ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 026/01/10-989/2023

О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

4 июля 2023 года город Ставрополь

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии – Сапунов Д.Н. – заместитель руководителя Ставропольского УФАС России;

Члены Комиссии:

Гритчин И.Н. – начальник отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Дугужева Б.Х-М. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

рассмотрев дело № 026/01/10-989/2023 в отношении общества с ограниченной ответственностью «Жилищно-коммунальное хозяйство» (далее – ООО «ЖКХ») по признакам нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии на заседании:

– заявителей ИП Б.А.И., ИП З.Ю.П., ИП М.А.В., ИП М.А.В.,

– представителя ООО «ЖКХ» по доверенности А.Л.А. (с использованием системы видеоконференц-связи),

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

УСТАНОВИЛА:

В Ставропольское УФАС России поступили заявления ООО «ТД «Электротехмонтаж», ООО «ВторЭкоТрейд», ИП Б.А.И., ИП З.Ю.П., ИП М.А.В., ИП М.А.В. (далее – заявители).

Заявители указывали, что региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «ЖКХ» навязывает им невыгодные условия по договорам путем одностороннего отказа от продления срока действия заключенных договоров на оказание услуг по обращению с ТКО с целью изменения способа учета ТКО. При заключении договоров на новый срок региональный оператор настаивает на применении способа учета ТКО исходя из утвержденных нормативов накопления.

В изменении способа учета ТКО заявители не заинтересованы, так как это приведет к многократному росту цены договоров при том, что количество отходов, образуемых в процессе деятельности заявителей, не изменится. Так, например, у ООО «ВторЭкоТрейд» плата по договору за год увеличится с 366 823,72 руб. до 2 296 905,45 руб.; у ИП З.Ю.П. с 2 249,39 руб. до 92 345,13 руб.; у ИП М.А.В. с 6 986,60 руб. до 96 094,50 руб.

По итогам рассмотрения данных заявлений в действиях ООО «ЖКХ» были установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем Ставропольским УФАС России было вынесено предупреждение № 4 от 14.03.2023 о необходимости прекращения указанных действий (бездействия), а именно об отзыве уведомлений о непролонгации (непродлении) действующих договоров на оказание услуг по обращению с ТКО и продолжении исполнения договоров, заключенных с заявителями и действовавших на момент направления уведомлений, в соответствии с условиями договоров, согласованными сторонами; направлении заявителям уведомлений о продолжении исполнения договоров.

Срок исполнения предупреждения был установлен в течение 1 месяца с момента его получения. Предупреждение было получено ООО «ЖКХ» 21.03.2023. Установленный срок для его исполнения истек 21.04.2023.

В установленный срок данное предупреждение не исполнено. При этом ООО «ЖКХ» обратилось в Арбитражный суд Ставропольского края с заявлением о признании предупреждения недействительным.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения дела заявители поддержали доводы, изложенные в ранее поданных заявлениях о нарушении антимонопольного законодательства. По мнению данных лиц, непролонгация срока действия

заключенных договоров на оказание услуг по обращению с ТКО с целью изменения способа учета ТКО, осуществленная в одностороннем порядке при наличии возражений со стороны контрагентов, является нарушением антимонопольного законодательства.

ООО «ЖКХ» в письменных возражениях, приобщенных к материалам дела, факт нарушения антимонопольного законодательства не признало. Согласно позиции регионального оператора, сторонами при подписании договоров на оказание услуг по обращению с ТКО было согласовано условие о возможности отказа от пролонгации действующего договора на ранее заключенных условиях при направлении соответствующего уведомления стороне в установленный срок. В связи с этим региональным оператором не был применен порядок внесения изменений, предусмотренный статьями 450, 352 и 453 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Прекращение действующих с заявителями договоров направлено на приведение правоотношений, возникающих в сфере обращения с ТКО, в соответствие с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, законодательством в области обращения с отходами производства и потребления. Их продление предполагало бы осуществление деятельности по оказанию услуги по обращению с ТКО с нарушением установленных требований законодательства.

Расторжение действующих договоров с заявителями не свидетельствует о прекращении региональным оператором оказания услуг по обращению с ТКО. До подписания на согласованных условиях договора на оказание услуг по обращению с ТКО с учетом требований действующего законодательства будут действовать условия публичного договора.

