

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/15-879/2019

« 08 » ноября 2019 года

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена « 25 » октября 2019 года

В полном объеме решение изготовлено « 08 » ноября 2019 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:

<...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок;

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

в присутствии представителя Администрации города Гремячинска – <...> (паспорт <...> доверенность от 26.09.2019) и представителя ООО «Теплоэнерго-Комфорт» - <...> (паспорт),

рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/15-879/2019, возбужденное по признакам нарушения Администрацией города Гремячинска части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении ООО «Теплоэнерго-Комфорт» муниципальной преференции в нарушение установленного законом порядка, путем передачи объектов муниципального имущества в аренду без проведения торгов, что приводит, либо может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг теплоснабжения на территории Гремячинского городского поселения,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее – Пермское УФАС России, антимонопольный орган) поступило обращение Региональной службы по тарифам Пермского края (вх. 006802) о проведении проверки на соответствие антимонопольному законодательству действий Администрации Гремячинского городского поселения.

По результатам рассмотрения материалов Пермским УФАС России в действиях (бездействии) Администрации Гремячинского городского поселения были установлены признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении

Обществу с ограниченной ответственностью «Теплоэнерго-Комфорт» (ИНН 59021023924), как хозяйствующему субъекту, муниципальной преференции в нарушение установленного законом порядка путем передачи ООО «Теплоэнерго-Комфорт» в аренду без проведения процедур торгов объектов муниципального имущества по договору аренды от 01.01.2013 г. № 12МИ/2013 и № 14МИ/2013, в том числе с нарушением требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении», что приводит, либо может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг теплоснабжения на территории Гремячинского городского поселения. Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также – Пермское УФАС России) на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупредило Учреждение о необходимости прекращения указанных действий, имеющих признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем принятия мер по возврату указанных объектов муниципального имущества из пользования ООО «Теплоэнерго-Комфорт» 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».

15.11.2018 в адрес Пермского УФАС России в ответ на предупреждение поступило ходатайство (вх. № 016035 от 19.11.2018) Администрации Гремячинского городского поселения о продлении срока выполнения предупреждения до окончания отопительного сезона 2018-2019, поскольку изъятие муниципального имущества, находящегося в пользовании ООО «Теплоэнерго-Комфорт» привело бы к прекращению подачи тепловой энергии на территории Гремячинского городского поселения. С учетом изложенной позиции срок исполнения предупреждения был продлен до 01.06.2019, однако в указанный срок предупреждение исполнено не было.

В ответе на запрос (вх. № 012150 от 14.08.2019) в обоснование неисполнения предписания Администрация города Гремячинска указала на проведенную реорганизацию, по итогам которой Гремячинское городское поселение было преобразовано в Гремячинский городской округ. Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, было выдано в адрес Администрации Гремячинского городского поселения. Администрация города Гремячинска приступила к исполнению своих обязанностей с 01.01.2019 и не знала о выданном Пермским УФАС России предупреждении, поскольку сотрудниками Администрации Гремячинского городского поселения не были переданы соответствующие документы. Администрация города Гремячинска согласилась с тем, что договоры аренды муниципального имущества от 01.01.2013 № 12МИ/2013 и № 14МИ/2013, заключенные с ООО «Теплоэнерго-Комфорт», не соответствуют требованиям закона, и указала на проведение ревизии имущества, переданного ООО «Теплоэнерго-Комфорт», с целью его дальнейшего изъятия. Администрация города Гремячинска также указала на невозможность исполнения предписания, поскольку смена пользователя имущества может повлечь за собой срыв отопительного сезона, и просила продлить срок исполнения предписания до 01.06.2020.

При этом, доказательств исполнения Администрацией выданного Пермским УФАС России предупреждения не представлено. В летний период 2019 года по

окончании отопительного сезона у Администрации города Гремячинска не было объективных причин для неисполнения предупреждения в части возврата имущества из пользования ООО «Теплоэнерго-Комфорт». Кроме того, Администрацией города Гремячинска не представлено сведений и доказательств о принятии мер по организации конкурсных процедур на право заключения концессионного соглашения. Учитывая факт неисполнения предупреждения, на основании приказа от 27.08.2019 № 322-п Пермским УФАС России в отношении Администрации города Гремячинска (далее – Администрация) возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Представителем Администрации, явившимся на рассмотрение дела 26.09.2019, поддержана позиция, изложенная в ответе на запрос. Представитель ООО «Теплоэнерго-Комфорт» пояснил, что к моменту рассмотрения дела договоры аренды муниципального имущества от 01.01.2013 № 12МИ/2013 и № 14МИ/2013 не расторгнуты.

После принятия заключения об обстоятельствах дела от 24.10.2019 представители Администрации и ООО «Теплоэнерго-Комфорт» поддержали изложенные ранее доводы. Кроме того, представитель Администрации согласился с наличием в действиях Администрации Гремячинского городского поселения нарушения антимонопольного законодательства.

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

01.01.2013 Администрацией Гремячинского городского поселения было заключено два договора аренды муниципального имущества с ООО «Теплоэнерго-Комфорт» № 12МИ/2013 и № 14МИ/2013. Согласно данным договорам ООО «Теплоэнерго-Комфорт» во временное владение и пользование было передано муниципальное имущество для осуществления производства, распределения и продажи тепловой энергии и обслуживания сетей теплоснабжения. Дополнительными соглашениями от 01.10.2013 срок действия данных договоров продлен до 31.12.2013. Согласно документам, представленным Администрацией Гремячинского городского поселения, спорные объекты теплоснабжения, переданные по договорам аренды от 01.01.2013 № 12МИ/2013 и № 14МИ/2013, введены в эксплуатацию ранее пяти лет до даты заключения указанного договора аренды.

