

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ОБ ОТЛОЖЕНИИ ДЕЛА № 02-22/16А О НАРУШЕНИИ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

«05» июля 2016 г.

г. Якутск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) в составе:

Председателя Комиссии:

<...> – заместителя руководителя, начальника отдела антимонопольного контроля Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия);

Членов Комиссии:

<...> – главного государственного инспектора отдела антимонопольного контроля Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия);

<...> – ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия).

При участии:

От заявителя – представитель гражданина <...>: <...>, по доверенности от 01.07.2016г.

От ответчика – представитель МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск» – <...>, по доверенности от 11.01.2016г.

Рассмотрев дело № 02-22/16А о нарушении антимонопольного законодательства,

назначенное определением от 21.06.2016 года и состоявшееся «01» июля 2016 года, возбужденное приказом № 49 от «06» июня 2016 года, в отношении Муниципального унитарного предприятия «Жилкомсервис» городского округа «город Якутск» (МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск»; ИНН 1435242617; находящегося по адресу: 677008, г. Якутск, пер. Базовый, д. 4) по признакам нарушения пункта 3 часть 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА

На рассмотрении дела представитель заявителя все доводы в отношении МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск» (далее – МУП «Жилкомсервис», Общество, Ответчик) поддержал. От представителя заявителя к материалам дела приобщены копии квитанций Энергосбыт ПАО «Якутскэнерго» за май (16.05.2016) и за июнь (15.06.2016) к оплате, в том числе, за услуги вывоза мусора МУП «Жилкомсервис» по адресу микрорайон Марха (место проживания заявителя). Согласно квитанции за июнь месяц 2016 года МУП «Жилкомсервис» произвел перерасчет и уменьшил сумму задолженности заявителя за услуги вывоза мусора, сумма полностью «не обнулена». Также, с устных слов представителя заявителя баки на установленных точках сбора мусора (контейнеры) всегда переполнены, вывозятся редко.

Со стороны представителя Ответчика на настоящем рассмотрении к материалам дела приобщен отзыв МУП «Жилкомсервис» к Определению о назначении дела № 02-22/16А от 21.06.2016г. Устно представитель Ответчика поддержал доводы, изложенные в отзыве, а именно:

- МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск» осуществляет деятельность по транспортированию и захоронению твердых коммунальных отходов физических лиц с зоны индивидуальной жилой застройки с территории микрорайона Марха на основании протокола № ПР-СДД-2 от 16 января 2014г. Окружной администрации городского округа город Якутск (далее – «Протокол совещания ОА г.Якутска № ПР-СДД-2 от 16 января 2014г.»).
- В соответствии с пунктом 5.1 постановления Окружной администрации г.Якутска от 08.10.2015 № 261п «Об организации сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов с зоны индивидуальной жилой застройки городского округа «город Якутск» – договор на оказание услуг по сбору и вывозу отходов заключается с населением путем их оформления в письменном виде и на основании публичной оферты, размещенной на сайте МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск» согласно статье 437 ГК РФ.

На рассмотрении к материалам дела приобщена копия вышеуказанного «Протокола совещания ОА г.Якутска № ПР-СДД-2 от 16 января 2014г.» по реализации пилотного проекта в микрорайоне Марха по вывозу твердых бытовых отходов с частного сектора.

На основании вышеизложенного Ответчик в отзыве просит всесторонне исследовать вину лица, в отношении которого ведется производство по настоящему делу до принятия решения.

Вместе с этим, на рассмотрении представитель Ответчика также устно пояснил следующее:

- Согласно представленного «Протокола совещания ОА г.Якутска № ПР-СДД-2

от 16 января 2014г.» – МУП «Жилкомсервис» было поручено разработать маршрут движения мусоропогрузочной техники для сбора отходов с частного сектора микрорайона Марха, а также заключить агентский договор на сбор платежей по вывозу отходов с указанного района. Таким образом, представитель Ответчика объясняет, что Общество осуществляет свою деятельность по сбору и вывозу мусора с микрорайона Марха, согласно утвержденного графика и схемы расположения мусорных контейнеров. Также, Обществом заключен агентский договор с ПАО «Якутскэнерго», которым определен порядок начисления и сбора платежей с физических лиц индивидуальной жилой застройки микрорайона Марха за вывоз мусора с санитарных точек (мусорных контейнеров).

