З А К Л Ю Ч Е Н И Е

об обстоятельствах рассматриваемого дела № 064/01/10-425/2020

29 октября 2020 года г. Саратов

Комиссия Саратовского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства № 064/01/10-425/2020 (далее – Комиссия) в составе:

1. • заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;
2. • начальник отдела контроля рынков, член Комиссии;
3. • старший государственный инспектор отдела контроля рынков, член Комиссии;

рассмотрев дело № 064/01/10-425/2020, возбужденное в отношении МУП Советского муниципального района «Жилищно-Коммунальное хозяйство» (далее- МУП СМР «ЖКХ») по признакам нарушения п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившимся в злоупотреблении доминирующим положением, при установлении завышенного тарифа на тепловую энергию и руководствуясь ст. 45 Закона о защите конкуренции,

У С Т А Н О В И Л А:

В Саратовское УФАС России поступило заявление Администрации Любимовского муниципального образования Советского района Саратовской области (далее – Заявитель) о незаконных действиях МУП СМР «ЖКХ», выраженных в завышении тарифа на тепловую энергию.

Из Заявления следует, что МУП «ЖКХ» обратилось к Заявителю с целью заключения договора на поставку тепловой энергии и направило ему проект договора № 65/т/2019 от 31.01.2019, в котором установило тариф на тепловую энергию в размере 3888,40 руб./Гкал с учетом НДС.

При этом Заявителем был направлен в адрес МУП СМР «ЖКХ» протокол разногласий к договору № 65/т/2019 от 31.01.2019 с установленным Заказчиком тарифом в размере 2219,71 руб./Гкал с учетом НДС, соответствующий Постановлению Комитета государственного регулирования тарифов Саратовской области от 14 декабря 2018 года №54/23 «Об установлении тарифа на тепловую энергию для потребителей МУП Советского муниципального района «Жилищно-коммунальное хозяйство» по имущественному комплексу, расположенному на

территории Советского муниципального района» (далее – Постановление КГРТ).

МУП СМР «ЖКХ» отказалось заключить с Заявителем договор на условиях протокола разногласий, сославшись на п. 5 Постановления Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 (ред. от 24.01.2019), предусматривающий, что цены (тарифы) на товары и услуги в сфере теплоснабжения определяются соглашением сторон и регулированию не подлежат. Согласно позиции МУП СМР «ЖКХ» отраженной в письме от 15.05.2019 №996 Заявителем не обоснована обязанность применения тарифа 2219,71 руб./Гкал, экономическая целесообразность не подтверждена.

Письмом от 26.04.2019 № 03/2-2093 Саратовским УФАС России рассмотрение заявления Администрации Любимовского муниципального образования Советского района Саратовской области в отношении МУП СМР «ЖКХ» отложено в связи с рассмотрением дела А57-6087/2019 о понуждении к заключению договора тепловой энергии.

Решением Арбитражного суда Саратовской области по делу № А57-6087/2019 от 03.12.2019 требования муниципального бюджетного образовательного учреждения – основная общеобразовательная школа с. Новокривовка Советского района Саратовской области о заключении договора в размере установленного КГРТ тарифа 2219,71 руб./Гкал. были удовлетворены, МУП СМР «ЖКХ» было обязано заключить договор с муниципального бюджетного образовательного учреждения – основная общеобразовательная школа с. Новокривовка Советского района Саратовской области на поставку тепловой энергии, на условиях протокола разногласий.

10.02.2020 Двенадцатым арбитражным апелляционным судом решение Арбитражного суда Саратовской области по делу № А57-6087/2019 было оставлено без изменений.

Учитывая вышеизложенное, в качестве хозяйствующего субъекта, в действиях которого усматриваются признаки нарушения антимонопольного законодательства, рассматривается МУП Советского муниципального района «Жилищно-Коммунальное Хозяйство» (ИНН 6433007222; КПП 643301001; 413210,Саратовская область, Советчский район, р.п. Степное, ул. К. Маркса, д. 4, пом. 67.