В адрес заявителей в установленный срок были направлены проекты договоров на оказание услуг по обращению с ТКО, что, в свою очередь, является предложением заключить договор на соответствующих условиях.

В случае недостижения сторонами соглашения по всем существенным условиям заключаемого договора и отказа потребителей от его подписания, разрешение спора по урегулированию разногласий будет осуществляться в судебном порядке.

Рассмотрев материалы дела, изучив доводы сторон и исследовав представленные в дело доказательства, комиссия по рассмотрению дела установила следующее.

Ставропольским УФАС России был проведен анализ состояния

конкурентной среды на рынке услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами региональным оператором ООО «ЖКХ».

Анализ проведен в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкурентной среды на товарном рынке, утверждённым приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее Порядок проведения анализа).

Временной интервал. У ООО «ТД «Электротехмонтаж» договоры на оказание услуг по обращению с ТКО заключены на периоды: с 01.01.2023 по 31.12.2020 и с 01.01.2022 по 31.12.2022, у ООО «ВторЭкоТрейд» договор на оказание услуг по обращению с ТКО заключен на период с 01.01.2020 по 31.12.2022, у ИП Б.А.И., ИП З.Ю.П., ИП М.А.В., ИП М.А.В. договоры на оказание услуг по обращению с ТКО заключены на период с 01.01.2020 по 31.12.2020, пролонгированы до 31.12.2022. В связи с этим за временной интервал исследования товарного рынка был принят период с 01.01.2020 по 31.12.2022.

Продуктовыми границами товарного рынка являются услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Географическими границами товарного рынка являются административные границы г. Пятигорска, г. Минеральные Воды, г. Георгиевска, г. Новопавловска, г. Железноводска, г. Зеленокумска, с. Курсавка Андроповского района Ставропольского края.

Региональный оператор – это организация, которая несет ответственность за весь цикл работы с твердыми коммунальными отходами (ТКО), включая их сбор, транспортировку, обработку и захоронение в специально отведенных для этого местах.

На территории г. Пятигорска, г. Минеральные Воды, г. Георгиевска, г. Новопавловска, г. Железноводска, г. Зеленокумска, с. Курсавка Андроповского района Ставропольского края ООО «ЖКХ» является единственным региональным оператором по обращению с ТКО, доля ООО «ЖКХ» на рынке услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами на данной территории равна 100%.

Данный рынок является высококонцентрированным.

ООО «ЖКХ» в соответствии с законодательством наделено статусом регионального оператора на срок до 31.12.2027.

Обязанность заключения договора с региональным оператором ТКО закреплена нормативно-правовыми актами. Она ложится на собственника территории, жилой и нежилой недвижимости. В противном случае, если соглашение подписано не будет, владельца могут привлечь

к административной ответственности за нарушение санитарных и экологических требований.

С момента выбора регионального оператора как юридические, так и физические лица должны заключать договор только с ним.

В связи с вышеперечисленным можно сделать вывод, что региональный оператор ООО «ЖКХ» имеет возможность оказывать решающее влияние на рынке услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории г. Пятигорска, г. Минеральные Воды, г. Георгиевска, г. Новопавловска, г. Железноводска, г. Зеленокумска, с. Курсавка Андроповского района Ставропольского края.

Согласно фактическим обстоятельствам дела между ООО «ЖКХ» и заявителями были заключены и действовали договоры по обращению с ТКО:

1. Договор № Ю- от 31.01.2020 с ООО «ТД «Электротехмонтаж»;

2. Договор № Ю- от 11.12.2021 с ООО «ТД «Электротехмонтаж»;

3. Договор № Ю- от 18.01.2020 с ООО «ВторЭкоТрейд»;

4. Договор № И- от 17.04.2020 с ИП Б.А.И.;

5. Договор № И- от 19.02.2020 с ИП З.Ю.П.;

6. Договор № И- от 12.08.2020 с ИП М.А.В.;

7. Договор № И- от 29.09.2020 с ИП М.А.В.;

8. Договор № И- от 29.03.2022 с ИП М.А.В.