- МУП «Жилкомсервис» осуществляет только вывоз отходов с оборудованных мусорными контейнерами санитарных точек, а организацией установки таких площадок мусорными контейнерами занимается Администрация микрорайона Мархи.

По результатам заседания «01» июля 2016 года Комиссия Якутского УФАС России установила следующее.

Правовые и организационные основы осуществления мероприятий по организации сбора и вывоза отходов потребления с зоны индивидуальной жилой застройки физических лиц в городе Якутске регулирует Постановление Окружной администрации г.Якутска от 08.10.2015 № 261п «Об организации сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов с зоны индивидуальной жилой застройки городского округа «город Якутск» (далее – «Постановление ОА г.Якутска № 261п»).

Согласно «Постановлению ОА г.Якутска № 261п» физические лица, проживающие в зоне индивидуальной жилой застройки, заключают договоры на вывоз отходов со специализированной организацией в соответствии с действующим законодательством. Заключение договора на транспортирование отходов возможно на основании публичной оферты.

Согласно «Правил благоустройства городского округа «город Якутск» (Нормативный правовой акт Якутской городской Думы от 16.06.2011 № 2-НПА, принятый решением Якутской городской Думы от 16.06.2011 № РЯГД-35-10) вывоз бытовых отходов с территории объектов индивидуального жилищного строительства осуществляется по договору между владельцем индивидуального жилого дома и специализированной организацией, осуществляющей деятельность по вывозу отходов, имеющей соответствующую лицензию и специализированный транспорт, а крупногабаритные отходы и строительный мусор – самостоятельно владельцем индивидуального жилого дома с приобретением соответствующих талонов для вывоза отходов на полигон.

Ответственность за сбор отходов с территории индивидуальных домовладений в соответствии с настоящими «Правилами благоустройства городского округа «город Якутск» возлагается на собственников и владельцев индивидуальных жилых домов, а ответственность за вывоз отходов с территории индивидуальных жилых домов в соответствии с заключаемым договором возлагается на специализированную организацию.

Таким образом, *вывоз* (транспортировка) отходов с территории индивидуальных

жилых домов осуществляется по договору между владельцем индивидуального жилого дома и специализированной организацией либо самостоятельно владельцем индивидуального жилого дома в случае приобретения им талонов для самостоятельной утилизации отходов на полигоне.

Самостоятельная *утилизация* отходов (в том числе сухой листвы, травы, мусора) любыми способами, в том числе путем сжигания, на территориях объектов индивидуального жилищного строительства и в других местах, не отведенных для этих целей, запрещается.

В соответствии с «Правилами благоустройства городского округа «город Якутск» для сбора отходов в зонах индивидуального жилищного строительства используются отдельно стоящие контейнеры или контейнеры, организованные в специально оборудованные контейнерные площадки, площадки с бункерами для крупногабаритных отходов в специально оборудованных местах в соответствии со схемой размещения площадок. Планово-регулярная система вывоза отходов осуществляется по графику.

Оплата физическими лицами, проживающими в зоне индивидуальной жилой застройки, за услуги вывоза отходов, согласно «Постановлению Окружной администрации г. Якутска № 261п» – производится в порядке, установленном договором, заключенным со специализированной организацией в сфере обращения с отходами.

Также, специализированная организация по вывозу мусора производит *начисление и осуществляет сбор платежей* за сбор и вывоз отходов с физическим лицом, проживающим в зоне индивидуальной жилой застройки, в соответствии с установленными тарифами. Начисление платежей за сбор и транспортирование отходов может осуществляться централизованно с привлечением организаций, имеющих технические возможности для начисления платы, или специализированной организацией самостоятельно.

Таким образом, в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и охраны окружающей среды, **физические лица, являющиеся владельцами частных домовладений, обязаны своевременно осуществлять сбор отходов потребления и их удаление в места санкционированного размещения (полигон) или же заключать договора на вывоз (транспортировку) отходов со специализированной организацией.**

При сложившемся положении вещей, Якутское УФАС России приходит к выводу, что деятельность специализированного предприятия по обращению с отходами, которые образуются в процессе жизнедеятельности граждан, проживающими в частных жилых домах, должна осуществляться на основании заключенного между ними договора в соответствии с главой 39 ГК РФ (Возмездное оказание услуг) и «Правилами предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов», утвержденными постановлением Правительства РФ от 10.02.1997 № 155 (далее – «Правила вывоза отходов № 155»).

