

Решение № 055/01/10-52/2020

Резолютивная часть оглашена 19 августа 2020 года

изготовлено в полном объеме 01 сентября 2020 года
Омск

г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области по рассмотрению дела № 055/01/10-52/2020 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

<...>– заместителя руководителя управления, председателя Комиссии;

<...>– начальника аналитического отдела, члена Комиссии;

<...>– главного специалиста - эксперта отдела защиты конкуренции, члена Комиссии;

<...>- эксперта отдела защиты конкуренции, члена Комиссии,

в присутствии представителя ответчика – АО «Омскоблводопровод» <...> (доверенность),

рассмотрев в заседаниях Комиссии 12.02.2020, 11.03.2020, 20.05.2020, 09.06.2020, 30.06.2020, 11.07.2020, 23.07.2020, 30.07.2020 и 19.08.2020 дело № 055/01/10-52/2020, возбужденное приказом руководителя Омского УФАС России от 23.01.2020 № 17 по признакам нарушения АО «Омскоблводопровод» (ОГРН 1045553004430, ИНН 5528022202, юридический и почтовый адрес: 644520, Омская область, Омский район, село Троицкое, ул. Дорстрой,8) пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),,

установила:

1. Основанием для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 055/01/10-52/2020 послужили материалы плановой выездной проверки и выводы инспекции Омского УФАС России, (далее также Инспекция) изложенные в акте, составленном по её результатам.

На основании приказа руководителя Омского УФАС России В.А. Кабаненко № 233 от 20.09.2019 инспекцией Омского УФАС России была проведена плановая выездная проверка в отношении акционерного общества «Омскоблводопровод», по результатам которой составлен Акт № 08 от 20.12.2019 (далее – Акт проверки).

Из Акта проверки следует, что Инспекцией Омского УФАС России были выявлены признаки нарушения АО «Омскоблводопровод» (далее также Общество, Ответчик):

- пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции при осуществлении деятельности АО «Омскоблводопровод» по оказанию платных услуг (транспортные услуги специальных транспортных средств), являющихся составляющими ряда услуг Общества, оказываемых населению и юридическим лицам. Так, Инспекцией было установлено, что при расчете затрат на топливо для работы 1 машино-часа

специального транспортного средства Общество применило одновременно норму расхода топлива для передвижения и норму расхода топлива для работы оборудования;

- части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции при осуществлении деятельности АО «Омскоблводопровод» (с учетом положений Приказа № 71 от 10.04.2017, Распоряжения № 66 от 04.09.2019 руководителей АО «Омскоблводопровод»):

- по ограничению/приостановлению холодного водоснабжения потребителей – физических лиц, собственников и (или) иных владельцев жилых домов;

- по ограничению холодного водоснабжения потребителей – физических лиц, собственников и (или) пользователей помещений в многоквартирных домах, в связи с образовавшейся абонентской задолженностью, что повлекло и может повлечь ущемление интересов неопределенного круга потребителей услуг.

Из Акта проверки следует, что положения Порядка приостановления холодного водоснабжения для физических лиц, утвержденного приказом № 71 от 10.04.2017 генерального директора АО «Омскоблводопровод» <...> (далее – Порядок приостановления ХВС), не соответствуют изложенным в пункте 119 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (далее – Правила № 354) требованиям о порядке ограничения и/или приостановления коммунальной услуги при наличии у потребителя задолженности, в соответствии с которыми наличие/отсутствие технической возможности введения ограничения должно быть установлено во всех случаях направления потребителю-должнику предупреждения (уведомления) по основанию наличия у абонента задолженности по оплате по договору водоснабжения, в случае неполной оплаты потребителем коммунальной услуги.

Другим локальным документом: Распоряжением № 66 от 04.09.2019 заместителя генерального директора АО «Омскоблводопровод» <...> «О порядке введения ограничения предоставления водоснабжения в помещениях многоквартирных домов» на руководителей служб и подразделений проверяемого лица возложена обязанность в дальнейшей работе в части введения ограничения предоставления ХВС руководствоваться «Порядком ограничения предоставления коммунальной услуги по холодному водоснабжению в многоквартирных домах» (далее – Порядок ограничения ХВС в МКД).

Инспекция в Акте проверки указала на несоответствие Порядка ограничения ХВС в МКД Правилам № 354 и объективную возможность ущемления интересов неопределенного круга потребителей услуг, оказываемых проверяемым лицом.

На основании материалов плановой выездной проверки и Акта проверки, с учетом результатов рассмотрения Инспекцией письменных возражений АО «Омскоблводопровод» на Акт проверки (вх. № 117 от 10.01.2020), был издан приказ Омского УФАС России от 23.01.2020 № 17 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения АО «Омскоблводопровод»:

- пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции путем установления монопольно высокой цены услуги для юридических лиц с использованием специального транспорта при приостановлении/возобновлении водоснабжения;

- части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции путем принятия (издания) ненормативных локальных актов: Приказа № 71 от 10.04.2017, Распоряжения № 66 от

04.09.2019 руководителей АО «Омскоблводопровод», не соответствующих (в части) действующему законодательству, обязательных для применения сотрудниками Общества при оказании услуг (выполнении работ) **по ограничению и(или) приостановлению холодного водоснабжения** в связи с образовавшейся абонентской задолженностью потребителей – собственников и иных законных владельцев помещений в многоквартирном доме, жилого дома, домовладения, что могло повлечь ущемление интересов неопределенного круга потребителей коммунальных услуг по холодному водоснабжению.

В результате проведенного анализа материалов, полученных в ходе проверки и при рассмотрении дела, Комиссией Омского УФАС России установлено следующее.

