

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «07» апреля 2016

Полный текст решения изготовлен «14» апреля 2016

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы - Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее — Коллегия) в составе: <...>,

рассмотрев на заседании Коллегии жалобу ООО «ТЭКО-Сервис» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области от 20.01.2016 по делу № А4-16/14,

в присутствии:

представителя заявителя — <...>;

(уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы, размещено 31.03.2016 на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА

В Федеральную антимонопольную службу поступила жалоба ООО «ТЭКО-Сервис» (вх. № 22222/16 от 19.02.2016) на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области от 20.01.2016 по делу № А4-16/14 на наличие нарушения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Решением Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области ООО «ТЭКО-Сервис» было признано нарушившим часть 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) в части злоупотребления доминирующим положением на рынке услуг по вывозу (транспортировке) твердых бытовых отходов (далее - ТБО) действиями по:

- неправомерному взиманию с потребителей услуг по вывозу ТБО г. Тамбова платы за уборку территории в радиусе 5 метров вокруг контейнерной площадки в составе тарифа за вывоз твердых бытовых отходов в период с декабря 2013 года по декабрь 2014 года;
- несоблюдению установленного Правилами предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов (утв. Постановлением Правительства РФ от 10.02.1997 № 155) (далее — Правила № 155) порядка заключения договоров на

услуги по вывозу ТБО с собственниками жилых помещений г. Тамбова (жилых домов, их частей, комнат в жилых домах) и с собственниками жилых помещений в многоквартирных домах, выбравших в качестве способа управления домом непосредственное управление,

что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке услуг по вывозу ТБО и ущемлению интересов лиц (в т.ч. гр. Липецкого А.Г.).

При этом Управлением Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области в Решении от 20.01.2016 по делу № А4-16/14 сделан вывод о нарушении части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в связи с тем, что действия ООО «ТЭКО-Сервис» в отношении собственников жилых помещений г. Тамбова (жилых домов, их частей, комнат в жилых домах) и собственников жилых помещений в многоквартирных домах, выбравших в качестве способа управления домом непосредственное управление по опубликованию публичной оферты о заключении договора оказания услуг по вывозу ТБО и внесении изменений в него, и выставлению в единых квитанциях на оплату жилищно-коммунальных услуг за вывоз ТБО без заключения договора, предусмотренного Правилами № 155 могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке услуг по вывозу ТБО в географических границах города Тамбова.

С целью всестороннего и полного рассмотрения жалобы, ФАС России запросил материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства № А4-16/14 у Тамбовского УФАС России. Копии материалов дела о нарушении антимонопольного законодательства № А4-16/14 представлены Тамбовским УФАС России в полном объеме. Также была запрошена позиция структурного подразделения ФАС России — Управления регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства ФАС России. Заключение данного управления также получено в полном объеме.

Заявитель, обращаясь в ФАС России, ссылается в жалобе на статью 23 Закона о защите конкуренции и считает, что данное решение нарушает единообразие в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и подлежит отмене по следующим основаниям:

1. Тамбовским УФАС России сделан необоснованный вывод, что плата за уборку территории в радиусе 5 метров вокруг контейнерной площадки в составе тарифа за вывоз ТБО в период с декабря 2013 года по декабрь 2014 года взималась ООО «ТЭКО-Сервис» неправомерно.
2. По мнению Заявителя, Тамбовским УФАС России сделан неверный вывод, что увеличение норм накопления твердых бытовых отходов, приведших к увеличению стоимости вывоза ТБО, было произведено необоснованно.
3. В решении Тамбовского УФАС России сделан необоснованный вывод о том, что ООО «ТЭКО-Сервис» заключены договоры на вывоз ТБО с нарушением установленного порядка.
4. Заявитель полагает, что территориальным антимонопольным органом сделан необоснованный вывод, что заключение договоров оказания услуг по вывозу ТБО по инициативе исполнителя ограничивает право собственников жилых помещений на свободный выбор исполнителя услуг по вывозу ТБО, а также препятствует доступу на рынок по вывозу ТБО другим хозяйствующим субъектам, что, в свою очередь, может привести к недопущению, устранению

и ограничению конкуренции на рынке.

В ходе рассмотрения жалобы, исследованы позиции Тамбовского УФАС России и Управления регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства ФАС России.

Управление регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства ФАС России в своей позиции указывает, что заключение договоров на оказание услуг по вывозу твердых бытовых отходов путем размещения публичной оферты в газете и ее акцепта путем оплаты цены, указанной в платежно-расчетных документах, не соответствует требованиям, установленным Правилами № 155 и Жилищным кодексом Российской Федерации. По мнению Управления, Комиссия Тамбовского УФАС России обоснованно признала ООО «ТЭКО-Сервис» нарушившим часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Тамбовское УФАС России полностью поддержало позицию, указанную в решении от 20.01.2016 по делу № А4-16/14.