При этом Управление считает необходимым отметить, что названные нормативные акты **не предусматривают обязанность потребителя (владельца индивидуальной жилой застройки) заключать договор на вывоз отходов с исполнителем оказания**

такой услуги (специализированной организацией). Напротив, такая обязанность предусмотрена для специализированной организации, которая в соответствии с пунктом 6 «Правил вывоза отходов № 155» не вправе отказаться от заключения договора на оказание услуг по вывозу бытовых отходов при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие услуги. Следовательно, **у специализированной организации данной услуги отсутствует возможность обязать потребителя принудительно, в том числе и в судебном порядке, заключить договор на оказание услуг по вывозу отходов,** поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 421 ГК РФ (Свобода договора) понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена законом или добровольно принятым обязательством.

Таким образом, договор на вывоз отходов с гражданином не может считаться состоявшимся, если за заключением такого договора гражданин не обращался сам или такой договор не был возвращен гражданином в подписанном виде. Поэтому **основания для оказания гражданину соответствующих услуг и предъявления требований об их оплате отсутствовали.** Кроме того, согласно пункта 9 «Правил вывоза отходов № 155» – исполнитель не вправе без согласия потребителя выполнять дополнительные услуги за плату; потребитель вправе отказаться от оплаты таких услуг, а если они оплачены, потребитель вправе потребовать от исполнителя возврата уплаченной суммы; а также убытки, причиненные потребителю вследствие нарушений его права на свободный выбор услуг, возмещаются исполнителем в полном объеме.

Вместе с этим, Якутское УФАС России сообщает нижеследующее.

В силу пункта 1 статьи 435 ГК РФ (Оферта) **офертой признается предложение, адресованное одному или нескольким конкретным лицам.** По общему правилу предложения о заключении договоров, обращенные к неопределенному кругу лиц, офертами не считаются.

В силу пункта 1 статьи 437 ГК РФ (Приглашение делать оферты. Публичная оферта) **предложения, адресованные неопределенному кругу лиц, рассматриваются как приглашение делать оферты.** Согласно пункта 2 статьи 437 ГК РФ – отклик на такое предложение, содержащий согласие заключить договор, на указанных в предложении условиях с любым, кто отзовется, признается офертой (публичная оферта), которая отвечает всем требованиям, предъявляемым к оферте (п. 1 ст. 435 ГК).

Публичная оферта должна отвечать всем признакам оферты, указанным в статье 435 ГК РФ. Единственное ее отличие в том, что она обращена к неопределенному кругу лиц. Соответственно в ней выражается воля оферента заключить договор с любым, кто отзовется.

Статья 438 ГК РФ (Акцепт) посвящена требованиям к **акцепту, который должен быть совершен лицом, которому адресована оферта.** Акцепт должен быть полным, безоговорочным и направленным в срок, установленный в оферте, содержащим ответ о принятии оферты.

В соответствии с ГК РФ **отсутствие акцепта не является согласием с условиями**

предлагаемого договора; молчание не может считаться акцептом.

Таким образом, **заключение любого договора**, в том числе и публичного (если он таковым является), **предполагает наличие согласия обеих сторон**. Условия публичного договора публикуются на официальных и общедоступных площадках (в СМИ, на официальных сайтах и пр.) и договор считается заключенным с момента, когда вторая сторона (в данном случае собственники домовладений) на него откликнется: либо вторая сторона подпишет соответствующие бумаги, чем подтвердит готовность исполнять условия договора. Это значит, что если по каким-либо причинам собственник не соглашается с условиями данного договора, он вправе не оплачивать счета – **автоматически договор будет считаться незаключенным**. Другими словами, принудить гражданина к заключению договора МУП «Жилкомсервис» пользуясь законодательными уловками права не имело.