При заключении договоров сторонами было согласовано условие о том, что учет объема ТКО будет осуществляться исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления.

Однако в течение ноября 2022 года в адрес заявителей от ООО «ЖКХ» были направлены уведомления о непродлении на новый срок указанных договоров и необходимости заключения договоров на оказание услуг по обращению с ТКО на новых условиях.

В качестве правового основания для направления таких уведомлений указан пункт 29 договора на оказание услуг по обращению с ТКО, согласно которому договор считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, если не менее чем за месяц до окончания срока его действия ни одна из сторон не заявит о его прекращении или изменении,

либо о заключении договора на иных условиях.

Одновременно с уведомлением о непродлении договора региональный оператор предложил заключить каждому абоненту новый договор на оказание услуг по обращению с ТКО, в котором способ учета ТКО установлен исходя из нормативов накопления ТКО.

В ответах на запросы антимонопольного органа региональный оператор указал, что направление данных уведомлений не преследовало цель прекращения оказания услуг по обращению с ТКО в отношении заявителей.

ООО «ЖКХ» были выявлены несоответствия условий заключенных договоров санитарным требованиям, в связи с чем было принято решение об отказе от продления действующих договоров и заключении договоров с каждым абонентом на новых условиях.

Таким образом, отказ ООО «ЖКХ» от продления ранее заключенных договоров с заявителями преследует цель, не связанную с прекращением действия договоров. Фактически данные действия направлены на изменение отдельных положений договоров и изложение их (при заключении новых договоров) в редакции регионального оператора.

В соответствии с пунктом 1 статьи 24.7 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) региональные операторы заключают договоры на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

По договору на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами региональный оператор обязуется принимать твердые коммунальные отходы в объеме и в местах (на площадках) накопления, которые определены в этом договоре, и обеспечивать их транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение в соответствии с законодательством Российской Федерации, а собственник твердых коммунальных отходов обязуется оплачивать услуги регионального оператора по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора (пункт 2 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ).

На основании пункта 1 статьи 24.10 Закона № 89-ФЗ определение объема и (или) массы твердых коммунальных отходов осуществляется в целях расчетов по договорам в области обращения с твердыми коммунальными отходами в соответствии с правилами коммерческого

учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденными Правительством Российской Федерации.

В случаях, определенных Правительством Российской Федерации, объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов. Нормативы накопления твердых коммунальных отходов утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо органом местного самоуправления поселения или городского округа (в случае наделения его соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации).

Порядок определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов устанавливается Правительством Российской Федерации (пункты 2, 4 статьи 24.10 Закона № 89-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 утверждены правила коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов (далее – Правила № 505).

Согласно пункту 5 Правил № 505 коммерческий учет твердых коммунальных отходов осуществляется:

а) расчетным путем исходя из: нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выраженных в количественных показателях объема; количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов, установленных в местах накопления твердых коммунальных отходов;

б) исходя из массы твердых коммунальных отходов, определенной с использованием средств измерения.

При осуществлении расчетов с собственниками ТКО коммерческий учет осуществляется в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505 (пункт 6 правил № 505), то есть только двумя способами: по нормативам накопления или исходя из количества и объема контейнеров (по фактическому объему).

Каких-либо ограничений по применению того или иного способа расчета Правила № 505 не содержат.

Пункт 8 Правил № 505, устанавливающий, что при раздельном накоплении ТКО в целях осуществления расчетов по договорам в области обращения с ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется в соответствии с абзацем 3 подпункта «а» пункта 5 Правил № 505, лишь регулирует вопрос осуществления расчетов при способе раздельного накопления и не содержит ограничений для других видов сбора

накопления ТКО.

Учет ТКО исходя из фактического объема может осуществляться в двух случаях: при раздельном накоплении сортированных отходов и в случае, если это указано в заключенном с региональным оператором договоре.

При этом второй вариант (если отражено в заключенном с региональным оператором договоре) не имеет каких-либо дополнительных условий и ограничений к его применению, в том числе не обусловлен требованием об обязательном раздельном сборе отходов.

В силу диспозитивности метода гражданско-правового регулирования общественных отношений, закрепленного в пунктах 1, 2 статьи 1, пункте 1 статьи 9, статье 421 ГК РФ, участники гражданского оборота осуществляют права и обязанности, руководствуясь своей автономной волей и в своем интересе.

