

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ № 035/01/10-606/2022

о нарушении антимонопольного законодательства

13 апреля 2023 года
г. Вологда

Резолютивная часть решения объявлена 10 апреля 2023 года.

В полном объеме решение изготовлено 14 апреля 2023 года.

Комиссия Вологодского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...> (далее – комиссия),

рассмотрев дело № 035/01/10-606/2022 по признакам нарушения ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» (ИНН 3523011161, место нахождения: 160000, Вологодская область, г. Череповец, ул. Пролетарская, д. 59) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

при участии <...>,

УСТАНОВИЛА:

В Вологодское УФАС России поступило коллективное обращение жителей города Череповца на действия ООО «Газпром теплоэнерго Вологда», выразившиеся в отсутствии горячего водоснабжения в многоквартирных домах (далее – МКД) Заягорбского района в течение периода, превышающего 14-дневный срок.

В ходе рассмотрения данного заявления в действиях ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» выявлены признаки нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в связи с чем приказом от 25.11.2022 № 104

Вологодским УФАС России возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства.

К участию в рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства привлечены в качестве заявителя представитель жителей города Череповца Розанова Ангелина Александровна; в качестве ответчика ООО «Газпром теплоэнерго Вологда»; в качестве иных лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах мэрия города Череповца, Департамент жилищно-коммунального хозяйства мэрии города Череповца, Прокуратура города Череповца, ООО «ГУК ЖилФорд», ООО ЖК «Олимпийская», ТСЖ «Юбилейная, 46, Олимпийская, 31а», ООО «УК «ЖилКомфортСервис», ТСЖ «Победы-117», ООО УК «Домашний Уют», МУП «Водоканал», ООО «УК «Стандарт», ООО «ЖилРемСоюз», ООО «ТехноЛайн», ООО УК «Персей», ПАО «Северсталь».

Заключение об обстоятельствах дела оглашено комиссией 21.03.2023.

ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» считает, что в его действиях отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства. Подробно доводы ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» изложены в письменных возражениях.

Исследовав материалы дела, заслушав лиц, участвующих в деле, комиссия приходит к следующему.

ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» является ресурсоснабжающей организацией по поставке горячей воды в целях оказания коммунальной услуги «горячее водоснабжение» и по поставке тепловой энергии на территории города Череповца. Также ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» осуществляет эксплуатацию тепловых сетей города Череповца.

В связи с проведением гидравлических испытаний и ремонтом тепловых сетей ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» летом 2022 года произведено отключение горячей воды МКД в Заягорбском районе города Череповца.

В соответствии с Графиком гидравлических испытаний и ремонтов тепловых сетей города Череповца в 2022 году (далее – График) отключение потребителей Заягорбского района от горячей воды должно было быть произведено с 05.07.2022, подключение - 19.07.2022, количество дней отключения потребителей районов города должно составлять 14 дней. Информация о периодах отключения доведена мэрией города до сведения жителей города Череповца в СМИ и в сети Интернет.

Фактически отключение потребителей Заягорбского района от горячей воды произведено ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» с 12.07.2022, т.е. с нарушением Графика, а подключение МКД осуществлено и вовсе с нарушением 14-дневного срока:

ул. Космонавта Беляева, д. 32 – 17 дней;
ул. Космонавта Беляева, д. 34 – 17 дней;
ул. Юбилейная, д. 46 – 17 дней;
пр-кт Победы, д. 115 – 18 дней;
пр-кт Победы, д. 117 - 18 дней;
пр-кт Победы, д. 113 – 18 дней,
пр-кт Победы, д. 111 – 18 дней;
пр-кт Победы, д. 109 – 18 дней;
пр-кт Победы, д. 119 – 18 дней;
ул. Тимохина, д. 4 – 18 дней;
ул. Юбилейная, д. 21 – 18 дней;
ул. Юбилейная, д. 23 – 18 дней;
пр-кт Победы, д. 123 – 18 дней;
ул. Гоголя, д. 33а – 17 дней;
ул. Луначарского, д. 27 – 36 дней;
ул. Краснодонцев, д. 80 – 15 дней.

