

РЕШЕНИЕ

по делу № 04-73/1183 о нарушении антимонопольного законодательства

27 августа 2014 г.

г. Кострома

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Радаева Марина Владимировна, заместитель руководителя - начальник отдела контроля органов власти Костромского УФАС России;

член Комиссии: Торопова Екатерина Валентиновна, главный государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России,

член Комиссии: Молодцов Алексей Владимирович, государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России,

в присутствии:

от администрации города городского округа город Буй - начальник отдела городского хозяйства администрации городского округа город Буй (по доверенности от 23.01.2014 № 212);

от комитета по управлению муниципальным имуществом городского округа город Буй – председатель Комитета по управлению муниципальным имуществом городского округа город Буй (для участия в рассмотрении дела представлена копия распоряжения администрации городского округа город Буй от 26 апреля 2010 года № 197к о назначении на должность председателя комитета);

от открытого акционерного общества «Наш дом» - генеральный директор открытого акционерного общества «Наш дом» (для участия в рассмотрении дела представлена копия протокола общего собрания акционеров открытого акционерного общества «Наш дом» от 23 апреля 2012 года, на основании которого Орлов С.Б. назначен генеральным директором общества),

рассмотрев дело 04-73/1183 по признакам нарушения администрацией городского округа город Буй Костромской области (157000, Костромская область, г. Буй, пл. Революции, д. 12) (далее – Администрация) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В управление поступило обращение Буйской межрайонной прокуратуры о нарушении антимонопольного законодательства со стороны администрации городского округа город Буй Костромской области.

Как следует из заявления о приложенных материалах, Администрацией в рамках реализации региональной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на территории городского округа г. Буй на 2011-2012 годы» проведено в 2011-2012 годах 46 открытых аукционов в электронной форме на приобретение жилых помещений для переселения граждан. По результатам указанных аукционов комитетом по управлению муниципальным имуществом городского округа г. Буй (далее – КУМИ г. Буя) заключены 46 муниципальных контрактов на приобретение жилых помещений для переселения граждан с ООО «ПСК «Монолит».

Строительство многоквартирных домов за счет средств Фонда содействия

реформированию жилищно-коммунального хозяйства по адресу: г. Буй, ул. Чапаева, дома №№ 33, 35 началось в августе 2011 года. Разрешение на ввод в эксплуатацию домов №№ 33, 35 по ул. Чапаева получено 12.10.2012. Акты приема-передачи объектов долевого строительства по муниципальным контрактам были подписаны сторонами (КУМИ г. Буй и ООО «ПСК «Монолит») 15.10.2012.

В нарушение требований ч.13 ст.161 и ч.2 ст.163 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (далее – ЖК РФ) с момента выдачи разрешений на ввод в эксплуатацию многоквартирных домов №№ 33, 35 по ул. Чапаева открытый конкурс по отбору управляющей организации Администрацией не проводился. Указанные факты подтверждаются имеющимися в деле материалами.

Усмотрев признаки нарушения антимонопольного законодательства в бездействии Администрации по не проведению открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами №№ 33, 35 по ул. Чапаева г. Буй, Костромское УФАС России возбудило настоящее дело. На определение о назначении дела № 04-73/1183 к рассмотрению (исх. № 3246/04 от 13.12.2013 г.) Администрацией представлены письменные пояснения, в которых указано, что конкурсный отбор по управлению многоквартирными домами не проводился, так как на общих собраниях собственников жилых помещений многоквартирных домов № 33,35 по ул. Чапаева, которые состоялись 21 октября 2012 года, было принято решение о выборе способа управления домами и выбрана управляющая компания в лице ОАО «Наш дом». 1 ноября 2012 года были заключены соответствующие договоры управления. На основании изложенного Администрация полагала, что своими действиями, выразившимися в непроведении конкурсов по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами № 33,35 по ул. Чапаева после их ввода в эксплуатацию 12.10.2012 года, не нарушила действующие на тот период времени нормы жилищного и антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения настоящего дела представитель Администрации указал, что признаки нарушения имеют место, на момент ввода домов в эксплуатацию отсутствовал надлежащий порядок взаимодействия между структурными подразделениями Администрации, что помешало провести соответствующие конкурсные процедуры, на дату рассмотрения дела Администрацией надлежащим образом исполняется обязанность по проведению конкурсных процедур по отбору управляющей организацией, и доля граждан в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме № 35 в г. Буй по улице Чапаева составляет более чем 50 %.