Коллегия рассмотрела жалобу на предмет соблюдения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства с учетом следующих обстоятельств.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области поступило заявление гр. Липецкого А.Г. на действия ООО «ТЭКО-Сервис» при оказании услуг по вывозу ТБО.

Гр. Липецкий А.Г. сообщил, что по ул. Новоселов, ул. Щорса, ул. Правды г. Тамбова тариф на услугу по вывозу ТБО до июля 2013 года составлял 61 руб. 26 коп. с 1-го человека, а с июля 2013 года — 119 руб. 89 коп. с 1-го человека, т. е. произошел рост на 58 руб. 63 коп. или на 95,7%. Заявитель считает, что стоимость услуги по вывозу ТБО завышена, в том числе путем неправомерного включения затрат на уборку контейнерных площадок в радиусе 5 метров и промывку контейнеров, поскольку в частном секторе, где он проживает, отсутствуют контейнерные площадки, сбор ТБО осуществляется машиной два раза в неделю. Также считает неправомерным увеличение нормы накопления ТБО, поскольку документальные подтверждения, обосновывающие увеличение нормы накопления, отсутствуют.

ООО «ТЭКО-Сервис» в обоснование своих действий по взиманию с жителей г. Тамбова денежных средств за уборку в радиусе 5 метров вокруг контейнерной площадки ссылается на требования, установленные Положением о порядке сбора, вывоза, утилизации и переработки отходов, образующихся на территории городского округа — город Тамбов (утв. Решением Тамбовской городской Думы от 26.12.2012 № 833) (далее — Положение).

Согласно пункту 2 части 2 статьи 4 Положения (в редакции, действующей до решения Тамбовской городской Думы от 27.11.2013 № 1091) было предусмотрено, что собственники контейнерной площадки (контейнеров) и других емкостей-накопителей временного хранения либо уполномоченные ими лица обеспечивают уборку территории, прилегающей к контейнерным площадкам (контейнерам) и другим емкостям-накопителям хранения. Границы территории, прилегающей к контейнерным площадкам (контейнерам) и другим местам — накопителям временного хранения, подлежащие уборке лицами, указанными в части 2

настоящей статьи, определяются постановлением Администрации города Тамбова, но не менее 5 метров (часть 6 статьи 4 Положения).

Решением Ленинского районного суда г. Тамбова от 11.06.2013 по делу № 2-1621/2013 признаны недействующими со дня их принятия пункт 2 части 2 статьи 4 и часть 6 статьи 4 Приложения к Правилам благоустройства и содержания территории городского округа — город Тамбов, утвержденные решением Тамбовской городской думы от 15.04.2009 № 949, в редакции от 26.12.2012 № 833. Суд указал, что возложение на собственников, владельцев, пользователей обязанности по содержанию территории, уборке прилегающей к контейнерной площадке территории, не находящейся в их собственности, владении, пользовании, является незаконным.

Решением Тамбовской городской Думы от 27.11.2013 № 1091 пункт 2 части 2 статьи 4 и часть 6 статьи 4 Положения были признаны утратившими силу.

Как было установлено в ходе рассмотрения жалобы и подтверждено материалами дела, земельные участки, на которых размещены контейнеры для сбора ТБО, принадлежащие ООО «ТЭКО-Сервис», в том числе на пересечении улиц Щорса, Правды, Новоселов и бул. Энтузиастов, относятся к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена, в пользование (аренду) ООО «ТЭКО-Сервис» не предоставлялись. Договоры с администрацией города Тамбова на уборку городских территорий вокруг контейнерных площадок Общество не заключало.

Таким образом, у ООО «ТЭКО-Сервис» отсутствовала обязанность по подбору ТБО в 5 м зоне вокруг контейнерной площадки, и как, следствие, право на включение затрат на уборку городских территорий в тариф на вывоз твердых бытовых отходов для жителей г. Тамбова, который составляет 2190 руб./м. в месяц.

Договор на оказание услуг по вывозу твердых бытовых отходов заключен ООО «ТЭКО-Сервис» с Потребителями путем публикации публичной оферты в газете «Наш город Тамбов» (газета, в которой публикуются нормативные акты органов местного самоуправления) и последующего акцепта данной публичной оферты путем оплаты оказанных услуг Потребителями.

В соответствии со статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена настоящим Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Согласно статьи 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора.

Офертой признается адресованное одному или нескольким конкретным лицам предложение, которое достаточно определенно и выражает намерение лица, сделавшего предложение, считать себя заключившим договор с адресатом, которым будет принято предложение (пункт 1 статьи 435 ГК РФ).

