

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/15-895/2020

« 05 » апреля 2021 года

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена « 23 » марта 2021 года

В полном объеме решение изготовлено « 05 » апреля 2021 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

<...>, заместитель руководителя Управления;

Члены Комиссии:

<...>, начальник отдела контроля органов власти и процедур торгов;

<...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

в присутствии представителя администрации Кукуштанского сельского поселения – <...> (по доверенности),

рассмотрев дело № 059/01/15-895/2020 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения администрацией Кукуштанского сельского поселения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении ООО «Стройтехсервис» муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности (объекты теплоснабжения), посредством заключения договора аренды муниципального имущества от 26.08.2019 г., в нарушение установленного законом порядка, в том числе в нарушение требований ч.ч. 1, 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении», что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке,

УСТАНОВИЛА:

Пермским УФАС России в действиях (бездействии) Администрации Кукуштанского

сельского поселения (далее также Администрация) установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении ООО «Стройтехсервис» муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности (объекты теплоснабжения), посредством заключения договора аренды муниципального имущества от 26.08.2019 г., в нарушение установленного законом порядка, в том числе в нарушение требований ч.ч. 1, 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении», что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупредило Администрацию (Предупреждение № 15199-19 от 08.11.2019 г.) о необходимости прекращения действий, имеющих признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем принятия исчерпывающих мер в рамках имеющихся полномочий по возврату из пользования ООО «Стройтехсервис» муниципального имущества (объекты теплоснабжения), переданного по договору аренды от 26.08.2019 г. и иных исчерпывающих мер, направленных на обеспечение конкуренции и соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении». Выданное антимонопольным органом предупреждение с учетом продления срока его исполнения надлежало исполнить до 15 мая 2020 года.

20 мая 2020 г. Администрация уведомила Пермское УФАС России о возврате из пользования хозяйствующего субъекта муниципального имущества (объекты теплоснабжения), переданного по договору аренды. Между тем, из анализа направленных антимонопольному органу материалов, доказательств свидетельствующих о принятии мер, направленных на соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», не представлено.

Учитывая факт неисполнения предупреждения, на основании приказа от 28.07.2020 № 153-п Пермским УФАС России в отношении администрации Кукуштанского сельского поселения возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Определением от 28.07.2020 настоящее дело было назначено к рассмотрению 13.08.2020. На заседании Комиссии антимонопольного органа 13.08.2020 от администрации были представлены пояснения, из которых следует, что администрация считает предупреждение антимонопольного органа исполненным. 02.09.2020 администрация Кукуштанского сельского поселения представила Комиссии Пермского УФАС России информацию, согласно которой муниципальное имущество (объекты теплоснабжения) были переданы в оперативное управление МКУ «Управление ЖКХ и земельно-имущественных отношений Кукуштанского сельского поселения».

После принятия заключения об обстоятельствах дела от 24.02.2021 представитель администрации Кукуштанского сельского поселения указала, что решение о передаче МКУ «Управление ЖКХ и земельно-имущественных отношений

Кукуштанского сельского поселения» было обусловлено недопущением срыва отопительного сезона 2020-2021 и являлось исключительной мерой.

Изучив представленные в материалы дела документы и сведения, заслушав объяснения сторон, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.

Согласно ч.1-3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ "О теплоснабжении",

передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется только по договорам их аренды, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учетом предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и законодательством Российской Федерации о приватизации случаев передачи прав на такие объекты.

Осуществление полномочий по организации в границах поселения, городского округа теплоснабжения населения посредством передачи прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в муниципальной собственности, реализуется по договорам их аренды или по концессионным соглашениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и законодательством Российской Федерации о приватизации случаев передачи прав на такие объекты.

В случае, если срок, определяемый как разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и датой опубликования извещения о проведении соответствующего конкурса, превышает пять лет либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа данных объектов не может быть определена, передача прав владения и (или) пользования данными объектами осуществляется только по концессионному соглашению (за исключением предоставления в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации указанных прав на такое имущество лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случае, если передаваемое имущество является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данные часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности).

Из указанных норм следует, что если объекты теплоснабжения, в отношении которых планируется передача прав владения и (или) пользования были введены в эксплуатацию менее чем за пять лет до момента опубликования соответствующего извещения о проведении конкурса, в отношении таких объектов может быть заключен договор аренды, в ином случае – только концессионное соглашение.

В рассматриваемом случае, согласно документам, представленным администрацией, спорные объекты теплоснабжения, переданы по договору аренды от 26.08.2019. Между тем, спорные объекты теплоснабжения, являющиеся предметом спорного договора, введены в эксплуатацию ранее пяти лет до даты заключения указанного договора. Следовательно, передача прав владения и (или) пользования третьим лицам возможна только на основании концессионного соглашения.