Указанные обстоятельства также подтверждаются информацией, содержащейся в письме Департамента жилищно-коммунального хозяйства мэрии города Череповца от 06.09.2022 № ОГ-975/06-01-08.

Согласно части 4 статьи 3 Жилищного кодекса Российской Федерации никто не может быть ограничен в праве получения коммунальных услуг иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Частью 4 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации к числу коммунальных услуг законодатель относит услуги по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отоплению (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления).

В соответствии с подпунктом в пункта 3 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 (далее – Правила

№ 354), предоставление коммунальных услуг потребителю осуществляется круглосуточно, то есть бесперебойно либо с перерывами, не превышающими продолжительность, соответствующую требованиям к качеству коммунальных услуг, приведенным в приложении № 1.

В приложении 1 к Правилам № 354 обозначены следующие моменты в отношении горячего водоснабжения:

допустимая продолжительность перерыва подачи горячей воды составляет 8 часов (суммарно) в течение 1 месяца, 4 часа одновременно, 24 часа подряд при аварии на тупиковой магистрали;

продолжительность перерыва в горячем водоснабжении в связи с производством ежегодных ремонтных и профилактических работ в централизованных сетях инженерно-технического обеспечения горячего водоснабжения осуществляется в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о техническом регулировании. Здесь же приведена отсылка на СанПиН 2.1.4.2496-09 «Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения. Изменение к СанПиН 2.1.4.1074-01. Санитарно-эпидемиологические правила и нормы», который был утвержден Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 07.04.2009 № 20.

Согласно пункту 3.1.11 названного документа в период ежегодных профилактических ремонтов отключение систем горячего водоснабжения не должно превышать 14 суток.

Однако продолжительность перерыва в горячем водоснабжении в связи с производством ежегодных ремонтных и профилактических работ в централизованных сетях инженерно-технического обеспечения горячего водоснабжения определялась в соответствии с СанПиН 2.1.4.2496-09 до 01.03.2021. Это связано с тем, что с обозначенной даты данные Правила утратили силу на основании Постановлений Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.01.2021 №№ 2, 3.

В примечании к приложению 1 к Правилам предоставления коммунальных услуг указано, что в целях применения этого приложения подлежат использованию действующие нормы и требования законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, устанавливающие обязательные требования к качеству предоставления коммунальных услуг. Приведенные в нем ГОСТы, СНиПы, СанПиНЫ не являются исчерпывающими и применяются до момента вступления в силу иных норм и требований законодательства РФ о техническом регулировании, регламентирующих те же вопросы. Именно на этом примечании заострил внимание Минстрой, комментируя продолжительность перерыва в горячем водоснабжении в письме от 02.08.2021 № 18218-ОГ/04.

Пока не вступят в силу новые соответствующие нормы и требования

Российской Федерации о техническом регулировании, следует опираться на те, что указаны в приложении 1 к Правилам предоставления коммунальных услуг.

В соответствии с положениями пункта 5.1.5 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Постановлением Госстроя России от 27.09.2003 № 170, организации, обслуживающие жилищный фонд, за месяц до окончания текущего отопительного периода должны разработать, согласовать с теплоснабжающей организацией и утвердить в органах местного самоуправления графики работ по профилактике и ремонту тепловых сетей, тепловых пунктов и систем теплоснабжения с извещением жителей за два дня об остановке.

Ремонт тепловых сетей, тепловых пунктов и систем теплоснабжения следует производить одновременно в летнее время. Рекомендуемый срок ремонта, связанный с прекращением горячего водоснабжения, составляет 14 дней. В каждом конкретном случае продолжительность ремонта устанавливается органами местного самоуправления.

Таким образом, допустимый перерыв подачи горячей воды в период ежегодных профилактических ремонтов в централизованных сетях инженерно-технического обеспечения горячего водоснабжения составляет 14 суток.

В соответствии с Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Правилами вывода в ремонт и из эксплуатации источников тепловой энергии и тепловых сетей, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2012 № 889, Правилами горячего водоснабжения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 642 осуществление вывода в ремонт и (или) из эксплуатации объектов централизованных систем горячего водоснабжения, источников тепловой энергии и тепловых сетей производится по согласованию с органом местного самоуправления, на территории которого осуществляется горячее водоснабжение с использованием указанных объектов.