Публичная оферта должна отвечать всем признакам оферты, указанным в статье

435 ГК РФ. Единственное её отличие в том, что она обращена к неопределенному кругу лиц. Соответственно в ней выражается воля оферента заключить договор с любым, кто отзовется.

В соответствии с частью 1 статьи 438 ГК РФ акцептом признается ответ лица, которому адресована оферта, о ее принятии. Акцепт должен быть полным и безоговорочным.

Молчание не является акцептом, если иное не вытекает из закона, соглашения сторон, обычая или из прежних деловых отношений сторон (часть 2 статьи 438 ГК РФ).

Совершение лицом, получившим оферту, в срок, установленный для ее акцепта, действий по выполнению указанных в ней условий договора (отгрузка товаров, предоставление услуг, выполнение работ, уплата соответствующей суммы и т. п.) считается акцептом, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или не указано в оферте (часть 3 статьи 438 ГК РФ).

Однако, частью 4 статьи 426 ГК РФ определено, что в случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

Условия договора, которые не соответствуют указанным требованиям, ничтожны и не влекут каких-либо юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с их недействительностью (статьи 426, 167 ГК РФ).

Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» предусмотрено, что Правительство вправе издавать для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) указанные правила. Такими Правилами являются Правила оказания услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.1997 № 155 (далее - Правила № 155).

Согласно пункту 7 Правил № 155 заказ на вывоз бытовых отходов оформляется в письменной форме путем составления документа (договор, квитанция, талон и т.п.), в котором должны содержаться сведения о наименовании организации исполнителя, месте ее нахождения (юридический адрес), для индивидуального предпринимателя — фамилия, имя, отчество, сведения о государственной регистрации и наименование зарегистрировавшего его органа, а также указываться фамилия, имя, отчество потребителя, адрес, по которому должны быть оказаны услуги, наименование оказываемых услуг, сроки их оказания, цена, порядок оплаты и другие условия. Это, в свою очередь, соответствует пункту 9 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации, в силу которого собственники жилых домов оплачивают услуги и работы по их содержанию и ремонту, а также вносят плату за коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности.

Копия указанного документа должна выдаваться в обязательном порядке

потребителю услуг.

Согласно пункту 4 Правил № 155 исполнитель обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию об услугах по вывозу бытовых отходов, обеспечивающую возможность их правильного выбора.

В силу пункта 14 Правил № 155 исполнитель обязан оказать услуги в установленные сроки, которые определяются соглашением сторон исходя из необходимости своевременного удаления бытовых отходов в соответствии с действующими стандартами.

Заказ на услуги по вывозу ТБО в письменной форме путем составления документа (договора, квитанции, талона и т.п.) с собственниками жилых помещений, в том числе с гр. Липецким А.Г., ООО «ТЭКО-Сервис» не оформлялся. Соответственно, цена, порядок оплаты и другие условия вывоза ТБО, в том числе объемы вывоза, нормы накопления ТБО, сторонами не согласовывались.

Принимая во внимание вышеуказанные нормы действующего законодательства и отсутствие заказа потребителей в письменной форме на вывоз ТБО, нельзя признать довод ООО «ТЭКО-Сервис» о том, что договоры оказания услуг по вывозу ТБО были заключены Обществом в 2007 году, состоятельным.

Таким образом, порядок заключения договоров на вывоз ТБО ООО «ТЭКО-Сервис» путем публикации публичной оферты в газете «Наш город Тамбов» и последующего акцепта данной публичной оферты путем оплаты оказанных услуг потребителями ведет к ущемлению интересов лиц, поскольку Общество самостоятельно, в одностороннем порядке без согласования с потребителем ежемесячно предъявляет к оплате платежно-расчетные документы за вывоз ТБО.

Установленное нарушение антимонопольного законодательства со стороны ООО «ТЭКО-Сервис» в части выбранного способа заключения договоров на вывоз ТБО носит длящийся характер и не было устранено на момент принятия обжалуемого решения.

Порядок заключения договоров на вывоз ТБО ООО «ТЭКО-Сервис» путем опубликования в газете «Наш город Тамбов» публичных оферт о заключении договора оказания услуг по вывозу ТБО, а затем посредством МУП «Единый расчетный центр» включение в единую квитанцию на оплату жилищно-коммунальных платежей для жителей г. Тамбова суммы оплаты за вывоз ТБО, не соответствует специальным Правилам № 155 и может привести к ограничению, установлению конкуренции на рынке услуг по вывозу ТБО.