Администрацией Кукуштанского сельского поселения не опровергает тот факт, что на момент возбуждения настоящего дела мер, направленных на соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», предпринято не было. При этом иным способом распоряжения муниципальным имуществом (объектами теплоснабжения) администрация Кукуштанского сельского поселения видела передачу указанных объектов в оперативное управление МКУ «Управление ЖКХ и земельно-имущественных отношений Кукуштанского сельского поселения». В обоснование своей позиции администрация указывала, что установленные ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» ограничения определяют порядок передачи объектов теплоснабжения в пользование и владение и не касаются закрепления имущества за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Комиссия антимонопольного органа, оценивая правомерность действий администрации установила следующее. Из системного анализа норм Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» следует, что осуществление обязательств теплоснабжающей организации не относится к полномочиям и функциям органов местного самоуправления.

При этом, как следует из устава МКУ «Управление ЖКХ и земельно-имущественных отношений Кукуштанского сельского поселения», утвержденного постановлением администрации Кукуштанского сельского поселения от 25.02.2015 № 25, Учреждение является некоммерческой организацией, созданной администрацией Кукуштанского сельского поселения для оказания муниципальных услуг, выполнения работ и (или) исполнения муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления.

Таким образом, оказание МКУ «Управление ЖКХ и земельно-имущественных отношений Кукуштанского сельского поселения» потребителям услуг по теплоснабжению **не относится к полномочиям органов местного самоуправления и не служит целям,** ради которых создано Учреждение.

В силу части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в

том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным [законом](#) от 30 октября 2007 года N 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральным [законом](#) от 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным [законом](#) "О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Заключение МКУ «Управление ЖКХ и земельно-имущественных отношений Кукуштанского сельского поселения» возмездных договоров на поставку тепловой энергии с потребителями и установление тарифов свидетельствует об осуществлении учреждением деятельности в качестве хозяйствующего субъекта и получении дохода на рынке, в отношении которого оно наделено властными полномочиями.

Учитывая изложенное, в рассматриваемом случае имеет место неправомерное совмещение функций органа власти – администрации Кукуштанского сельского поселения и функций хозяйствующего субъекта в сфере оказания услуг теплоснабжения.

С учетом изложенного, Комиссией Пермского УФАС в адрес МКУ «Управление ЖКХ и земельно-имущественных отношений Кукуштанского сельского поселения» было выдано предупреждение (исх. № 16047-20 от 04.12.2020) о прекращении действий (бездействии), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в совмещении функций органа власти и функций хозяйствующего субъекта в сфере оказания услуг по теплоснабжению, что приводит к устранению (ограничению) конкуренции на соответствующем товарном рынке, которое должно быть исполнено в срок до 01.06.2021.

Таким образом, на момент возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства и до настоящего времени мер, направленных на соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» администрацией Кукуштанского сельского поселения не предпринято.

Федеральный закон «О защите конкуренции» распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ст. 1 Закона о защите конкуренции).

Согласно п. 1 ст. 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (п. 4 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Конкуренция представляет собой 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 (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

В силу ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

Исследовав обстоятельства дела, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что предоставление ООО «Стройтехсервис» муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности (объекты теплоснабжения), посредством заключения договора аренды от 26.08.2019, противоречит законодательству и привело или могло привести к ограничению конкуренции.

Таким образом, в результате действий (бездействия) администрации Кукуштанского сельского поселения деятельности ООО «Стройтехсервис» были

необоснованно созданы преимущественные условия.

Анализ состояния конкуренции на соответствующем товарном рынке за период, составляющий один год (с 26.08.2018 по 26.08.2019), показал, что товарным рынком для настоящего исследования является рынок услуг по теплоснабжению на территории Пермского муниципального района Пермского края. На территории Пермского муниципального района Пермского края услуги по теплоснабжению оказываются ООО «Инвестспецпром», ООО «Пермская сетевая компания», ООО «Поток», ООО «ТеплоРесурс», ООО «Теплово» и др. Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие заключения дополнительного соглашения № 2 от 05.03.2018 к договору аренды от 04.03.2013 № 1 с ООО «Стройтехсервис» без проведения торгов показала, что действия администрации Кукуштанского сельского поселения явились необоснованным вмешательством органов местного самоуправления в конкурентную среду посредством использования властных полномочий.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что вышеописанные действия администрации привели к нарушению ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Оснований для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 48 Закона о защите конкуренции не усматривается.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия антимонопольного органа полагает необходимым выдать администрации Кукуштанского сельского поселения предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства и устранение его последствий путем принятия мер, направленных на соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении».

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Основания для прекращения рассмотрения дела отсутствуют.

2. Признать в действиях администрации Кукуштанского сельского поселения нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении обществу с ограниченной ответственностью «Стройтехсервис» муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности

(объекты теплоснабжения), посредством заключения договора аренды муниципального имущества от 26.08.2019, в нарушение установленного законом порядка, в том числе в нарушение требований ч.ч. 1, 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

3. Выдать администрации Кукуштанского сельского поселения предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства и устранение его последствий путем принятия мер, направленных на соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении».

4. Передать материалы дела должностному лицу Пермского УФАС России для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, допустивших установленное нарушение антимонопольного законодательства, к административной ответственности.

5. Основания для принятия других мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Председатель Комиссии