

Исх. №АШ-05/8251 от 10.08.2023 г.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан (далее – Татарстанское УФАС России) поступили обращения от СНТ «Гвоздика» (вх. №5632/ж от 02.06.2023 года) по вопросу нарушения антимонопольного законодательства при заключении и исполнении договора на оказание по обращению с твердыми коммунальными отходами.

По результатам рассмотрения указанных обращений, анализа поступивших по материалам 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 ТКО, 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 ТКО на территории Западной зоны деятельности регионального оператора Республики Татарстан и с 01.01.2019 осуществляет деятельность по обращению с ТКО 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 в Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан не могут быть заменены услугами иных хозяйствующих субъектов.

01 января 2019 года между ООО «УК «ПЖКХ» и СНТ «Гвоздика» (ИНН: 1624010690) был заключен договор на оказание по обращению с ТКО (договор №1624010690/1).

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 №1624010690/1 от 01.01.2019 ООО «УК «ПЖКХ» и СНТ «Гвоздика» согласовали объем принимаемых ТКО в год в объеме – 0 м3, место (площадка) накопления ТКО по адресу: Республика Татарстан, Лаишевский район, сп. Орловское, д. Орел, тер. СНТ «Гвоздика», периодичность вывоза ТКО – по графику и тип емкости – бункер 8 (1 шт.).

Из приложения №2 к договору №1624010690/1 от 01.01.2019 следует, что размер ежемесячной платы определяется региональным оператором исходя из фактического вывезенного объема ТКО и единого тарифа на услуги регионального оператора.

Как следует из пояснений СНТ «Гвоздика», изложенных в обращении (вх. №5632/ж от 02.06.2023 года), и акта сверки взаимных расчетов между ООО «УК «ПЖКХ» и СНТ «Гвоздика» по договору №1624010690/1 от 01.01.2019 региональный оператор осуществлял вывоз ТКО с территории СНТ «Гвоздика» и определял объем оказанных услуг на основании заявок СНТ.

Договор №1624010690/1 от 01.01.2019 был заключен на срок по 31.12.2019 г. (пункт 40 Договора). Настоящий договор считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, если за один месяц до окончания срока его действия ни одна из сторон не заявит о его прекращении или изменении либо о заключении нового договора (пункт 43 Договора).

В период с 01.01.2019 по конец 2020 года региональный оператор осуществлял вывоз ТКО с территории СНТ «Гвоздика» в рамках договора №1624010690/1 от 01.01.2019 на основании заявок потребителя.

В 2021 году заявки со стороны СНТ «Гвоздика» перестали подаваться, вывоз ТКО региональный оператор не осуществлял.

В июне 2022 году СНТ «Гвоздика» обратилось к ООО «УК «ПЖКХ» с заявкой на вывоз контейнера (8 куб.м.) с ТКО. Однако, по мнению СНТ «Гвоздика», ООО «УК «ПЖКХ» так не предоставило услугу. До конца 2022 года СНТ «Гвоздика» не обращалось к ООО «УК «ПЖКХ» за услугой по вывозу ТКО.

При этом согласно данным АИС «Отходы», которые были предоставлен ООО «УК «ПЖКХ», региональный оператор осуществлял вывоз ТКО с территории СНТ «Гвоздика» один раз – 17.07.2022 года.

29 августа 2022 ООО «УК «ПЖКХ» выставило счета на оплату услуг по вывозу ТКО с 01.01.2021 года. Все счета за вывоз ТКО с 01.01.2021 года были выставлены согласно нормативу:

29 августа 2022 года - счет №121989 на сумму 5 205,24 руб.;

- счет №121997 на сумму 5 205,24 руб.;

- счет №122003 на сумму 5 569,71 руб.;

- счет №122009 на сумму 5 569,71 руб.;

- счет №122014 на сумму 5 569,71 руб.;

- счет №122119 на сумму 5 569,71 руб.;

31 августа 2022 года счет №122128 на сумму 3 861,72 руб.;

30 сентября 2022 года счет №122133 на сумму 1 930,86 руб.;

30 октября 2022 года счет №146809 на сумму 1 930,86 руб.;

30 ноября 2022 года счет №158751 на сумму 1 930,86 руб.;

31 декабря 2022 года счет №158824 на сумму 2 008,07 руб.;

31 января 2023 года счет №10993 на сумму 2 008,07 руб.;

28 февраля 2023 года счет №13744 на сумму 2 008,07 руб.;

31 марта 2023 года счет №31361 на сумму 2 008,07 руб.;

30 апреля 2023 года счет №50988 на сумму 2 008,07 руб.

