

Исх. №АШ-05/3758 от 17.04.2023 г.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган призван обеспечивать государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, выявлять нарушения антимонопольного законодательства, принимать меры по прекращению нарушений антимонопольного законодательства и привлекать к ответственности за такие нарушения; предупреждать монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

В целях реализации своих функций и целей, административный орган наделен рядом полномочий, определенных ст. 23 Закона о защите конкуренции, в числе которых - недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

В соответствии с п. 6 Положения о Территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного Приказом Федеральной антимонопольной службы № 649/15 от 23.07.2015 территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан (далее – Татарстанское УФАС России) из прокуратуры <...> поступило обращение <...> (далее – <...>) (вх. № <...> от <...>) по вопросу правомерности действий ООО «УК «ПЖКХ» в части предъявления требований к <...> об оплате услуги за обращение с ТКО с 2019 года.

В целях всестороннего и объективного рассмотрения поступившего обращения, а также в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в адрес ООО «УК «ПЖКХ» был направлен запрос о предоставлении информации.

По результатам рассмотрения указанного обращения, анализа поступивших по запросу материалов Татарстанским УФАС России установлено следующее.

Согласно статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон N 89-ФЗ) под региональным оператором понимается юридическое лицо, осуществляющее деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

В соответствии с пунктом 4 статьи 24.6 Закона N 89-ФЗ юридическому лицу

присваивается статус регионального оператора и определяется зона его деятельности на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правилами проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 N 881.

Таким образом, Законом N 89-ФЗ предусмотрена обязанность регионального оператора обеспечить сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории конкретной зоны деятельности в соответствии с региональной программой и территориальной схемой в области обращения с отходами.

Правила обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 N 1156 (далее - Правила N 1156), предусматривают заключение договора на оказание услуг по обращению с ТКО только с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места (площадки) их накопления (пункт 5 Правил N 1156).

ООО «УК «ПЖКХ» является региональным оператором (исполнителем коммунальной услуги) по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Западной зоны деятельности регионального оператора Республики Татарстан и с 01.01.2019 осуществляет деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами на основании Соглашения об осуществлении деятельности регионального оператора по обращению с ТКО по Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан.

Таким образом, услуги ООО «УК «ПЖКХ» по обращению с ТКО на территории г. Казани Республики Татарстан не могут быть заменены услугами иных хозяйствующих субъектов.

В <...>г. <...> обратилось с заявкой для заключения договора на оказание услуги по обращению с ТКО в адрес ООО «УК «ПЖКХ».

ООО «УК «ПЖКХ» выдало <...> проект договора на оказание услуги по обращению с ТКО № <...> от <...>, где датой начала оказания услуги указало <...>. <...> не согласилось с указанной региональным оператор датой начала услуг, как следствие, договор подписан не был.

<...> (исх. № <...>) ООО «УК «ПЖКХ» в адрес <...> направило проект договора № <...> от <...> с просьбой подписать, заверить печатью и вернуть экземпляры обществу.

<...> (исх. № <...>) ООО «УК «ПЖКХ» в адрес <...> направило письмо о том, что договор между сторонами не подписан, услуги оказываются. Региональный оператор приложил расчетно-платежные документы на оказание услуг по обращению с ТКО за период с <...> по <...> с просьбой оплатить образовавшуюся задолженность.

<...> <...> в адрес регионального оператора направило письмо-отказ (вх. № <...>)

от принятия публичной оферты, где отмечает, что между <...> и ООО «УК «ПЖКХ» никаких правоотношений в период с <...> по <...> не было, услуги по вывозу ТКО региональным оператором не осуществлялись.

<...> ООО «УК «ПЖКХ» в адрес <...> направило письмо (исх. № <...>), где сообщило о необходимости подписания договора, который распространяет свое действие на взаимоотношения, возникшие с <...>.

<...> <...> в адрес регионального оператора направило возражение о том, что надлежащим образом отказалось от принятия публичной оферты (договора), никаких иных договоров с ООО «УК «ПЖКХ» не заключено. При этом, региональный оператор за период с <...> по <...> никакие услуги <...> не оказывало.

<...> ООО «УК «ПЖКХ» в адрес <...> повторно направило письмо (исх. № <...>), где сообщило о необходимости подписания договора, который распространяет свое действие на взаимоотношения, возникшие с <...>.