Основной деятельностью Общества является предоставление услуг холодного водоснабжения с использованием централизованных систем водоснабжения, находящихся на территории 13 муниципальных районов Омской области. Основные потребители данных услуг – население и юридические лица.

Относительно признаков нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции Комиссией установлено следующее.

Тарифы на услуги холодного водоснабжения подлежат государственному регулированию на основании Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – № 416-ФЗ) и Постановления Правительства РФ от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

Общество также имеет право осуществлять любые виды деятельности, не запрещённые федеральными законами. Стоимость прочих услуг Общества определяется с учетом понесенных расходов.

Согласно пункту 67 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013

№ 644 в случае введения в отношении абонента временного прекращения либо ограничения холодного водоснабжения и (или) водоотведения по основаниям, указанным в пунктах 4 и 5 части 1, пунктах 2 - 5, 8 и 9 части 3 статьи 21 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон № 416-ФЗ), абонент обязан возместить организации водопроводно-канализационного хозяйства расходы на введение временного прекращения либо ограничения и восстановления холодного водоснабжения и (или) водоотведения. Возмещение расходов, связанных с временным прекращением либо ограничением и восстановлением холодного водоснабжения и (или) водоотведения, производится абонентом на основании расчета, произведенного организацией водопроводно-канализационного хозяйства на основании документально подтвержденных расходов.

В соответствии с пунктом 121 (1) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354, услуги, связанные с введением ограничения, приостановлением и возобновлением предоставления коммунальной услуги потребителю-должнику, подлежат возмещению за счет потребителя, в отношении которого осуществлялись указанные действия, в размере, не превышающем 3 тыс. рублей в совокупности. Общество поясняет, что несмотря на то, что указанная сумма не покрывает затрат при оказании вышеназванной услуги, плата за данную услугу установлена на основании действующего ограничения - 3000 рублей. В случае нарушения юридическим лицом правил пользования услугой водоснабжения Общество взимает плату, равную стоимости расходов Общества, подлежащих к

возмещению в случае приостановления/ возобновления водоснабжения. Указанная плата установлена Обществом приказом № 100, который введен в действие с 01.08.2019 (далее – Приказ

№ 100).

При рассмотрении дела установлено, что при приостановлении/ возобновлении водоснабжения Общество использует следующую спецтехнику:

1. в случае необходимости откачки воды - ассенизаторскую машину ГАЗ 3307 АС (в Называевском муниципальном районе Омской области⁽¹⁾) и ГАЗ 5312 АС;
2. автокран;
3. экскаватор ЕК 18-27.

Принимая во внимание письменные пояснения АО «Омскоблводопровод» (исх. № 177 от 11.02.2020) о том, что автокран не был использован при приостановлении/ возобновлении водоснабжения в 2019 году, Комиссия не анализировала затраты Общества при оказании услуг с применением автокрана. Комиссией Омского УФАС России были проанализированы затраты Общества по отключению и возобновлению водоснабжения при нарушении правил пользования коммунальных услуг.

Так, стоимость затрат по возмещению расходов на приостановление водоснабжения при нарушении правил пользования коммунальными услугами для юридических лиц (далее – Стоимость затрат) в соответствии с Приказом № 100 составила:

- «приостановление водоснабжения потребителю - должнику, осуществлённое после откачки колодца с использованием АС машины» – <...>руб.;
- «возобновление водоснабжения потребителю - должнику осуществлённое после откачки колодца с использованием АС машины» – <...>руб.;
- «приостановление водоснабжения потребителю - должнику, осуществлённое в случае глухой врезки с использованием экскаватора» – <...>руб.;
- «возобновление водоснабжения потребителю - должнику осуществлённое в случае глухой врезки с использованием экскаватора» – <...>руб.

При этом, затраты при выполнении аналогичных работ без использования спецтехники составили:

- «приостановление водоснабжения потребителю - должнику без откачки воды» – <...>руб.;
- «возобновление водоснабжения потребителю - должнику без откачки воды» – <...>руб.

В стоимость затрат при использовании спецтехники Обществом, помимо расходов на оплату труда (4 человека по 3 часа работы) и отчислений с фонда оплаты труда (30,2%), включены расходы на использование автотранспорта:

- ГАЗ 3307Ас машина (3 часа);
- Газ 66 фургон (3 часа).

Ассенизаторская машина представляет собой цистерну и вакуумный насос, закрепленный на шасси грузового автомобиля и используется при откачке воды из колодца при подключении (отключении) водоснабжения.

При анализе калькуляций платных услуг спецтехники (таблица 1) установлено, что

Обществом в расходы (на 1 машино-час) включены: затраты на оплату труда с отчислениями, затраты на горюче-смазочные материалы, оплату медицинского осмотра, затраты на ремонт, страхование, спецодежду и накладные расходы.

Таблица 1

Статья затрат	ГАЗ-5312 АС	ГАЗ 3307 АС
Заработная плата с отчислениями (30,2%)	<...>	<...>
ГСМ (топливо и масло)	<...>	<...>
Предрейсовый мед. осмотр	<...>	<...>
Ремонтный фонд	<...>	<...>
Страхование	<...>	<...>
Мед. осмотр	<...>	<...>
Спецодежда	<...>	<...>
Накладные расходы 56,94%	<...>	<...>
ИТОГО:	<...>	<...>

Несмотря на наличие в материалах дела калькуляций 1 машино-часа как по АС машине ГАЗ-5312, так и по ГАЗ 3307 при использовании Обществом на территории Омской области либо того или иного вида АС машины, расчет стоимости затрат по возмещению расходов на приостановление водоснабжения при нарушении правил пользования коммунальными услугами (юр. лицо) с использованием АС машины произведен на основании калькуляции стоимости 1 машино-часа только по ГАЗ 3307, которая (протокол от 30.07.2020) закреплена и используется исключительно в Называевском муниципальном районе Омской области.