На основании изложенного издан приказ Саратовского УФАС России от 12.02.2020 № 199 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства МУП «СМР «ЖКХ» по признакам нарушения п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции.

Определением Саратовского УФАС России от 12.02.2020 о назначении дела № 064/01/10-425/2020 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению, к участию в его рассмотрении были привлечены: Администрация Любимовского муниципального образования Советского района Саратовской области - в качестве Заявителя; МУП «СМР-ЖКХ» - в качестве Ответчика.

В ходе рассмотрения дела Комиссией установлено следующее.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 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.

Для квалификации действий хозяйствующего субъекта по указанной статье закона необходимо, чтобы указанное лицо на соответствующем товарном рынке занимало доминирующее положение, совершило действия, которые привели или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) к ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Согласно п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции под хозяйствующим субъектом понимается 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.

В целях установления доминирующего положения МУП СМР «ЖКХ» на товарном рынке оказания услуг по теплоснабжению конечного потребителя тепловой энергией Администрации Любимовского муниципального образования Советского района в границах присоединенных сетей теплоснабжения Саратовским УФАС России на основании части 5.1 ст. 45 Закона о защите конкуренции проведен анализ состояния конкуренции на указанном рынке.

Деятельность в сфере теплоснабжения согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОК 029-2014), утвержденному приказом Росстандарта от 31.01.202014 N 14-ст (ОКВЭД), относится к разделу D «Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха», классу 35 "Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха", подклассу 35.3 «Производство, передача и распределение пара и горячей воды; кондиционирование воздуха».

В соответствии с п. 1 ст. 539 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) по договору энергоснабжения энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) через присоединенную сеть энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию.

Согласно п. 1 ст. 548 ГК РФ правила, предусмотренные статьями 539-547 ГК РФ, применяются к отношениям, связанным со снабжением тепловой энергией через присоединенную сеть, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

Услуга теплоснабжения представляет собой поставку ресурсоснабжающей организацией потребителю произведенной или приобретенной тепловой энергии посредством тепловых сетей с помощью теплоносителя.

Пунктом 4.1 ст. 2 Закона о теплоснабжении установлено, что теплоноситель - это

пар или вода, которые используются для передачи тепловой энергии.

Вода в ее жидком агрегатном состоянии может использоваться в тех случаях, когда ее необходимые рабочие температуры не превышают 100°С, а при использовании под высоким давлением, при более высокой температуре кипения.

Таким образом, продуктовыми границами товарного рынка является услуга теплоснабжения конечного потребителя тепловой энергией в виде горячей воды.

Географические границы товарного рынка в соответствии со ст. 4 Закона о защите конкуренции определяют сферу обращения товара (территорию), в границах которой исходя из экономической, технической или иной возможности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Система теплоснабжения, согласно п. 14 ст. 2 Закона о теплоснабжении, - это совокупность источников тепловой энергии и теплопотребляющих установок, технологически соединенных тепловыми сетями.

Для рассматриваемого рынка характерно оказание услуг теплоснабжения теплоснабжающими организациями потребителям в пределах расположения тепловых сетей теплоснабжающих или теплосетевых организаций. Присоединение теплопотребляющих объектов к сетям инженерно-технического обеспечения другого поставщика для Администрации Любимовского муниципального образования Советского района потребует значительных расходов.

Вход на рынок услуг теплоснабжения конечного потребителя тепловой энергией в виде горячей воде для новых хозяйствующих субъектов в течение краткосрочного периода (не более года) без дополнительных издержек невозможен в связи с необходимостью строительства источника тепловой энергии и тепловых сетей. Такое строительство потребует у Администрации Любимовского муниципального образования Советского района существенных капитальных вложений и длительного срока окупаемости.