Вывод в ремонт вышеуказанных объектов осуществляется в соответствии со сводным годовым планом ремонтов. При необходимости внесения изменений в сводный план, в том числе продления сроков ранее начатых ремонтов, владельцы источников тепловой энергии и тепловых сетей подают в орган местного самоуправления заявку на внесение изменений в сводный план, которая должна содержать обоснование изменения сроков ремонтов.

Графиком определены сроки отключения и подключения потребителей в связи с проводимыми ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» работами, которые должны составлять 14 дней.

Указанный график согласован органами местного самоуправления, никаких

изменений в график в части продления сроков органами местного самоуправления не вносилось.

В ходе рассмотрения настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» комиссии представлена копия графика гидравлических испытаний и ремонтов тепловых сетей города Череповца в 2022 году с «отметкой» заместителя начальника Департамента жилищно-коммунального хозяйства мэрии города, начальника отдела энергетики о переносе срока начала проведения гидравлических испытаний и ремонтов тепловых сетей на 12.07.2022.

При оценке содержания указанного документа необходимо учитывать следующее.

В соответствии с пунктом 5.2.9 Распределения обязанностей между первым заместителем мэра города, заместителями мэра города, утвержденного Постановлением мэрии города Череповца от 15.05.2020 № 1936, утверждение планов мероприятий по подготовке объектов жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса муниципального образования к работе в осенне-зимний период отнесено исключительно к компетенции заместителя мэра города, начальника Департамента жилищно-коммунального хозяйства мэрии города.

Указанное согласуется с положениями пункта 3.8 должностной инструкции заместителя мэра города, начальника Департамента жилищно-коммунального хозяйства мэрии города, в силу положений которого данное должностное лицо утверждает (согласовывает) график гидравлических испытаний и ремонтов тепловых сетей города.

На основании изложенного, комиссия считает, что «отметка» в графике, представленном в антимонопольный орган ООО «Газпром теплоэнерго Вологда», на перенос сроков начала соответствующих мероприятий на 12.07.2022 совершено неуполномоченным должностным лицом, следовательно, не влечёт каких-либо правовых последствий и не принимается во внимание.

Кроме того, из содержания указанного документа не ясно, применительно к какому району города Череповца предполагается изменение срока начала проведения гидравлических испытаний, что также свидетельствует о несостоятельности довода ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» о согласовании органом местного самоуправления изменения сроков проведения гидравлических испытаний в Заягорбском районе города Череповца, указанных и согласованных в графике.

Доводы ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» о том, что указанной организации неизвестно должностное лицо мэрии города, органов мэрии города, уполномоченное на принятие соответствующего решения, не могут

быть приняты во внимание, поскольку согласующие сроки проведения гидравлических испытаний и ремонтов тепловых сетей города Череповца должностное лицо указано в графике (начальник Департамента жилищно - коммунального хозяйства мэрии города Череповца).

Кроме того, муниципальный правовой акт, определяющий полномочия должностных лиц мэрии города по утверждению планов мероприятий по подготовке объектов жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса муниципального образования к работе в осенне-зимний период, находится в свободном доступе.

Одновременно, сведения, отраженные в представленной ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» копии протокола совещания при заместителе мэра - начальнике Департамента ЖКХ мэрии города Череповца от 14.06.2022 также не свидетельствует о согласовании переноса органом местного самоуправления сроков начала и сроков проведения гидравлических испытаний тепловых сетей города, установленных в графике, с периода 05.07.2022 - 19.07.2022 на период 12.07.2022 - 25.07.2022, поскольку указанный протокол также не содержит подписей уполномоченных на принятие соответствующего решения должностных лиц мэрии города Череповца.

Таким образом, ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» не представлено надлежащих доказательств переноса уполномоченным органом местного самоуправления сроков проведения гидравлических испытаний тепловых сетей Заягорбского района города Череповца, в том числе срока начала их проведения.

