

Исх. №АШ-05/6091 от 14.06.2023 г.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан (далее – Татарстанское УФАС России) поступило обращение прокуратуры Республики Татарстан (вх. №3092 от 28.03.2023) с просьбой организовать проверку соблюдения ООО УК «ПЖКХ» требований антимонопольного законодательства и обращение СНТ «Поиск» (вх. №3783/ж от 13.04.2023, вх. №5507 от 31.05.2023), содержащее обстоятельства, свидетельствующие о возможных признаках нарушения ООО УК «ПЖКХ» антимонопольного законодательства.

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

Согласно статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон №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 №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 №881.

Таким образом, Законом №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 №1156 (далее - Правила №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 №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 2022 году между ООО «УК «ПЖКХ» и СНТ «Поиск» (ИНН: 1659017174) был заключен договор на оказание услуг по обращению с ТКО (договор №1659017174/1). Договор на

оказание услуг по обращению с ТКО (договор №1659017174/1) был подписан ООО «УК «ПЖКХ» 18.06.2022 года, СНТ «Поиск» 18.07.2022 года.

Объем ТКО, места (площадки) накопления ТКО, в том числе крупногабаритных отходов, и периодичность вывоза ТКО, а также информация о количестве и типе используемых контейнеров и (или) бункеров, информация о размещении мест (площадок) накопления ТКО и подъездных путей к ним (за исключением жилых домов), а также иные дополнительные или специальные условия по соглашению Сторон определяются согласно приложению №1 к настоящему договору.

В приложение №1 к договору №1659017174/1 ООО «УК «ПЖКХ» и СНТ «Поиск» согласовали объем принимаемых ТКО в год, согласно нормативов накопления, в объеме – 98,796 м3, а также место (площадка) накопления ТКО по адресу: г. Казань, тер. СНТ Поиск.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 17 договора №1659017174/1 региональный оператор обязан принимать ТКО в объеме и месте, которые определены в приложение №1 к настоящему договору.

Потребитель, согласно подпункту «а» пункта 19 обязан осуществлять складирование ТКО в местах накопления ТКО, определенных в договоре на оказание услуг по обращению с ТКО, в соответствии с территориальной схемой обращения с отходами.

Согласно пункту 4 договора №1659017174/1 дата начала оказания услуг по обращению с ТКО 01 января 2019 года.

11 апреля 2022 года ООО «УК «ПЖКХ» выставило СНТ «Поиск» счета-фактуры на оплату услуг по обращению с ТКО за период с 01.01.2019 года:

- счет-фактура №37271 (за январь-март 2019) на сумму 10 843,59 руб.;
- счет-фактура №37281 (за апрель-июнь 2019) на сумму 10 843,59 руб.;
- счет-фактура №37285 (за июль-сентябрь 2019) на сумму 10 843,59 руб.;
- счет-фактура №37288 (за октябрь-декабрь 2019) на сумму 10 843,59 руб.;
- счет-фактура №37289 (за январь-март 2020) на сумму 10 843,59 руб.;
- счет-фактура №37291 (за апрель-июнь 2020) на сумму 10 843,59 руб.;
- счет-фактура №37293 (за июль-сентябрь 2020) на сумму 11 277,57 руб.;
- счет-фактура №37294 (за октябрь-декабрь 2020) на сумму 11 277,57 руб.;
- счет-фактура №37316 (за январь-март 2021) на сумму 11 277,57 руб.;
- счет-фактура №37318 (за апрель-июнь 2021) на сумму 11 277,57 руб.;
- счет-фактура №37319 (за июль-сентябрь 2021) на сумму 12 067,20 руб.;
- счет-фактура №37321 (за октябрь-декабрь 2021) на сумму 12 067,20 руб.;
- счет-фактура №37322 (за январь 2022) на сумму 4 022,40 руб.;
- счет-фактура №37323 (за февраль 2022) на сумму 4 022,40 руб.;

- счет-фактура №37324 (за март 2022) на сумму 4 022,40 руб.

30 апреля 2022 г. счет-фактура №55377 (за апрель 2022) на сумму 4 022,40 руб.

31 мая 2022 г. счет-фактура №69525 (за май 2022) на сумму 4 022,40 руб.

30 июня 2022 г. счет-фактура №81681 (за июнь 2022) на сумму 4 022,40 руб.

Заявитель в своем обращении указывает, что ООО «УК «ПЖКХ» в период с 01.01.2019 по 18.07.2022 год услуги по обращению ТКО на территории СНТ Поиск не оказывало. Данные услуги в указанный период оказывали другие хозяйствующие субъекты, с которыми СНТ «Поиск» заключало договоры на вывоз мусора (ООО «ПЭК-Казань», ООО «Эко М», ИП <...>). Также заявитель пояснил, что разделение отходов на коммунальные, бытовые, строительные или растительные остатки не производилось. Все складывалось в один 8 кубовый бункер.

По мнению заявителя ООО «УК «ПЖКХ» неправомерно выставляет счета на оплату услуг по обращению с ТКО за период с 01.01.2019 года, поскольку вывоз ТКО с площадки СНТ Поиск ООО «УК «ПЖКХ» начало осуществлять только с июля 2022 года.

Согласно пояснениям ООО «УК «ПЖКХ», данным в ответ на запрос Татарстанского УФАС России, вывоз ТКО региональным оператор осуществляется с контейнерной площадки на территории СНТ «Поиск», а также с ближайшей контейнерной площадки по адресу: г. Казань, ул. Молодежная, жилой массив Отары, что подтверждается отчетами о фактическом вывозе ТКО.

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).

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 статьей 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 пункту 4 статьи 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами.

Согласно пункту 1 статьи 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 статьей 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 пункта 5 статьи 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 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 приложению №1 к договору №1659017174/1 место (площадка) накопления ТКО расположена по адресу: г. Казань, тер. СНТ Поиск.

В соответствии с отчетами по фактически вывезенному ТКО, представленным региональным оператором, вывоз ТКО по договору №1659017174/1 в период с 01.01.2019 г. по 01.07.2022 г. производился с контейнерной площадке по адресу: г. Казань, жилой массив Отары, ул. Молодежная.

При изложенных обстоятельствах, отчеты по фактически вывезенному ТКО не подтверждает вывоз ТКО с 01.01.2019 г. по 01.07.2022 г. с мест (площадок) накопления ТКО, расположенных по адресу: г. Казань, тер. СНТ Поиск.

Вместе с тем, если региональный оператор указал в договоре места (площадки) накопления ТКО: г. Казань, тер. СНТ Поиск, то и вывоз ТКО должен осуществляться с указанного места.

Необходимо отметить, что в правоотношениях между региональным оператором СНТ «Поиск» 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 01.01.2019г., СНТ «Поиск» 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 Закона №89-ФЗ 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» (далее – Закон о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 10 Закона 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.

Согласно пункту 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 №2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами

антимонопольного законодательства» 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 Закон о защите конкуренции.

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 Закона 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 Закона 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 Закона о защите конкуренции, выразившегося в навязывании СНТ «Поиск» невыгодных условий договора о дате начала оказания услуг по обращению с ТКО, Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Закона 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 СНТ «Поиск», в части определения даты начала фактического оказания услуг по обращению с ТКО с места (площадки) накопления указанной в договоре №1659017174/1.

О выполнении предупреждения сообщить в Татарстанское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив подтверждающие документы.

(должностное лицо) <...>