Как установлено в ходе рассмотрения жалобы, квитанции на оплату услуг по вывозу ТБО направляются всем собственникам жилых помещений г. Тамбова (жилых домов, их частей, комнат в жилых домах) и собственникам жилых помещений в многоквартирных домах, выбравших в качестве способа управления домом непосредственное управление, лицевые счета которых открыты в МУП «Единый расчетный центр». Потребитель вправе как отказаться от заключения договора путем неоплаты оказанных услуг (молчания), так и направления соответствующего обращения в адрес ООО «ТЭКО-Сервис».

Такой порядок заключения договоров на вывоз ТБО позволяет ООО «ТЭКО-Сервис»

обеспечивать поддержание значительной доли на рынке услуг по вывозу ТБО г. Тамбова, ограничивая право потребителей данной услуги на самостоятельный выбор продавца.

Указанный вывод подтверждается данными аналитического отчета анализа состояния конкурентной среды на рынке по транспортировке (вывозу) и захоронению (утилизации) твердых бытовых (коммунальных) отходов за 2012 год, представленного в материалы дела Тамбовским УФАС России, в силу которого установлено доминирующее положение ООО «ТЭКО-Сервис» на рынке услуг по вывозу (транспортировке) ТБО в географических границах г. Тамбова и Тамбовского района с долей 98,1%. Доля ООО «ТЭКО-Сервис» не изменилась и по настоящее время, что подтверждено представителем Заявителя на заседании Апелляционной коллегии 07.04.2016 г.

В результате ООО «ТЭКО-Сервис», по сути, в одностороннем порядке воздействует на условия обращения услуги по вывозу ТБО, что может привести к созданию препятствий доступа на рынок другим хозяйствующим субъектам (конкурентам, в том числе потенциальным).

Относительно второго довода Заявителя, указанного в жалобе, то он Коллегией не рассматривался, т. к. Комиссия Тамбовского УФАС России, сделав в мотивировочной части решения вывод о необоснованном повышении ООО «ТЭКО-Сервис» норм накопления твердых бытовых отходов, в резолютивной части решения данный вывод не отразила. Соответственно, права заявителей в указанной части не могли быть нарушены.

В ходе рассмотрения жалобы Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы установила отсутствие нарушения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Аналогичный подход к толкованию и применению норм законодательства содержится в Решении Белгородского УФАС России от 14.05.2014 по делу № 29-14-АЗ. Позиция Белгородского УФАС России поддержана в Постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 13.11.2015 по делу № А08-5361/2014.

В соответствии с пунктом 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» арбитражным судам следует обратить внимание, что исходя из системного толкования положений статьи 10 ГК РФ и статей 3 и 10 Закона о защите конкуренции для квалификации действий (бездействия) как злоупотребления доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных последствий, а именно: недопущения, ограничения, устранения конкуренции или ущемления интересов других лиц.

В качестве злоупотребления доминирующим положением, Тамбовским УФАС России квалифицированы следующие действия ООО «ТЭКО-Сервис»:

1) связанные с неправомерным взиманием с потребителей услуг по вывозу ТБО г. Тамбова платы за уборку территории в радиусе 5 метров вокруг контейнерной площадки в составе тарифа за вывоз твердых бытовых отходов в период с декабря

2013 года по декабрь 2014 года, что привело к ущемлению интересов неограниченного круга лиц;

2) по несоблюдению установленного Правилами № 155 порядка заключения договоров на услуги по вывозу ТБО с собственниками жилых помещений г. Тамбова (жилых домов, их частей, комнат в жилых домах) и с собственниками жилых помещений в многоквартирных домах, выбравших в качестве способа управления домом непосредственное управление, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке услуг по вывозу ТБО.

Таким образом, Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области от 20.01.2016 по делу № А4-16/14 принято с учетом позиции, изложенной в Постановлении Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства».

Согласно части 11 статьи 23 Закона о защите конкуренции основанием для изменения или отмены решения территориального антимонопольного органа является нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, по смыслу приведенной нормы статьи 23 Закона о защите конкуренции заявитель жалобы обязан обосновать нарушение обжалуемым решением единообразия в применении антимонопольными органами законодательства о конкуренции.

Доказательств того, что Тамбовским УФАС России при вынесении решения от 20.01.2016 по делу № А4-16/14 нарушено единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, ООО «ТЭКО-Сервис» не представлено.

Таким образом, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области от 20.01.2016 по делу № А4-16/14 принято в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции, соответствует практике его применения, не нарушает единообразия применения антимонопольного законодательства антимонопольными органами.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Коллегия,

РЕШИЛА:

В удовлетворении жалобы ООО «ТЭКО-Сервис» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области от 20.01.2016 по делу № А4-16/14 отказать.

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

В соответствии с частью 1.1 статьи 52 Закона о защите конкуренции решение о рассмотрении жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.