Принцип свободы договора является конституционно признанной гарантией свободы экономической деятельности, относящейся к основам конституционного строя государства (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.10.2015 № 28-П).

В рассматриваемом случае у каждого из заявителей имеется договор на оказание услуг по обращению с ТКО, заключенный с ООО «ЖКХ». Условия договоров предусматривают применение способа учета ТКО исходя из количества и объема контейнеров, то есть в соответствии с абзацем 2 подпункта «а» пункта 5 Правил № 505.

По общему правилу право на односторонний отказ от исполнения обязательства либо на изменение его условий должно быть предусмотрено ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами (пункт 1 статьи 310 ГК РФ).

Право на односторонний отказ от исполнения обязательства либо на изменение его условий может быть предусмотрено договором для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в отношениях между собой, а также для лица, не осуществляющего предпринимательскую деятельность, по отношению к лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность (абзац первый пункта 2 статьи 310 ГК РФ).

В силу пункта 3 статьи 450 ГК РФ односторонний отказ от исполнения договора, осуществляемый в соответствии с законом или договором, является юридическим фактом, ведущим к расторжению договора.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.2016 № 54 «О некоторых вопросах применения общих

положений Гражданского Кодекса Российской Федерации об обязательствах и их исполнении» при применении статьи 310 ГК РФ следует учитывать, что общими положениями о договоре могут быть установлены иные правила о возможности предоставления договором права на отказ от исполнения обязательства или одностороннее изменение его условий.

Так, например, в обязательстве из публичного договора, заключенного лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, право на односторонний отказ от исполнения обязательства может быть предоставлено договором только той стороне, для которой заключение этого договора не было обязательным (пункт 1 статьи 6, пункт 2 статьи 310, статья 426 ГК РФ).

В абзацах 1 – 3 пункта 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского Кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» разъяснено, что по смыслу пункта 2 статьи 310, пункта 3 статьи 426, статьи 450.1 ГК РФ не связанный с нарушением со стороны потребителя односторонний отказ лица, обязанного заключить публичный договор, от исполнения публичного договора не допускается, в том числе в случаях, предусмотренных правилами об отдельных видах договоров, например, статьей 782 ГК РФ.

Односторонний отказ от исполнения публичного договора, связанный с нарушением со стороны потребителя, допускается, если право на такой отказ предусмотрено законом для договоров данного вида, например, пунктом 2 статьи 896 ГК РФ.

Если при заключении публичного договора, сторонами которого являются лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, в договор включено право на односторонний отказ от договора, такое право может быть предоставлено договором только той стороне, для которой заключение этого договора не было обязательным (пункт 1 статьи 6, пункт 2 статьи 310, статья 426 ГК РФ).

Заключение договора для ООО «ЖКХ» является обязательным (часть 1 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ).

В силу изложенных норм уведомления регионального оператора, направленные в адрес заявителей и свидетельствующие, по сути, об отказе от исполнения обязательств на согласованных в договорах условиях в одностороннем порядке, свидетельствуют о совершении региональным оператором действий, направленных на принуждение контрагентов к принятию условий договоров в новой редакции,

предусматривающей переход на способ учета ТКО исходя из нормативов накопления.

В этой связи действия регионального оператора, направленные на одностороннее прекращение обязательств в рамках заключенных договоров и понуждение заявителей на заключение новых договоров, предусматривающих применение иного способа учета ТКО, свидетельствуют о злоупотреблении региональным оператором своим доминирующим положением в форме навязывания контрагентам невыгодных условий.

Вышеуказанные фактические обстоятельства дела являются безусловным доказательством того, что ООО «ЖКХ», несмотря на возражения контрагентов, совершил действия, выразившиеся в отказе от автоматического продления заключенных договоров с целью заключения новых договоров с теми же лицами на новых условиях, то есть фактически с целью пересмотра условий договоров в одностороннем порядке.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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 том числе навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора.

Учитывая вышеизложенное, комиссия приходит к выводу о том, что действия ООО «ЖКХ» свидетельствуют о навязывании контрагентам невыгодных условий договоров и нарушении пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».