При расчете затрат на ГСМ Общество применило нормы расхода топлива для указанных моделей спецтехники на основании Методических рекомендаций Минтранса России «Нормы расхода топлив и смазочных материалов на автомобильном транспорте», утвержденные распоряжением Минтранса России от 14.03.2008 № АМ-23-р. Исходя из расчета затрат на ГСМ, Обществом в себестоимости услуг автотранспорта учитывается расход топлива на передвижение и на работу оборудования за период времени равный одному часу. Несмотря на то, что конструктивные особенности ассенизаторской машины не позволяют одновременно осуществлять передвижение и работу специального оборудования, закреплённого на шасси, при подсчёте затрат на топливо Общество учитывает норму расхода топлива на передвижение и норму расхода топлива на работу оборудования одновременно.

Расчет затрат на ГСМ при работе 1 машино-часа по данным Общества приведен в таблице 2.

Таблица 2

	ГАЗ-5312 АС	ГАЗ-3307 АС
Вид топлива	Бензин АИ-92	
Стоимость топлива, учтенная в себестоимости	<...>	
Расход топлива для передвижения	<...>	<...>
Скорость	<...>	
Пробег за 1 час	<...>	
Всего затраты на топливо при	<...>	<...>

Всего затраты на топливо при работе передвигании		
Расход топлива для работы оборудования за 1 час	<...>	
Всего затраты на топливо при работе оборудования	<...>	<...>
Всего затраты на топливо	<...>	<...>
Масло 3%	<...>	<...>
Всего затраты на ГСМ	<...>	<...>

Комиссия отмечает, что представленные Обществом калькуляции 1 машино-часа ассенизаторских машин ГАЗ 5312 АС и ГАЗ-3307 АС содержат различные затраты топлива на работу оборудования: ГАЗ 5312 АС расходует топливо весь период работы (1 час), в то время, как ГАЗ 3307 АС на работу оборудования расходует топливо в течение 10 минут (0,165 часа).

Комиссией установлено, что расчет себестоимости 1 машино-часа работы ассенизаторских машин ГАЗ 3307 и ГАЗ 5312 необоснованно учитывает пробег, равный расстоянию, которое автомобиль проезжает за все время использования спецтехники, так как при работе спецоборудования (насоса) часть времени топливо расходуется по иным нормам.

В соответствии с данными Общества время работы насоса составляет 10 минут (0,165 часа), следовательно, расходы на ГСМ при перемещении ассенизаторской машины должны быть учтены исходя из времени пробега - 50 минут (0,835 часа).

С учетом вышеизложенного, расход топлива для ассенизаторских машин при расчете себестоимости 1 машино-часа представлен в таблице 3.

Таблица 3

	ГАЗ 5312 АС	ГАЗ 3307 АС
Стоимость топлива, руб./л.	<...>	
Норма расхода топлива на передвижение	<...>	<...>
Скорость	<...>	
Время пробега	<...>	
Пробег	<...>	
Затраты на пробег	<...>	<...>
Норма расхода топлива на работу насоса	<...>	
Время работы насоса	<...>	
Затраты на работу насоса	<...>	<...>
Масло 3%	<...>	<...>
Всего затраты ГСМ	<...>	<...>

С учетом изложенного, затраты на использование 1 машино-часа (данные таблицы 1 скорректированы с учетом затрат на ГСМ) составили:

Всего затраты на 1 машино-час	<...>	<...>
--------------------------------------	-------	-------

Подробный расчет представлен в Приложении 1.

Кроме того, исходя из представленных в материалы дела пояснений Общества, следует, что время выполнения работ с применением АС машины составляет 3 часа (120 минут – передвижение, 30 минут – откачка и слив воды, 30 минут – простой), без применения - 2,5 часа.

Комиссия пришла к выводу, что Общество при расчете размера затрат, применив стоимость 1 машино-часа, не учло время простоя АС машины во время работы бригады по приостановлению/возобновлению водоснабжения, что привело к завышению затрат на топливо и, как следствие, к увеличению Стоимости затрат.

Комиссия считает, что при выполнении работ по приостановлению/возобновлению водоснабжения для юридических лиц в случае необходимости откачки воды транспортные расходы в части затрат на ГСМ должны быть скорректированы за счет понижающего коэффициента с учетом времени простоя ассенизаторской машины – 30 минут (во время работы бригады по приостановлению/возобновлению водоснабжения).

Принимая во внимание, что при простое техники Общество не несет затраты на ГСМ, транспортные расходы в составе затрат по приостановлению/возобновлению водоснабжения для юридических лиц с использованием ассенизаторской машины должны быть скорректированы с учетом простоя на коэффициент 0,92-0,93 (приложение 1).

Экскаватор

Согласно пояснениям Общества (исх. № 895 от 09.07.2020, вх. № 7678 от 10.07.2020) экскаватор применяется в случае «глухой врезки», временные затраты составляют 3 машино-часа. Учитывая, что расход топлива на машино-час работы экскаватора 19,6 л, включая и время передвижения до места выполнения работ, и время работы ковшом, применяемая норма расхода топлива в литрах за единицу времени при расчете себестоимости 1 машино-часа работы экскаватора обоснована.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия пришла к выводу, что затраты на приостановление/возобновление водоснабжения для юридических лиц в случае необходимости откачки воды с учетом расхода топлива, рассчитанного в соотношении времени передвижения и времени работы насоса, а также с применением понижающего коэффициента, учитывающего время простоя ассенизаторской машины во время работы бригады, составляют:

Вид производимой операции	В соответствии с Приказом № 100 Общества	С учетом соотношения времени работы автотранспорта на передвижение, работу оборудования, учитывая вынужденный простой техники во время работы бригады		
		ГАЗ 5312 АС	ГАЗ 3307 АС	D
<i>приостановление</i>	<...>	<...>	<...>	<...>
<i>возобновление</i>	<...>	<...>	<...>	

Подробный расчет приведен в Приложении 2.