СНТ «Гвоздика» выставленные региональным оператором счета на оплату услуг по обращению с ТКО за период с 01.01.2021 года не оплатило.

09 декабря 2022 года Председатель Правления СНТ «Гвоздика» обратился к региональному оператору для подписания договора на 2023 год с теми же условиями, что и в договоре №1624010690/1 от 01.01.2019.

В тот же день между ООО «УК «ПЖКХ» и СНТ «Гвоздика» был заключен договор на оказание по обращению с ТКО №1624010690/1.

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 №1624010690/1 ООО «УК «ПЖКХ» и СНТ «Гвоздика» согласовали объем принимаемых ТКО в год, согласно нормативов накопления, в объеме – 45,6 м³, а также место (площадка) накопления ТКО по адресу: Республика Татарстан, Лаишевский район, сп. Орловское, тер. СНТ «Гвоздика».

Периодичность вывоза ТКО – согласно действующему законодательству (приложение №1 к договору №1624010690/1 от 09.12.2022).

Согласно условиям договора №1624010690/1 от 09.12.2022 года дата начала оказания услуг по обращению с ТКО 01.01.2021 год, то есть региональный оператор распространил действие договора на отношения, которые возникли до его заключения. При этом рассчитав плату за услугу по обращению с ТКО за период с 01.01.2021 года согласно нормативу.

СНТ «Гвоздика» не согласившись с указанными условиями договора №1624010690/1 от 09.12.2022 года направило 20.12.2022 года письмо в адрес регионального оператора письмо с отказом от договора и направлением в адрес СНТ «Гвоздика» новой оферты.

Таким образом, как установлено антимонопольным органом и не опровергается ООО УК «ПЖКХ», в 2021 году Общество вывоз ТКО с контейнерной площадки, определенной договором №1624010690/1 от 09.12.2022 года, по адресу: Республика Татарстан, Лаишевский район, сп. Орловское, д. Орел, тер. СНТ «Гвоздика», не осуществлялся.

Проанализировав имеющуюся в распоряжении антимонопольного органа информацию, фактические обстоятельства рассматриваемой ситуации, Татарстанское УФАС России приходит к выводу о наличии в действиях ООО УК «ПЖКХ» признаков нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с Правилами №1156:

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

В соответствии с договором на оказание услуг по обращению с ТКО в местах (площадках) накопления ТКО, складирование ТКО 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 ТКО в местах (площадках) накопления ТКО, не указанных в договоре на оказание услуг по обращению с ТКО.

Также, региональный оператор обязан принимать ТКО в объеме и в месте, которые определены в Приложении к договору.

Вместе с тем, как следует из фактических обстоятельств рассматриваемой ситуации, с контейнерной площадки на территории СНТ «Гвоздика» в 2021 году сбор и вывоз ТКО региональным оператором не осуществлялся.

При этом, если региональный оператор указал в договоре №1624010690/1 от 09.12.2022 года место (площадку) накопления ТКО по адресу: Республика Татарстан, Лаишевский район, сп. Орловское, д. Орел, тер. СНТ «Гвоздика», то и вывоз ТКО должен осуществляться с указанного места.

Однако, доказательств оказания региональным оператором в 2021 г. услуги по обращению с ТКО в месте, согласованном с СНТ «Гвоздика», у ООО «УК «ПЖКХ» не имеется.

При этом действие нового договора на оказание услуг по обращению с ТКО №1624010690/1 от 09.12.2022 года ООО УК «ПЖКХ», невзирая на указанное обстоятельство, было распространено на 2021 год.

Необходимо отметить, что в правоотношениях с региональным оператором СНТ «Гвоздика» 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 01.01.2021 года, СНТ «Гвоздика» вынуждено нести бремя оплаты за не оказанные услуги по обращению с ТКО.