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 или 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).

Государственные или муниципальные преференции - предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий (п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Положениями ст. 19 Закона о защите конкуренции установлено, что государственные или муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации исключительно в целях:

1) обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

- 2) развития образования и науки;
- 3) проведения научных исследований;
- 4) защиты окружающей среды;
- 5) сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- 6) развития культуры, искусства и сохранения культурных ценностей;
- 7) развития физической культуры и спорта;
- 8) обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства;
- 9) производства сельскохозяйственной продукции;
- 10) социального обеспечения населения;
- 11) охраны труда;
- 12) охраны здоровья граждан;
- 13) поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 13.1) поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- 14) определяемых другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Запрещается использование государственной или муниципальной преференции в целях, не соответствующих указанным в заявлении о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции целям.

Государственная или муниципальная преференция в целях, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, за исключением случаев, если такая преференция предоставляется:

- 1) на основании федерального закона, правового акта Президента Российской Федерации, правового акта Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции и ее конкретного получателя;
- 2) путем направления на финансовое обеспечение непредвиденных расходов средств резервных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

3) в размере, не превышающем установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, если такая преференция предоставляется не чаще чем один раз в год одному лицу;

4) в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации и муниципальными программами (подпрограммами), содержащими мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства.

Не является государственной или муниципальной преференцией:

1) предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав по результатам торгов, организованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также по результатам иных процедур, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;

2) передача, выделение, распределение государственного или муниципального имущества отдельным лицам в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, военных действий, проведения контртеррористических операций;

3) закрепление государственного или муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;

4) предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав на основании федерального закона или на основании вступившего в законную силу решения суда;

5) предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав в равной мере каждому участнику товарного рынка;

6) предоставление концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий, имущественных прав по концессионному соглашению, заключенному в соответствии с частями 4.1 - 4.12 статьи 37 Федерального закона от 21 июля 2005 года N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Согласно чч. 1-3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 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).

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).

Из указанных законодательных 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**.

Исследовав обстоятельства дела, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что посредством передачи объектов муниципального имущества ООО «Теплоэнерго-Комфорт» в аренду без проведения торгов, последнему была предоставлена муниципальная преференция.

В рассматриваемом случае спорные объекты теплоснабжения, переданные по договорам аренды от 01.01.2013 г. № 12МИ/2013 и № 14МИ/2013, введены в эксплуатацию ранее пяти лет до даты заключения указанного договора аренды. Кроме того, доказательства передачи муниципального имущества в настоящее

время Администрации Пермскому УФАС России не представлено (акты приема-передачи отсутствуют).

Учитывая изложенное, передача прав владения и (или) пользования третьим лицам возможна только на основании концессионного соглашения.

Таким образом, в результате вышеописанных действий Администрации, нарушивших порядок представления муниципальных преференций, установленный главой 5 Закона о защите конкуренции, деятельности ООО «Теплоэнерго-Комфорт» были необоснованно созданы преимущественные условия.

Доводы Администрации относительно того, что предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, было выдано в адрес Администрации Гремячинского городского поселения, рассмотрены и отклоняются.

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона Пермского края от 09.02.2018 N 190-ПК «О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ», органы местного самоуправления Гремячинского городского округа в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления Гремячинского городского поселения в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

В силу ч. 1 ст. 3 Закона Пермского края от 27.04.2018 N 221-ПК «О преобразовании поселений, входящих в состав Гремячинского муниципального района, путем объединения с Гремячинским городским округом и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ», органы местного самоуправления Гремячинского городского округа в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления Юбилейнинского сельского поселения, Шумихинского сельского поселения, Усьвинского сельского поселения и Гремячинского муниципального района в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

Таким образом, преобразование муниципального образования не снимает с Администрации города Гремячинска ответственности за неисполнение в указанный срок предписания антимонопольного органа, поскольку Администрация города Гремячинска является правопреемником Администрации Гремячинского городского поселения.

Анализ состояния конкуренции на соответствующем товарном рынке за период, составляющий один год (с 24.10.2017 по 24.10.2018), показал, что товарным рынком для настоящего исследования является рынок оказания услуг теплоснабжения на территории Гремячинского городского поселения Пермского края. Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие передачи объектов муниципального имущества показала, что

действия Администрации явились необоснованным вмешательством органов местного самоуправления в конкурентную среду посредством использования властных полномочий, что может способствовать возможности ООО «Теплоэнерго-Комфорт» в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на рынке услуг по оказанию услуг теплоснабжения.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что вышеописанные действия Администрации привели к нарушению п.7 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 предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства и устранение его последствий путем, в т.ч. путем принятия мер по возврату указанных объектов муниципального имущества из пользования ООО «Теплоэнерго-Комфорт» 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».

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 города Гремячинска (в порядке правопреемства) нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении ООО «Теплоэнерго-Комфорт» муниципальной преференции в нарушение установленного законом порядка, путем передачи объектов муниципального имущества в аренду без проведения торгов, что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке.
3. Выдать Администрации города Гремячинска предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства и устранение его последствий, в т.ч. путем принятия мер по возврату указанных объектов муниципального имущества из пользования ООО «Теплоэнерго-Комфорт» 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».
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

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

Решение и предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в Арбитражный суд Пермского края в течение трех месяцев со дня принятия решения и выдачи предписания в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом РФ, а также в коллегиальный орган ФАС России.