Относительно довода Общества о том, что АО «Омскоблводопровод не занимает доминирующего положения при оказании услуг спецтехники и о наличии возможности оказания данных услуг иными хозяйствующими субъектами, Комиссия отмечает, что

Обществу вменяется нарушение при установлении платы, возмещающей затраты на приостановление/возобновление водоснабжения юридическому лицу-должнику, **учитывающей, в том числе** стоимость работы спецтехники – ассенизаторской машины. Указанная плата в соответствии с действующим законодательством в сфере водоснабжения (п. 67 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644, пп. 4 и 5 ч. 1, пп. 2 - 5, 8 и 9 ч. 3 ст. 21 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении») взимается исключительно организацией, осуществляющей водоснабжение согласно произведенного ею расчета на основании документально подтверждённых расходов.

Учитывая, что работы по приостановлению и возобновлению водоснабжения на сетях неразрывно связаны с подачей воды, не образуют отдельного вида экономической деятельности, а являются нераздельной частью рынка услуг по водоснабжению, следовательно, указанные работы осуществляются субъектом естественной монополии (на рынке водоснабжения по сетям централизованной системы холодного водоснабжения).

Относительно признаков нарушения АО «Омскоблводопровод» части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции при оказании услуг (выполнении работ) по приостановлению/возобновлению водоснабжения абонентам – физическим лицам в связи с образовавшейся задолженностью Комиссией установлено следующее.

Действия водоснабжающей организации по введению режима временного ограничения или прекращения холодного водоснабжения в связи с наличием у потребителя – физического лица задолженности регламентированы действующим законодательством в сферах водоснабжения и предоставления коммунальных услуг.

Организация, осуществляющая холодное водоснабжение и (или) водоотведение, вправе временно прекратить или ограничить водоснабжение и (или) водоотведение, а также транспортировку воды и (или) сточных вод в случаях, установленных статьей 21 Закона № 416-ФЗ, в числе которых:

- наличие у абонента задолженности по оплате по договору водоснабжения, договору водоотведения за два расчетных периода, установленных этим договором, и более (пункт 8) части 3 статьи 21 Закона № 416-ФЗ);
- воспрепятствования абонентом допуску (не допуск) представителей организации, осуществляющей горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, или по её указанию представителей иной организации к узлам учета абонента для осмотра, контроля, снятия показаний средств измерений (пункт 9) части 3 статьи 21 Закона № 416-ФЗ).

Особенности прекращения или ограничения водоснабжения и (или) водоотведения собственников и пользователей помещений в многоквартирных домах, собственников и пользователей жилых домов, отказа от исполнения договоров водоснабжения и (или) водоотведения, заключенных с собственниками и пользователями помещений в многоквартирных домах, жилых домов, устанавливаются в соответствии с жилищным законодательством (часть 8 статьи 21 Закона № 416-ФЗ).

Порядок прекращения, ограничения водоснабжения и (или) водоотведения, транспортировки воды и (или) сточных вод, отказа от исполнения договора водоснабжения и (или) водоотведения, порядок уведомления абонентов, органов местного самоуправления, территориальных органов федерального органа исполнительной власти о прекращении, об ограничении или отказе от исполнения

соответствующих договоров, а также категории абонентов, в отношении которых прекращение и ограничение водоснабжения и (или) водоотведения запрещены, устанавливаются правилами холодного водоснабжения и водоотведения, правилами горячего водоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации (часть 9 статьи 21 Закона № 416-ФЗ).

Осуществление АО «Омскоблводопровод» холодного водоснабжения потребителей – физических лиц: собственников и (или) пользователей помещений в многоквартирных домах и жилых домов, с целью обеспечения благоприятных и безопасных условий использования жилых, нежилых помещений, общего имущества в многоквартирных домах, а также земельных участков и расположенных на них жилых домов (домовладений), в понятии Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (далее – Правила № 354), является деятельностью по предоставлению указанным потребителям коммунальной услуги – подаче потребителям коммунального ресурса (холодной воды).

Основания и порядок приостановления или ограничения предоставления коммунальных услуг определены разделом XI указанных Правил.

Из пункта 114 Правил № 354 следует, что:

- при ограничении предоставления коммунальной услуги исполнитель временно уменьшает объем (количество) подачи потребителю коммунального ресурса соответствующего вида и (или) вводит график предоставления коммунальной услуги в течение суток;
- при приостановлении предоставления коммунальной услуги исполнитель временно прекращает подачу потребителю коммунального ресурса соответствующего вида.

Порядок ограничения и/или приостановления коммунальной услуги при наличии у потребителя задолженности регламентирован пунктом 119 Правил № 354 и применяется в случаях неполной оплаты потребителями коммунальной услуги, если иное не установлено федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации или договором, содержащим положения о предоставлении коммунальных услуг.

Договоры водоснабжения содержат условия временного прекращения или ограничения холодного водоснабжения, которые соответствуют Типовой форме такого договора.