<...> ООО «УК «ПЖКХ» в адрес <...> направило письмо (исх. № <...>) о том, что договор между сторонами не подписан, услуги оказываются. Региональный оператор приложил расчетно-платежные документы на оказание услуг по обращению с ТКО за период с <...> по <...> с просьбой оплатить образовавшуюся задолженность.

<...> ООО «УК «ПЖКХ» в адрес <...> направило претензию (исх. № <...>) об оплате задолженности в сумме <...> руб.

<...> <...> в адрес регионального оператора направило возражение на письмо ООО «УК «ПЖКХ» (исх. № <...> от <...>), где сообщило, что надлежащим образом отказалось от принятия публичной оферты (договора), никаких иных договоров с ООО «УК «ПЖКХ» не заключено. При этом, региональный оператор за период с <...> по <...> никакие услуги <...> не оказывало.

По мнению <...>, региональный оператор неправомерно направляет в адрес общества договор, где датой начала оказания услуг по обращению с ТКО указывает с <...>, при этом вывоз отходов с площадки потребителя в период с <...> не осуществлялся.

Согласно пояснениям ООО «УК «ПЖКХ», данным в ответ на запрос Татарстанского УФАС России, <...> ошибочно полагает об отсутствии правоотношений между Сторонами до получения проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО, а также о наличии незаконного начисления платы за услуги по обращению с ТКО, начиная с <...>.

Согласно п. 8(18) Правил №1156 до дня заключения договора на оказание услуг по обращению с ТКО услуга по обращению с ТКО оказывается региональным оператором в соответствии с условиями типового договора по цене, равной утвержденному в установленном порядке единому тарифу на услугу регионального оператора.

Татарстанское УФАС России, проанализировав позицию сторон, приходит к следующим выводам.

Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами

заключается в соответствии с типовым договором, утвержденным Правительством Российской Федерации. Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами может быть дополнен по соглашению сторон иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями (пункт 5 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ).

Порядок заключения договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами установлен в соответствии с Правилами № 1156.

В силу п.8 (4) Правил №1156 основанием для заключения договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами является заявка потребителя или его законного представителя в письменной форме на заключение такого договора, подписанная потребителем или лицом, действующим от имени потребителя на основании доверенности (далее - заявка потребителя), либо предложение регионального оператора о заключении договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии с Правилами № 1156:

- 8(10). В случае если в заявке потребителя имеются все необходимые сведения и документы, предусмотренные соответственно пунктами 8(6) и 8(7) настоящих Правил, региональный оператор в течение 15 рабочих дней со дня получения заявки потребителя направляет ему 2 экземпляра подписанного со своей стороны проекта договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами любым способом, позволяющим подтвердить его получение потребителем. Проект указанного договора составляется в соответствии с типовым договором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами по форме и может быть дополнен иными положениями, не противоречащими законодательству Российской Федерации.

- 8(11). Потребитель в течение 15 рабочих дней со дня поступления 2 экземпляров проекта договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами обязан их подписать и направить 1 экземпляр договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами региональному оператору либо направить мотивированный отказ от подписания указанного проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений в такой проект в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации (в случае подписания указанного проекта договора или мотивированного отказа от его подписания действующим от имени потребителя иным лицом к проекту договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами или мотивированному отказу от его подписания прилагаются документы, подтверждающие полномочия такого лица).

- 8(14). Региональный оператор в течение 10 рабочих дней со дня получения указанных в пункте 8(11) настоящих Правил мотивированного отказа и предложений рассматривает их, а также принимает меры по урегулированию разногласий.

В силу своей правовой природы договор с Региональным оператором на оказание услуг по обращению с ТКО является публичным, обязанность его заключения установлена законом, а не волей контрагентов.

В соответствии со ст. 426 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) публичным договором признается договор, заключенный лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится. Лицо, осуществляющее предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим лицом в отношении заключения публичного договора, за исключением случаев, предусмотренных законом или иными правовыми актами.

Согласно п.4 ст. 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами.

Согласно п.1 ст. 422 ГК РФ, договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивными нормами) действовавшими в момент его заключения.