Исходя из фактических обстоятельств рассматриваемой ситуации, региональный оператор ООО «УК «ПЖКХ», обладая информацией о том, что с территории СНТ «Гвоздика» вывоз ТКО в 2021 году не осуществлялся, в целях получения монопольной выгоды, пользуясь своим исключительным положением регионального оператора, распространил действие нового договора на оказание услуг по обращению с ТКО №1624010690/1 от 09.12.2022 года на 2021 год, начислив плату СНТ «Гвоздика» за услугу по обращению с ТКО исходя из норматива, при этом не неся затрат, связанных с транспортированием.

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).

ООО «УК «ПЖКХ», пользуясь доминирующим положением регионального оператора в Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан, произвело начисление платы за услугу по обращению с ТКО СНТ «Гвоздика» за 2021 год, при этом не произведя затрат на оказания такой услуги, получив тем самым необоснованное обогащение за счет указанного садового товарищества, что явно

невыгодно СНТ «Гвоздика».

Однако в силу пункта 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 (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).

Исходя из содержания запрета, установленного пунктом 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, пресечение антимонопольного нарушения в форме навязывания невыгодных и не относящихся к предмету договора условий и (или) установления дискриминационных условий допускается как до, так и после заключения договора, в который включается подобное условие.

При этом само по себе заключение договора с доминирующим на рынке субъектом без возражений, высказанных контрагентом на стадии заключения договора (например, без составления протокола разногласий по спорным условиям), и (или) исполнение договора не являются обстоятельствами, исключающими возможность квалификации поведения доминирующего субъекта как злоупотребления (пункт 15 Постановления Пленума ВС РФ от 04.03.2021 №2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»).

Согласно правовой позиции ВС РФ, изложенной в Определении от 14 ноября 2022 г. №304-ЭС22-12944 по делу №А75-7519/2021, услуга по обращению с ТКО не может считаться оказанной только ввиду образования таких отходов как неизменного фактора, сопутствующего жизнедеятельности человека, если при этом не соблюдаются требования к организации исполнения данной услуги, предусмотренные действующим законодательством.

Законом об отходах производства и потребления в преамбуле определено, что целью государственного регулирования в области обращения с отходами производства и потребления является предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечение таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Достижение указанной цели, в частности, предполагает, что движение ТКО должно контролироваться на каждом этапе, начиная от источника их образования, заканчивая утилизацией, размещением или переработкой.

Из взаимосвязанных положений пункта 2 статьи 24.7 Закона об отходах производства и потребления и пунктов 9, 13 Правил №1156, следует, что региональный оператор осуществляет прием ТКО от потребителей в месте (площадке) накопления ТКО, определенном договором на оказание услуг по обращению с ТКО, в соответствии со схемой обращения с отходами. Региональный оператор несет ответственность за

обращение с ТКО с момента погрузки таких отходов в мусоровоз.

Таким образом, позиция ООО «УК «ПЖКХ» относительно правомерности выставления платы потребителям за услугу по обращению с ТКО, которая им фактически не оказывалась, сводится к тому, что такие потребители обязаны оплачивать такую услугу в силу своего существования, так как могли избавляться от отходов, используя ближайшие обслуживаемые площадки (места) для накопления ТКО.

Однако, указанная позиция не может быть поддержана, поскольку непрозрачность движения отходов препятствует обеспечению их безопасности, минимизации причиняемого ими вреда.

Согласно пункту 14 Постановления Пленума ВС РФ 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.

Оценив описанные выше фактические обстоятельства, Татарстанское УФАС России приходит к выводу о том, что ООО «УК «ПЖКХ», используя свое доминирующее положение, а также учитывая, что потребители в рассматриваемых правоотношениях являются юридически слабой стороной, не обладающей специальными познаниями, имеет возможность начислять плату за неоказанные услуги, получая тем самым, необоснованные преимущества.

Таким образом, действия регионального оператора ООО «УК «ПЖКХ» содержат признаки злоупотребления доминирующим положением на рынке обращения с ТКО, запрещенного пунктом 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 39.1 Закона 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 органу или 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 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» признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 3 части 1

статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося в навязывании СНТ «Гвоздика» невыгодных условий договора о дате начала оказания услуг по обращению с ТКО, Татарстанское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий, содержащих признаки нарушения, предупреждает о необходимости в течение 30 дней с момента получения настоящего предупреждения совершить действия по урегулированию разногласий с СНТ «Гвоздика», в части определения даты начала фактического оказания услуг по обращению с ТКО с мест (площадок) накопления определенных договором.

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) - <...>