При этом договором водоснабжения также предусмотрены обязанности АО «Омскоблводопровод» соблюдать установленный режим подачи холодной воды, предупреждать абонента о временном прекращении или ограничении холодного водоснабжения в порядке и случаях, которые предусмотрены настоящим договором и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Приказом № 71 от 10.04.2017 генерального директора АО «Омскоблводопровод <...> утвержден «Порядок приостановления холодного водоснабжения для физических лиц» (далее – Порядок приостановления ХВС), который в период проведения плановой выездной проверки являлся действующим, что следует из письменных пояснений проверяемого лица (вх. № 11908 от 28.11.2019) и, по мнению АО «Омскоблводопровод», не противоречит Правилам № 354, в том числе нормам пункта 119 указанных правил.

Из наименования вышеуказанного локального документа и его содержания следует, что Порядок приостановления ХВС подлежит применению при приостановлении ХВС в жилых домах.

Комиссией установлено, что положения Порядка приостановления ХВС не соответствуют изложенным в пункте 119 Правил № 354 требованиям о порядке ограничения и/или приостановления коммунальной услуги при наличии у потребителя задолженности, что создавало в период действия Приказа № 71 угрозу возможного ущемления интересов неопределенного круга потребителей услуг.

Из положений пункта 119 Правил № 354 следует, что:

- указанный в предупреждении (уведомлении) срок погашения задолженности составляет не менее 20 дней со дня доставки потребителю - должнику предупреждения (уведомления);
- в предупреждении (уведомлении) должно быть указано о том, что в случае непогашения задолженности в течение 20 дней со дня доставки предупреждения (уведомления) предоставление коммунальной услуги может быть: при наличии технической возможности сначала ограничено, а затем приостановлено либо при отсутствии технической возможности введения ограничения – приостановлено без предварительного введения ограничения (из подпункта а) пункта 119 Правил № 354).

При непогашении задолженности в течение установленного в предупреждении (уведомлении) срока исполнитель:

- при наличии технической возможности вводит ограничение предоставления указанной в предупреждении (уведомлении) коммунальной услуги (подпункт б) пункта 119 Правил № 354);
- при отсутствии технической возможности введения ограничения в соответствии с подпунктом «б» пункта 119 настоящих правил либо при непогашении образовавшейся задолженности по истечении 10 дней со дня введения ограничения предоставления коммунальной услуги, исполнитель приостанавливает предоставление такой коммунальной услуги, за исключением отопления, а в многоквартирных домах также за исключением холодного водоснабжения (подпункт в) пункта 119 Правил № 354).

Таким образом, согласно пункту 119 Правил 354, наличие/отсутствие технической возможности введения ограничения должно быть установлено во всех случаях направления потребителю - должнику предупреждения (уведомления) по основанию наличия у абонента задолженности по оплате по договору водоснабжения, в случае неполной оплаты потребителем коммунальной услуги и осуществления действий по временному ограничению/приостановлению холодного водоснабжения.

Кроме того, пунктом 2 Порядка приостановления ХВС в отношении потребителей - физических лиц в жилых домах не предусмотрена проверка наличия/отсутствия технической возможности введения ограничения ХВС, а в случае наличия такой возможности – не предусмотрено введение вначале ограничения ХВС, а затем, в установленных пунктом 119 Правил 354 случаях – приостановление ХВС.

Так, в пункте 2 Порядка приостановления ХВС прямо указано, что: «В случае неполной оплаты потребителем коммунальной услуги потребителю-должнику направляется уведомление, что в случае непогашения задолженности по оплате в течение 20 дней со дня доставки предоставление холодного водоснабжения будет приостановлено»; «При непогашении потребителем-должником задолженности в течение установленного срока предоставление ХВС приостанавливается, за исключением квартир в многоквартирных домах». При этом «Расходы, связанные с приостановлением и возобновлением предоставления ХВС подлежат возмещению за счет потребителя, в отношении которого осуществлялись указанные действия».

Регламентирование в пункте 2 Порядка приостановления ХВС только действий по

приостановлению ХВС, без учета вышеизложенных положений пункта 119 Правил № 354, учитывая обязанность сотрудников проверяемого лица руководствоваться данным Порядком, свидетельствует о наличии угрозы ущемления интересов неопределенного круга потребителей (в жилых домах которых имеется техническая возможность введения ограничения ХВС) услуг, оказываемых проверяемым лицом по договорам водоснабжения, при осуществлении действий по приостановлению ХВС по причине образовавшейся у потребителя задолженности, поскольку:

- при наличии технической возможности ограничения ХВС – лишает потребителя возможности получать коммунальную услугу в ограниченном объеме в период ограничения ХВС, до погашения образовавшейся задолженности и возобновления подачи ХВС;

- необоснованно сокращает установленный пунктом 119 Правил 354 срок погашения задолженности, учитывая, что холодное водоснабжение может быть приостановлено при непогашении образовавшейся задолженности по истечении 10 дней со дня введения ограничения предоставления коммунальной услуги;

- приостановление ХВС без введения ограничения возлагает на абонента необоснованные расходы, учитывая, что услуга по возобновлению ХВС является платной, а абонент, в отношении которого применяется ограничение подачи ХВС, имеет возможность погасить образовавшуюся задолженность в установленный срок, избежать процедуры приостановления ХВС, поскольку (при наличии технической возможности) законных оснований для приостановления ХВС не имеется.

Другим локальным документом: Распоряжением № 66 от 04.09.2019 заместителя генерального директора АО «Омскоблводопровод» <...> «О порядке введения ограничения предоставления водоснабжения в помещениях многоквартирных домов» на руководителей служб и подразделений проверяемого лица возложена обязанность в дальнейшей работе в части введения ограничения предоставления ХВС руководствоваться «Порядком ограничения предоставления коммунальной услуги по холодному водоснабжению в многоквартирных домах» (далее – Порядок ограничения ХВС в МКД).