Рассмотрев материалы дела, заслушав пояснения сторон и оценив представленные доказательства, Комиссия установила следующее.

В силу части 4 статьи 161 ЖК РФ орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано. Открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания срока действия договора управления многоквартирным домом, заключенного по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2006 № 75 утверждены Правила проведения органом местного самоуправления открытого

конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом (далее – Правила № 75). В силу пункта 2 Правил № 75 под организатором конкурса понимается орган местного самоуправления или органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, уполномоченные проводить конкурс.

В соответствии с частью 13 статьи 161 ЖК РФ (в редакции, действовавшей на момент введения указанных многоквартирных домов в эксплуатацию) в течение десяти рабочих дней со дня выдачи в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит в соответствии с частью 4 статьи 161 ЖК РФ открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления данным домом.

Часть 13 статьи 161 ЖК РФ является императивной нормой, подлежащей безусловному исполнению со стороны органов местного самоуправления. Кроме того, согласно части 2 статьи 163 ЖК РФ управление многоквартирным домом, в котором доля Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме составляет более чем пятьдесят процентов, осуществляется на основании договора управления данным домом, заключенного с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса, который проводится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 4 статьи 161 ЖК РФ.

Реализация статьи 161 ЖК РФ способствует развитию конкуренции на рынке услуг по управлению многоквартирными домами путем создания условий для выбора контрагента, предлагающего наилучшие условия, что обеспечивает соблюдение интересов собственников помещений в многоквартирных домах.

Согласно материалам дела, доля муниципального образования городской округ город Буй в праве общей собственности дома № 33 по ул. Чапаева составляла по состоянию на 01.11.2012 – 97,5%, по состоянию на 01.07.2013 – 54,9%. Доля муниципального образования городской округ город Буй в праве общей собственности дома № 35 по ул. Чапаева составляла по состоянию на 01.11.2012 – 96,9%, по состоянию на 01.07.2013 – 31,9%.

Согласно протоколам общего собрания собственников жилых помещений в многоквартирных домах №№ 33, 35 по ул. Чапаева от 01.11.2012 в голосовании принимали участие собственники помещений (представители собственников) в количестве 1 человека (100% голосов от общего числа голосов всех собственников помещений).

На основании вышеуказанных протоколов заключены соответствующие договоры управления. При этом стоит отметить, что сторонами договоров выступили управляющая организация ОАО «Наш дом» и представитель Администрации в качестве собственника большинства жилых помещений – председатель КУМИ г. Буя Торопова М.Д.

Поскольку собственником более 50% помещений в указанных домах на момент составления протоколов от 01.11.2012 являлась Администрация (орган местного самоуправления), то указанные протоколы в части самостоятельного выбора собственниками жилых помещений управляющей организации противоречат требованиям части 2 статьи 163 ЖК РФ, в соответствии с которыми управляющая организация в таком случае выбирается по результатам открытого конкурса. Таким образом, проведение органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации в отношении указанных домов в

течение 10 рабочих дней со дня выдачи разрешений на ввод их в эксплуатацию в порядке, установленном Правилами № 75, являлось обязательным.

В силу части 1 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со статьей 27 Устава муниципального образования городской округ город Буй, принятого решением Думы города Буя Костромской области от 27.05.2005 № 400 (далее – Устав г. Буй) структуру органов местного самоуправления города Буй составляют:

- 1) представительный орган муниципального образования – Дума городского округа город Буй Костромской области;
- 2) глава муниципального образования – глава городского округа город Буй Костромской области;
- 3) исполнительно-распорядительный орган муниципального образования – Администрация;
- 4) контрольный орган муниципального образования – ревизионная комиссия Думы городского округа г. Буй Костромской области.

В соответствии с постановлением администрации городского округа город Буй Костромской области от 05 сентября 2011 года № 810 (действовавшего на момент ввода домов №№ 33,35 расположенных на ул. Чапаева, г. Буя в эксплуатацию) отдел муниципальных закупок и контроля цен администрации городского округа город Буй являлся уполномоченным на проведение открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами на территории городского округа город Буй. В соответствии с пунктом 1.1. Положения об отделе по муниципальным закупкам и контролю цен (утверждено распоряжением главы администрации городского округа город Буй № 64-р от 15 марта 2006 г.) (далее – Положение об отделе по муниципальным закупкам и контролю цен) отдел по муниципальным закупкам и контролю цен является структурным подразделением администрации городского округа город Буй.