При таких обстоятельствах ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» не предприняло мер по соблюдению сроков отключения горячего водоснабжения, превысило сроки проведения гидравлических испытаний тепловых сетей Заягорбского района города Череповца, возобновление подачи тепловой энергии для обеспечения горячего водоснабжения жителей МКД в Заягорбском районе города Череповца осуществлено с нарушением 14-дневного срока.

Продолжительность перерыва горячего водоснабжения законодательно определена, соблюдение указанной продолжительности обязательно для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, чья деятельность связана с организацией и (или) обеспечением систем централизованного горячего водоснабжения.

Нарушение сроков путем их произвольного самостоятельного регулирования указанными лицами недопустимо, поскольку влечет за собой нарушение прав третьих лиц: потребителей-граждан на бесперебойное получение соответствующей коммунальной услуги надлежащего качества и необходимого объема, иных хозяйствующих субъектов – в осуществлении предпринимательской деятельности в сфере оказания коммунальных услуг.

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.

Для квалификации действий по указанной статье необходимо наличие, как доминирующего положения, так и факта совершения хозяйствующим субъектом запрещенных действий (бездействия) на соответствующем товарном рынке, влекущих негативные последствия для конкуренции либо ущемление прав иных лиц.

Комиссией установлено, что ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» в 2021-2022 годах занимало доминирующее положение на рынке тепловой энергии, в том числе для обеспечения горячего водоснабжения, в соответствующих географических границах города Череповца (доля – 100%).

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 (статья 3, пункты 4 и 23 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В тех случаях, когда Закон о защите конкуренции связывает применение его положений с наличием неопределенного круга потребителей, необходимо исходить из того, что 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.

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 злоупотреблением доминирующим положением признается поведение доминирующего на товарном рынке субъекта, если оно выражается, в том числе, в одной из следующих форм: недопущение, ограничение, устранение конкуренции на товарных рынках (например, устранение конкурентов с товарного рынка, затруднение доступа на рынок новых конкурентов); 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.

Правовой запрет злоупотребления доминирующим положением,

сформулированный в статье 10 Закона о защите конкуренции, включает в себя общий запрет злоупотребления доминирующим положением, а также перечень конкретных форм данного нарушения, который не является исчерпывающим. В связи с этим злоупотреблением доминирующим положением может быть признано также любое деяние, которое прямо не запрещается конкретным пунктом части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, однако содержит все признаки злоупотребления доминирующим положением, определенные общим запретом злоупотребления доминирующим положением. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 29.01.2015 № 185-О, в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции называются наиболее распространенные виды злоупотреблений доминирующим положением, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции, а также ущемление интересов других лиц.

Учитывая изложенное, комиссия считает, что рассматриваемые действия ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» являются результатом злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке тепловой энергии в соответствующих географических границах города Череповца и ущемляют интересы неопределенного круга потребителей (в рассматриваемом случае жителей МКД в Заягорбском районе города Череповца), что подтверждает наличие в действиях ресурсоснабжающей организации нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Статьей 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено полномочие антимонопольного органа выдавать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания, в том числе о прекращении злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Из содержания данных норм следует, что антимонопольный орган самостоятельно определяет меры, которые необходимо применить для прекращения нарушений антимонопольного законодательства.

Применяя данные правовые нормы в совокупности, в связи с невозможностью устранения ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» нарушения сроков, в 2022 году установленных для проведения работ по ремонту тепловых сетей, связанных с отключением горячего водоснабжения, комиссия приходит к выводу об отсутствии необходимости выдачи обязательного для исполнения предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции», комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать ООО «Газпром теплоэнерго Вологда» нарушившим часть 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части осуществления занимающим доминирующее положение на товарном рынке тепловой энергии в соответствующих географических границах города Череповца хозяйствующим субъектом действий (бездействия), выразившихся в отсутствии в многоквартирных домах Заягорбского района горячего водоснабжения в течение периода, превышающего 14-дневный срок для производства ежегодных ремонтных и профилактических работ в централизованных сетях инженерно-технического обеспечения, горячего водоснабжения.

2. Предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства ответчику не выдавать.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 КоАП РФ установлена административная ответственность.