Комиссия учитывает, что содержание Порядка ограничения ХВС в МКД соответствует положениям пункта 119 Правил № 354 в части регламентирования действий по направлению потребителю - должнику предупреждения (уведомления) и по его содержанию, указанию на основания введения ограничения и запрет приостановления ХВС в МКД.

Однако при этом Комиссией установлено следующее.

1) Отсутствие в данном документе информации о том, что введение ограничения допустимо только при наличии технической возможности; холодное водоснабжение может быть ограничено только в случае непогашения задолженности в установленный 20-дневный срок, то есть, по истечении данного срока, при таком содержании текста:

- пункта 2 Порядка ограничения ХВС в МКД, как: «Одновременно с предупреждением... направить абоненту письменное извещение с указанием предполагаемой даты и времени, когда необходимо обеспечить допуск в жилое помещение»;

- пункта 3 Порядка ограничения ХВС в МКД, как: «Далее, если задолженность за водоснабжение не погашена, начальник абонентского участка выдает наряд-заявку на введение ограничения и передает его в РЭУ»,

в период до внесения изменений (дополнений) в данный локальный документ создавало

угрозу возможного ущемления интересов неопределенного круга потребителей услуг, нарушения их законных прав и интересов, поскольку не исключало возможности фактического введения ограничения ХВС до истечения 20-дневного срока, установленного абоненту для погашения задолженности.

2) Порядок ограничения ХВС в МКД не предусматривал проведение каких-либо мероприятий (осуществление действий) в целях определения технической возможности ограничения ХВС в МКД, в том числе в случаях, когда в одном жилом помещении зарегистрированы потребители – физические лица, лицевые счета которых разделены и не у всех потребителей имеется задолженность. При таких обстоятельствах ограничение ХВС может привести к нарушению прав на получение коммунальной услуги надлежащего качества добросовестными потребителями, не имеющими задолженности по договору водоснабжения, в нарушение положений пункта 121 Правил № 354.

Представленные АО «Омскоблводопровод» копии документов подтверждают обоснованность выводов Комиссии:

- о нарушении установленного порядка ограничения/приостановления ХВС при наличии у потребителя задолженности за потребленный коммунальный ресурс;

- о несостоятельности заявленных Ответчиком доводов о том, что сотрудники АО «Омскоблводопровод» при отключении ХВС в связи с образовавшейся задолженностью абонентов – физических лиц проверяют наличие/отсутствие технической возможности введения ограничения ХВС и руководствуются при оказании услуг нормами действующего законодательства, в том числе Правилами № 354.

В материалы дела Ответчиком представлены копии документов (приложение к письму АО «Омскоблводопровод» от 28.11.2019 исх. № 1663 (вх. № 11908 от 28.11.2019), из которых следует, что услуга оказана без учета вышеуказанных положений Правил № 354.

Так, абоненту К. в апреле 2019 года сотрудниками Павлоградского абонентского участка АО «Омскоблводопровод» было вручено Уведомление о планируемом ограничении (приостановлении) предоставления коммунальных услуг, из которого следует, что основанием для приостановления ХВС послужила образовавшаяся задолженность по состоянию на 02.04.2019 в размере <...>руб., в Уведомлении абоненту предложено погасить задолженность в 20-дневный срок с момента его получения (дата вручения: 02.04.2019). При этом в Уведомлении абонент был предупрежден о том, что в случае непогашения задолженности в указанный срок подача ХВС будет «приостановлена (или ограничена)» до «ликвидации задолженности и оплаты работ, связанных с отключением и по повторному подключению к сетям центрального водоснабжения». АО «Омскоблводопровод» представлена копия наряда (б/н) от 24.04.2019 на отключение абонента с 13.05.2019, содержащая отметку о выполнении наряда 30.05.2019 и запись о месте и способе отключения ХВС.

Сотрудниками Павлоградского абонентского участка акционерного общества «Омскоблводопровод» было приостановлено ХВС без проверки наличия/отсутствия технической возможности введения ограничения ХВС и без указания сведений об этом в документах, оформленных в связи с отключением ХВС в домовладениях абонента Ж. (уведомление вручено 13.12.2018 (наряд-заявка (б/н) исполнена 03.01.2019), абонента Ш. (уведомление вручено 27.09.2019, наряд-заявка № 275 исполнена 16.10.2019).

Сотрудники Полтавского абонентского участка оформили документы о приостановлении ХВС в домовладении следующих абонентов - должников, без указания сведений о проверке наличия/отсутствия технической возможности введения ограничения ХВС, и её результатах:

- абонента К...а (уведомление вручено 19.01.2018, наряд-заявка № (б/н) от 25.01.2018 исполнена 08.02.2019), абонента Р. (уведомление вручено 05.04.2019, наряд-заявка № 14 исполнена 30.04.2019), абонента Р...п (уведомление направлено заказным почтовым отправлением (с почтовым уведомлением), получено 12.08.2019, наряд-заявка № 31 исполнена 03.09.2019), абонента Щ. (уведомление вручено 19.08.2019, наряд-заявка № 33 исполнена 11.09.2019), абонента М. (уведомление вручено 09.09.2019, наряд-заявка № 34 исполнена 30.09.2019) и других абонентов.

В уведомлении абоненту К. о планируемом ограничении (приостановлении) предоставления коммунальных услуг от 21.06.2018 в графе «уведомление получено» имеется неразборчивая подпись, дата вручения уведомления сотрудниками Полтавского абонентского участка не указана. Наряд-заявка № 326 на отключение исполнена 18.07.2018, в документах отсутствуют сведения о проверке наличия/отсутствия технической возможности введения ограничения ХВС.