Договор с региональным оператором также обладает признаками договора присоединения, предусмотренными ст. 428 ГК РФ, поскольку его условия фактически определены в типовом договоре, предлагаемом потребителю и подготовленном на основании типового договора на оказание услуг по обращению с ТКО, утвержденного Постановлением № 1156, что следует из п. 5 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ

Таким образом, региональный оператор должен руководствоваться типовой формой договора. При этом, условия договора, которые касаются прошлого периода, должны устанавливаться соглашением сторон, то есть не могут быть установлены исключительно по требованию регионального оператора или потребителя.

Согласно положениям Закона № 89-ФЗ и пункта 25 Правил № 1156 к существенным условиям договора относятся объем и места (площадки) накопления; планируемый объем и (или) масса транспортируемых твердых коммунальных отходов; периодичность и время вывоза твердых коммунальных отходов.

В соответствии с Порядком осуществления транспортирования твердых коммунальных отходов Правил №1156:

Потребители осуществляют складирование твердых коммунальных отходов в местах (площадках) накопления твердых коммунальных отходов, определенных договором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, в соответствии со схемой обращения с отходами.

В соответствии с договором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами в местах (площадках) накопления твердых коммунальных отходов складирование твердых коммунальных отходов осуществляется потребителями следующими способами:

а) в контейнеры, расположенные в мусороприемных камерах (при наличии соответствующей внутридомовой инженерной системы);

б) в контейнеры, бункеры, расположенные на контейнерных площадках;

в) в пакеты или другие емкости, предоставленные региональным оператором.

Потребителям запрещается осуществлять складирование твердых коммунальных отходов в местах (площадках) накопления твердых коммунальных отходов, не указанных в договоре на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Также, согласно типовой форме договора, региональный оператор обязан принимать ТКО в объеме и в месте, которые определены в Приложении к настоящему договору.

Согласно заявке на заключение договора на оказание услуг по обращению с ТКО, Татарстанским УФАС России установлено, что <...> владеет <...> контейнерами для накопления ТКО объемом 1,1 м³, которые расположены по следующим адресам:

- <...>- <...>контейнер;

- <...>- <...> контейнер;

- <...>- <...> контейнера.

В соответствии с приложением к договору, направленного ООО «УК «ПЖКХ» в адрес <...>, место (площадка) накопления ТКО:

- <...>;

- <...>;

- <...>.

В соответствии с отчетами по фактически вывезенному ТКО, представленным региональным оператором, вывоз ТКО в период с <...> по <...> производился со следующих адресов:

- <...>;

- <...>;

- <...>.

Вместе с тем, согласно пояснениям регионального оператора в ответ на запрос Татарстанского УФАС России, в реестре мест (площадок) накопления ТКО на территории г. Казани размещенному на сайте Комитета жилищно-коммунального хозяйства Исполнительного комитета г. Казани, контейнерные площадки для складирования ТКО по адресам: <...>, <...>, <...>, принадлежащие <...>, отсутствуют.

Тем не менее, по адресу г. Казань, <...> расположена контейнерная площадка, относящаяся к <...>, что подтверждается договором оказания услуг по обращению с ТКО от <...> № <...>, отчетом по вывозу ТКО.

Кроме того, согласно реестру мест (площадок) накопления ТКО, контейнерные площадки размещены, в частности, по адресам: <...>; <...> и др., откуда осуществляется вывоз ТКО.

Из чего следует, что <...>, в связи с отсутствием собственной контейнерной площадки, осуществляет складирование ТКО по указанным адресам (ближайшие контейнерные площадки) и не выполняет свои обязательства по оплате за оказанные услуги по обращению с ТКО за период с <...>. по настоящее время.

При изложенных обстоятельствах, отчеты по фактически вывезенному ТКО не подтверждает вывоз ТКО с <...> по <...> с мест (площадок) накопления ТКО, расположенных по следующим адресам:

- <...>;

- <...>.

Вместе с тем, если региональный оператор указал в договоре места (площадки) накопления ТКО: <...>, <...>, <...>, то и вывоз ТКО должен осуществляться с указанного места.

При этом, невключение контейнерной площадки для накопления ТКО в реестр мест (площадок) накопления ТКО, при условии того, что оно предусмотрено договором на обращение с ТКО, не освобождает регионального оператора осуществлять вывоз ТКО с указанного места.