В силу положений гражданского законодательства договор считается заключенным с даты подписания контрагентами договора. Рассматриваемый случай свидетельствует, что **между заявителем и МУП «Жилкомсервис» отсутствует договорная связь относительно осуществления каких либо услуг, следовательно, речь о выполнении или невыполнении каких-либо обязательств в силу статьи 309 ГК РФ (Общие положения) не усматривается.**

Кроме того, как следует из сложившихся обстоятельств, в адрес граждан города Якутска МУП «Жилкомсервис» направляет квитанции об оплате услуг, которые по своей сути не являются заказом, как этого требуют «Правила вывоза отходов № 155», «Правила благоустройства городского округа «город Якутск» и «Постановление Окружной администрации г. Якутска № 261п».

Такие квитанции отвечают признакам финансового документа, используемого при расчетах с населением для учета наличных денежных средств без применения контрольно-кассовых машин, то есть, приравнены к кассовому чеку (информационное письмо Министерства финансов РФ от 22.08.2008 года «О порядке утверждения бланков строгой отчетности»), и выдаются после оказания услуг в подтверждение их оплаты. При этом **термин «заказ» подразумевает предварительное предложение потребителя об оказании ему услуги, в то время как указанная квитанция оформляется уже после оказания услуги, то есть по общему правилу не может являться заказом.**

Таким образом, данное условие противоречит части 1 статьи 432 (Основные положения о заключении договора) ГК РФ, пункту 7 «Правил вывоза отходов № 155», части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и ущемляет права (интересы) потенциальных потребителей, поскольку в настоящее время начисление платы МУП «Жилкомсервис» за оказание услуг вывоза отходов потребления производится жителям Якутского городского округа без соблюдения указанных в законодательных актах форме.

Тем самым жители вынуждены заключать договор с МУП «Жилкомсервис» под предлогом обязательства исполнения положений «Постановления Окружной администрации г. Якутска № 261п» о заключении договора со специализированной организацией услуг обращения с отходами, либо лишены возможности расторгнуть уже имеющийся договор с «обнулением суммы» задолженности и

заклучить договор с другой специализированной организацией, и вынуждены в обязательном порядке оплачивать услугу по вывозу бытовых отходов именно МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск». ***Нарушение права на свободный выбор услуг для контрагентов в целом может привести (приводит) к созданию препятствий для доступа на рынок по вывозу (транспортировке) отходов в границах Якутского городского округа для других хозяйствующих субъектов (специализированных организаций).***

Так, «Постановление Окружной администрации г. Якутска № 261п», «Правила благоустройства городского округа «город Якутск» – не закрепляют обязательство заключать договор на оказание услуг вывоза отходов потребления физических лиц с зон их частных домовладений именно с МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск».

Вместе с этим, в рамках рассмотрения настоящего заявления не установлен факт получения МУП «Жилкомсервисом» согласия заявителя на обработку его персональных данных в коммерческих целях, что свидетельствует о неправомерности действий настоящего специализированного предприятия в силу части 1 статьи 9 Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», в котором говорится о том, что субъект персональных данных принимает решение о предоставлении его персональных данных и дает согласие на их обработку свободно, своей волей и в своем интересе.

В отсутствие заключенного с гражданином договора использование его персональных данных (фамилии, имени, отчества, адреса) при выставлении ему квитанций об оплате услуг по вывозу бытовых отходов, а также обмен такими данными между двумя юридическими лицами (передача данных для начисления и сбора платежей и пеней по неуплате платежей ПАО «Якутскэнерго») без согласия гражданина противоречит требованиям статьи 15 Закона «О персональных данных», в соответствии с которой обработка персональных данных в целях продвижения товаров, работ, услуг на рынке путем осуществления прямых контактов с потенциальным потребителем с помощью средств связи допускается только при условии предварительного согласия субъекта персональных данных.

Исходя из системного толкования статьи 10 ГК РФ (Пределы осуществления гражданских прав) и статей 3 и 10 Закона «О защите конкуренции», для квалификации действий (бездействия), как злоупотребление доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных последствий, а именно: недопущения, ограничения, устранения конкуренции или ущемления интересов других лиц.

Якутское УФАС России отмечает, что действия МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск» по пренебрежению «Правилами вывоза отходов № 155» не являются законодательно регламентированными к потенциальным потребителям и гражданам, и ***содержат признаки монопольного воздействия на определенную потребительскую группу путем сужения выбора потенциальных контрагентов, способных оказать аналогичные услуги.***

В опровержении доводов, изложенных на рассмотрении настоящего дела представителем Ответчика, Якутское УФАС России также дополнительно сообщает, что «Протокол совещания ОА г.Якутска № ПР-СДД-2 от 16 января 2014г.» ***не является подтверждающим законодательным документом, доказывающим и***

объясняющим, что именно МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск» наделен исключительным правом оказывать услуги вывоза отходов физических лиц с частного сектора в Якутском городском округе, в том числе в микрорайоне Марха.