Аналогичные документы, представленные Ответчиком (исх. № 305 от 11.03.2020) о приостановлении в 2018, 2019 гг. ХВС абонентам - должникам сотрудниками Одесского, Щербакульского, Пристанского РЭУ оформлены также без указания сведений о проверке наличия/отсутствия технической возможности введения ограничения ХВС.

Таким образом, вопросы наличия/отсутствия технической возможности ограничения ХВС, как следует из содержания представленных документов, не рассматривались. Доказательств обратного в антимонопольный орган Ответчиком не представлено.

Комиссией также установлено, что по условиям договоров холодного водоснабжения, заключенных АО «Омскоблводопровод» (Водоснабжающая организация) с абонентами, Водоснабжающая организация вправе временно приостановить или ограничить ХВС в порядке и в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Следовательно, АО «Омскоблводопровод» должно руководствоваться нормами действующего законодательства в рассматриваемой сфере деятельности при временном ограничении/приостановлении ХВС по причине образовавшейся задолженности абонента, учитывая, что договорами ХВС не предусмотрено иных условий.

В связи с вышеизложенным Комиссия отклоняет доводы Ответчика о том, что Приказ № 71 от 10.04.2017, Распоряжение № 66 от 04.09.2019 руководителей АО «Омскоблводопровод» соответствовали требованиям Правил № 354, так как, по мнению Ответчика:

- действующим законодательством не предусмотрен порядок определения наличия или отсутствия технической возможности введения ограничения ХВС в жилых домах; не установлены критерии наличия технической возможности;

- при фактическом оказании услуг (выполнении работ) по приостановлению/возобновлению холодного водоснабжения абонентам в связи с образовавшейся задолженностью не было допущено нарушение данных правил;

- технически невозможно ограничить водоснабжение в жилом доме, так как это повлечет дополнительные расходы, а также не позволит осуществлять точные расчеты объема отпущенного абоненту объема коммунального ресурса (ХВС) и не исключает возможности абоненту несанкционированно возобновить получение данного ресурса в прежнем объеме.

Имеющиеся в материалах антимонопольного дела доказательства позволяют Комиссии считать установленным следующее.

Поскольку данные ненормативные локальные акты, не соответствующие (в части) Правилам № 354, были обязательны к применению сотрудниками АО «Омскоблводопровод», то действия сотрудников данного Общества по приостановлению/возобновлению холодного водоснабжения абонентам - физическим лицам в связи с образовавшейся задолженностью, были наделены объективной способностью повлечь ущемление интересов данных абонентов, поскольку по своему содержанию (в части несоответствия нормам Правил № 354) данные ненормативные локальные акты Ответчика не только не исключали возможности нарушения действующего законодательства и законных прав и интересов абонентов - физических лиц, но и допускали такую возможность ввиду отсутствия в них упоминания всех действий, императивно установленных Правилами № 354 при осуществлении процедуры приостановления/возобновления ХВС, о чём было изложено в Акте проверки при сравнительном анализе положений данных ненормативных локальных актов и норм Правил № 354.

Отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации критериев наличия технической возможности, а также норм, регламентирующих порядок определения наличия или отсутствия технической возможности введения ограничения ХВС в жилых домах, также как и определенные технические сложности и практические неудобства (как следует из пояснений Ответчика) при ограничении ХВС в жилых домах, в том числе при учёте объёма поставляемой холодной воды абоненту, в отношении которого введено ограничение потребления ХВС, не освобождает субъекта естественной монополии до принятия решения о приостановлении ХВС абоненту в связи с образовавшейся задолженностью, в случае её непогашения в установленный срок, от обязанности неукоснительного соблюдения требований пункта 119 Правил № 354, в соответствии с которыми:

- сначала надлежит определить наличие технической возможности введения ограничения ХВС,
- и лишь после этого, при отсутствии такой технической возможности – допускается введение приостановления ХВС,

что прямо следует из совокупного прочтения подпунктов «а» – «в» пункта 119 Правил № 354.

Представленные в материалы антимонопольного дела доказательства о приведении АО «Омскоблводопровод» в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации:

- приказа № 71 от 10.04.2017 (путем издания 20.01.2020 нового ненормативного локального акта и отмены действия приказа № 71);
- распоряжения № 66 от 04.09.2019 (путем внесения в него дополнений (изменений),

Комиссия принимает в качестве доказательств, свидетельствующих об осуществлении АО «Омскоблводопровод» действий, направленных на прекращение Ответчиком нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

При этом Комиссия считает установленным нарушение Ответчиком антимонопольного законодательства в определенный период времени: в период со дня утверждения указанных локальных документов до прекращения действия приказа № 71 и внесения изменений (дополнений) в распоряжение № 66.

В понятии антимонопольного законодательства:

- 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 (пункт 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции);
- монополистическая деятельность - злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью (пункт 10 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Статьей 3 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее - Закон о естественных монополиях) определено, что субъект естественной монополии - хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии.

Оказывая услуги по водоснабжению и водоотведению с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры, акционерное общество «Омскоблводопровод» является субъектом естественной монополии в соответствии с положениями статьи 4 Закона о естественных монополиях.

Омским УФАС России проведено исследование состояния конкурентной среды на рынках услуг по холодному водоснабжению в границах расположения сетей холодного водоснабжения на территории Азовского, Исилькульского, Любинского, Марьяновского, Москаленского, Называевского, Нововаршавского, Одесского, Омского, Павлоградского, Полтавского, Таврического, Шербакульского муниципальных районов Омской области (далее - Обзор конкурентной среды от 10.07.2020).