Необходимо отметить, что в правоотношениях между региональным оператором <...> не является профессиональным участником рынка по обращению с ТКО, поэтому является более слабой стороной в сделках, в связи с чем, нуждается в особых правовых средствах защиты прав и охраны интересов.

Таким образом, в результате необоснованно навязанного условия договора со стороны регионального оператора о дате начала оказания услуг с <...>, <...> вынужден нести бремя оплаты за не оказанные услуги за обращение с ТКО.

Предмет деятельности по обращению с ТКО – деятельности регионального оператора закреплен в ч. 1 ст. 24.6 Федерального закона от 24 июня 1998 года №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и определяется как сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов. Таким образом, продуктовые границы рассматриваемого товарного рынка прямо определены действующим законодательством.

Замена услуг регионального оператора в сфере обращения ТКО на какие-либо иные услуги иных хозяйствующих субъектов действующим законодательством не предусмотрена, соответственно, на рынке невозможна взаимозаменяемость товара. Кроме того, отказ от приобретения услуги возможен только в случае полного прекращения деятельности потребителя.

Географические границы рассматриваемого товарного рынка также имеют прямое законодательное закрепление и определены границами зоны действия Регионального оператора Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 13.03.2018г. №149, которым утверждена Территориальная схема в

области обращения с отходами, в том числе с ТКО Республики Татарстан, в которой определены две зоны деятельности региональных операторов на территории Республики Татарстан – западная и восточная. Самостоятельное изменение (как со стороны продавца, так и со стороны потребителя) границ зоны деятельности невозможно без изменения действующего законодательства; выбор регионального оператора и (или) потребителя услуг, не входящих в зону деятельности, законодательством не предусмотрен.

В настоящем случае временной интервал исследования определен фактическим существованием товарного рынка, так как деятельность регионального оператора осуществляется с 01.01.2019.

На рассматриваемом товарном рынке отсутствуют иные хозяйствующие субъекты, помимо ООО «УК «ПЖКХ» в определенных границах, соответственно, весь объем товарного рынка приходится на указанное лицо, его доля на рынке составляет 100%.

Учитывая, что действующий Региональный оператор по Западной зоне – ООО «УК «ПЖКХ» отобран сроком на 10 лет, вход на рассматриваемый товарный рынок в определенных географических границах возможен только при условии утраты действующими операторами соответствующего статуса и проведения нового отбора, что является непреодолимым барьером входа на рынок (т.к. не зависит от каких-либо затрат со стороны возможных потенциальных конкурентов, но обусловлено исключительно либо истечением десятилетнего срока деятельности оператора, либо совершением оператором действий, влекущих утрату статуса, либо изменением действующего законодательства).

Таким образом, действующее нормативное регулирование презюмирует, что рынок относится к высококонцентрированному с неразвитой конкуренцией.

Учитывая изложенное, ООО «УК «ПЖКХ» занимает доминирующее положение на рынке услуг по обращению с ТКО в соответствующей зоне деятельности, в связи с чем на него распространяются ограничения, предусмотренные Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. №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 (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

Согласно пункту 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Пленум №2) навязанными невыгодными условиями могут быть признаны условия, которые иной участник рынка не принял бы, исходя из своих разумно понимаемых экономических (коммерческих) интересов, и которые позволяют доминирующему на рынке субъекту извлекать выгоду посредством ограничения свободы ведения экономической деятельности его контрагентов.

Таким образом, действия регионального оператора ООО «УК «ПЖКХ» содержат признаки злоупотребления доминирующим положением на рынке обращения с твердыми коммунальными отходами, запрещенного пунктом 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с частью 1 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

В связи с наличием в действиях регионального оператора ООО «УК «ПЖКХ» (ИНН 1660274803) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в навязывании <...> невыгодных условий договора о дате начала оказания услуг по обращению с ТКО, Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в целях пресечения действий, содержащих признаки нарушения, предупреждает о необходимости в течении 30 дней с момента получения настоящего предупреждения совершить действия по урегулированию разногласий с <...>, в части определения даты начала фактического оказания услуг по обращению с ТКО

с мест (площадок) накопления определенных проектом договора.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив подтверждающие документы.

<...>