На основании всего вышеизложенного, признаки нарушения пункта 3 часть 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» по рассматриваемому делу № 02-22/16А о нарушении антимонопольного законодательства в отношении МУП «Жилкомсервис» ГО «город Якутск», Якутским УФАС России усматриваются в навязывании невыгодных заявителю условий договора, в том числе в выставлении в его адрес необоснованных счет-квитанций и нарушения его прав на свободный выбор специализированной организации, оказывающей аналогичные услуги по вывозу отходов, что приводит к ущемлению интересов заявителя, в том числе, в силу множественности проявления и систематичности таких действий МУП «Жилкомсервис» – приводит к ущемлению интересов неопределенного круга лиц.

Небрежность специализированного предприятия МУП «Жилкомсервис», связанная с выстраиванием неосмотрительной преддоговорной политики, при пренебрежении принципами гражданского законодательства и одновременном игнорировании правил, регулирующих отношения между потребителями и исполнителями в сфере обращения с отходами потребления, своим итогом привело МУП «Жилкомсервис» к нарушению антимонопольного законодательства.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела № 02-22/16А о нарушении антимонопольного законодательства, в связи с необходимостью получения дополнительной информации и документов, позволяющих сделать вывод о наличии или об отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства, а также для привлечения к участию в деле лиц, содействующих рассмотрению дела, других лиц, участие которых в деле, по мнению Комиссии, необходимо, в соответствии с подпунктом 2-3 части 1 статьи 47 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ОПРЕДЕЛИЛА:

1. Отложить рассмотрение дела № 02-22/16А;
2. Назначить дело № 02-22/16А к рассмотрению **на « ___ » 2016г. в _____ часов _____ минут** (местное время), по адресу: г. Якутск, ул. Аммосова, 18, каб. 407;
3. Муниципальному унитарному предприятию «Жилкомсервис» городского округа «город Якутск» **предоставить не позднее «11» июля 2016г. следующие сведения (информацию) и документы:**
 - Документы, подтверждающие факт оказания услуг вывоза отходов с оборудованных контейнерами территорий индивидуальных жилых домов физических лиц **микрорайона Марха** (акт оказания услуг/выполненных работ, счет-фактура или иные первичные документы);
 - Сведения (информацию) об оказании услуг вывоза отходов с оборудованных контейнерами территорий индивидуальных жилых домов физических лиц в других районах городского округа «город Якутск» помимо микрорайона Марха;

- Согласно вышеуказанного пункта запроса – объемы произведенных работ (оказанных услуг) по сбору и вывозу отходов физических лиц с зон индивидуальной жилой застройки в натуральном и денежном выражении (согласно приложению № 1) за 2015 год и по текущий момент **в разбивке по населенным пунктам;**
- Иные сведения (информацию) и разъяснения в целях исполнения Якутским УФАС России своих полномочий в сфере антимонопольного законодательства.

Предоставляемые сведения (информация) и документы должны быть полными, достоверным, заверены и надлежащим образом оформлены.

В целях оперативной обработки информации, ответ по запрашиваемой информации просим направить на эл.адрес: to14@fas.gov.ru или по факсу 42-29-41.

Обращаем Ваше внимание на то, что в соответствии с ч. 5, ст. 19.8 Кодекса об административных правонарушениях РФ, непредставление или несвоевременное представление, равно как и представление заведомо недостоверных сведений (информации) в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган, в том числе непредставление сведений (информации) по требованию указанных органов, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии _____ <...>

Члены Комиссии <...>

<...>

Приложение

Таблица №1 «Объемы»

Объемы произведенных работ (оказанных услуг) по удалению (сбору и транспортировке) и обработке бытовых/коммунальных отходов физических лиц с зон индивидуальной застройки в натуральном и денежном выражении за		
г.		
..	В натуральном	В денежном

Наименование услуги	— натуральном выражении	— денежном выражении
1.		
2.		
...		