Из Обзора конкурентной среды следует, что наличие и расположение централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения, предназначенных для оказания услуг по холодному водоснабжению, определяют сетевой характер организации рынков – специфику деятельности АО «Омскоблводопровод» как субъекта естественной монополии.

Временной интервал исследования - период с 10.04.2017 по 10.07.2020. Учитывая, что работы по приостановлению и возобновлению водоснабжения на сетях неразрывно связаны с подачей воды, не образуют отдельного вида экономической деятельности, а являются нераздельной частью рынка услуг по водоснабжению, следовательно, указанные работы осуществляются субъектом естественной монополии (на рынке водоснабжения по сетям централизованной системы холодного водоснабжения).

В соответствии с частью 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

С учетом вышеизложенного АО «Омскоблводопровод» является хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке услуг по водоснабжению с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры.

Статьей 10 Закона о защите конкуренции установлен запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением на определенном товарном рынке.

Так, частью 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:

- установление, поддержание монопольно высокой цены товара (пункт 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

Под неопределенным кругом потребителей для целей части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции следует понимать множественность (не единичность) числа потребителей, чьи права и законные интересы могут быть затронуты действиями лица, занимающего доминирующее положение на рынке (пункт 24 «Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018)»).

Исходя из положений статей 1, 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 10 Закона о защите конкуренции, с учетом позиции, изложенной в постановлении Пленума ВАС РФ от 20.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», действия хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарном рынке, при их вступлении в гражданско-правовые отношения не должны приводить к злоупотреблению доминирующим положением и нарушать ограничения, установленные антимонопольным законодательством Российской Федерации.

Учитывая, что нарушение антимонопольного законодательства Ответчиком не прекращено в части поддержания монопольно высокой платы, возмещающей стоимость расходов на приостановление и возобновление водоснабжения абоненту – юридическому лицу в случае нарушения правил пользования коммунальными услугами, Комиссия Омского УФАС России полагает необходимым в соответствии с функциями и полномочиями, предусмотренными статьями 22, 23 Закона о защите конкуренции, выдать АО «Омскоблводопровод» предписание о прекращении нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, в которое включить мероприятия, направленные на устранение установленного нарушения антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь частью 1 статьи 23, частью 1 статьи 39, статьей 41, статьями 48, 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. В силу статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» и в соответствии с частью 5 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006

№ 135-ФЗ «О защите конкуренции», признать положение АО «Омскоблводопровод» (ОГРН 1045553004430, ИНН 5528022202) доминирующим на товарном рынке услуг по холодному водоснабжению в границах расположения сетей холодного водоснабжения на территории Азовского, Исилькульского, Любинского, Марьяновского, Москаленского, Называевского, Нововаршавского, Одесского, Омского, Павлоградского, Полтавского, Таврического, Щербакульского муниципальных районов Омской области.

2. Признать злоупотреблением доминирующим положением на товарном рынке услуг по

холодному водоснабжению в границах расположения сетей холодного водоснабжения на территории Азовского, Исилькульского, Любинского, Марьяновского, Москаленского, Называевского, Нововаршавского, Одесского, Омского, Павлоградского, Полтавского, Таврического, Щербакульского муниципальных районов Омской области и нарушением:

- пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» действия АО «Омскоблводопровод» (ОГРН 1045553004430, ИНН 5528022202) по установлению стоимости возмещения затрат при оказании АО «Омскоблводопровод» услуг по отключению и возобновлению холодного водоснабжения абонентам – юридическим лицам, в связи с образовавшейся абонентской задолженностью, в результате чего могли и могут быть ущемлены интересы неопределенного круга потребителей коммунальных услуг по холодному водоснабжению;

- части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» действия АО «Омскоблводопровод» (ОГРН 1045553004430, ИНН 5528022202), выразившиеся в **утверждении ненормативных локальных документов, не соответствующих (в части) требованиям действующего законодательства** – Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354, **и их применении** (в период до отмены действия либо внесения изменений, дополнений), а именно:

- Порядка приостановления холодного водоснабжения для физических лиц, утвержденного приказом № 71 от 10.04.2017 генерального директора АО «Омскоблводопровод» <...> (<...>);
- Порядка ограничения предоставления коммунальной услуги по холодному водоснабжению в многоквартирных домах, утвержденного и введенного в действие распоряжением № 66 от 04.09.2019 заместителя генерального директора АО «Омскоблводопровод» <...> «О порядке введения ограничения предоставления водоснабжения в помещениях многоквартирных домов»,

которыми руководствовались руководители и сотрудники служб и подразделений АО «Омскоблводопровод» при осуществлении деятельности **по ограничению и(или) приостановлению холодного водоснабжения** в связи с образовавшейся абонентской задолженностью, **возобновлению холодного водоснабжения** абонентов – физических лиц: собственников помещений в многоквартирном доме, жилого дома, домовладения, а также лиц, пользующихся на ином законном основании помещением в многоквартирном доме, жилым домом, домовладением, потребляющих коммунальные услуги, что могло повлечь ущемление интересов неопределенного круга потребителей коммунальных услуг по холодному водоснабжению.

3. Оснований для прекращения рассмотрения дела, указанных в статье 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», не установлено.

4. Выдать АО «Омскоблводопровод» предписание о прекращении нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в которое включить мероприятия, подлежащие выполнению.

5. Материалы дела № 055/01/10-52/2020 передать уполномоченному должностному лицу Омского УФАС России для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении по признакам нарушения статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель комиссии

Члены

комиссии

...
>
<...
>
<...
>
<...
>

Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд и (или) в коллегиальный орган Федерального антимонопольного органа в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.

(1) Протокол от 30.07.2020