Согласно пункта 1.4. Положения об отделе по муниципальным закупкам и контролю цен в своей деятельности отдел подчиняется главе администрации городского округа город Буй. На момент ввода в эксплуатацию многоквартирных домов № № 33, 35 на территории городского округа город Буй отсутствовал муниципальный акт, который регулировал бы процедуру организации проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами, вводимыми в эксплуатацию на территории городского округа город Буй. На основании приведенных норм Администрация обязана проводить открытый конкурс по отбору управляющей организации на право управления многоквартирным домом.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, 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), в частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам. Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов. Как указано в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами положений антимонопольного законодательства" при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Из текста приведенного разъяснения следует, что для квалификации действий (бездействия) органов местного самоуправления в качестве нарушения установленного статьей 15 Закона о защите конкуренции запрета необходимо доказать, что действия (бездействия) этих органов приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции и они не основаны на законе.

При этом, как указано в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 N 8799/11, достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Часть 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

В понятии пункта 1 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция – это 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, к числу которых относятся обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия

обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации. В соответствии с пунктом 4 Правил № 75 конкурс проводится на основе следующих принципов:

- 1) создание равных условий участия в конкурсе для юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей;
- 2) добросовестная конкуренция;
- 3) эффективное использование средств собственников помещений в многоквартирном доме в целях обеспечения благоприятных и безопасных условий пользования помещениями в многоквартирном доме, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся помещениями в доме;
- 4) доступность информации о проведении конкурса и обеспечение открытости его проведения.

Таким образом, в тех случаях, когда требуется проведение конкурса, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

В этой связи необходимо отметить, что бездействие органа местного самоуправления по непроведению обязательного открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления вновь возведенными многоквартирными домами в срок, установленный частью 13 статьи 161 ЖК РФ, создает преимущественные условия для предпринимательской деятельности отдельного хозяйствующего субъекта (ОАО «Наш дом»), в части осуществления деятельности по управлению указанными многоквартирными домами без проведения торгов, что в свою очередь ограничивает доступ потенциальных хозяйствующих субъектов к оказанию услуг по управлению домами путем участия в публичных процедурах.

Таким образом, действия (бездействие) Администрации по непроведению в установленный срок открытых конкурсов по выбору управляющих организаций на право управления многоквартирными домами №№ 33, 35 расположенными по ул. Чапаева в г. Буй после их ввода в эксплуатацию 12.10.2012 года, вследствие чего создаются необоснованные препятствия для доступа хозяйствующих субъектов на рынок управления указанными многоквартирными домами на территории городского округа город Буй, являются нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия не видит необходимости в выдаче Администрации предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства, поскольку в настоящее время доля граждан в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме № 35 в г. Буй по улице Чапаева составляет более чем 50 %, и на общем собрании собственников жилых помещений данного многоквартирного дома состоявшемся 24 февраля 2014 года было принято решение о выборе управляющей организации – ОАО «Наш дом». Для управления многоквартирным домом № 33 в г. Буй по улице Чапаева Комитетом по управлению муниципальным имуществом городского округа город Буй проведён конкурс по

отбору управляющей организации на право заключения договора управления многоквартирным домом (извещение о проведении торгов № 210314/0142028/01 от 21.03.2014), в соответствии с которым победителем признана управляющая организация ОАО «Наш дом». По результатам конкурса заключён договор управления многоквартирным домом № 181/1 от 25.04.2014 г.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,
Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения администрацией городского округа город Буй Костромской области п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в непроведении в соответствии с частью 13 статьи 161 и частью 2 статьи 163 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными жилыми домами, расположенными по адресу: город Буй, ул. Чапаева, дома №№ 33, 35.

2. В связи проведением Комитетом по управлению муниципальным имуществом городского округа город Буй конкурса на право заключения договора управления многоквартирным домом в г. Буй, по улице Чапаева, д. 33, а также в связи с тем, что по состоянию на 24 февраля 2014 года доля граждан в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме № 35 в г. Буй по улице Чапаева составляет более чем 50 %, и на общем собрании собственников жилых помещений данного многоквартирного дома, состоявшемся 24 февраля 2014 года было принято решение о выборе управляющей организации, предписание администрации городского округа город Буй Костромской области не выдавать.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу управления для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по статье 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по выявленному факту нарушения антимонопольного законодательства.

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

Председатель Комиссии

М.В. Радаева

Члены Комиссии:

Е.В. Торопова

А.В. Молодцов