В связи с этим географическими границами рынка будут границы локальных рынков (систем теплоснабжения) в пределах территорий расположения технологической инфраструктуры (сетей) хозяйствующих субъектов, оказывавших услуги теплоснабжения или транспортировки тепловой энергии.

Частями 2.1 и 2.2 ст. 8 Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», а также п. 5 (5) Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 N 1075 (далее - Основы ценообразования N 1075), установлены критерии и сроки дерегулирования цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения.

По смыслу указанных норм цены на виды товаров в сфере теплоснабжения, которые соответствуют критериям, определенным вышеуказанными нормативными правовыми актами, не подлежат государственному регулированию и должны определяться по соглашению сторон договора, за исключением случая, предусмотренного пунктом 1 части 2.2 статьи 8 Закона о теплоснабжении, согласно которому при реализации тепловой энергии (мощности) и (или)

теплоносителя, необходимых для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению и приравненным к нему категориям потребителей, регулирование цен (тарифов) в сфере теплоснабжения сохраняется, а также случая, предусмотренного частью 2 статьи 44 Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Тепловая энергия в горячей воде, приобретаемая Заявителем у Ответчика, подпадает под указанные в Законе о теплоснабжении критерии дерегулирования. Заявитель является конечным потребителем тепловой энергии в горячей воде и не является потребителем категории «Население». Информации о заключенных концессионных соглашениях или иной информации, на основании которых государственное регулирование цены на тепловую энергию в отношении Ответчика могло сохраниться в силу требований действующего законодательства, участниками дела не представлено, Комиссией не установлено.

Следовательно, с 01.01.2019 цена на тепловую энергию, поставляемая МУП СМР «ЖКХ» в адрес Заявителя, подлежит определению по их соглашению при заключении договора теплоснабжения.

МУП СМР «ЖКХ» был представлен отзыв на заявление администрации Любимовского МО Советского муниципального района Саратовской области (исх. 3451 от 13.08.2020). В указанном отзыве сообщается, что МУП СМР «ЖКХ» является монополистом, в связи с чем, заключает односторонние договора присоединения.

Также МУП СМР «ЖКХ» сообщает, что Администрация Любимовского МО Советского муниципального района Саратовской области была уведомлена надлежащим образом через средства информации (публикация в газете «Заря») о повышении тарифа на 2019-2020 годы по теплоснабжению, но не приняла соответствующих мер к внесению изменений в бюджет администрации и оплате, что является недопустимым. Своим бездействием Администрация Любимовского МО Советского муниципального района Саратовской области нарушает права и законные интересы МУП СМР «ЖКХ», так как незаключение договора влечет недополучение денежных средств МУП СМР «ЖКХ» и приносит ему убытки.

В материалы дела МУП СМР «ЖКХ» представлен расчет на тепловую энергию на 2019 год для тарифной группы «Бюджетные и прочие потребители», где размер необходимой валовой выручки составляет 18649,90 тыс. руб., в том числе:

- Операционные (подконтрольные) расходы – 9191,30 тыс. руб.;

- Подконтрольные расходы – 1293,08 тыс. руб.;

- Расходы на приобретение энергетических ресурсов - 8165,52 тыс. руб.;

- Расчетный объем полезного отпуска 5,75555 тыс. Гкал

Исходя из вышеуказанных расходов определен размер тарифа без учета НДС- 3240,23 руб. за 1 Гкал, с учетом НДС Размер тарифа с НДС 3888,40 руб. за 1 Гкал

Согласно ч. 1 ст. 6 Закона о защите конкуренции монопольно высокой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение

хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование (далее - сопоставимый товарный рынок), при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами, в том числе установленная:

1) путем повышения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, остались неизменными или их изменение не соответствует изменению цены товара;

б) состав продавцов или покупателей товара остался неизменным либо изменение состава продавцов или покупателей товара является незначительным;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, остались неизменными или их изменение несоразмерно изменению цены товара.

Комиссией в процессе рассмотрения дела на предмет анализа установления монопольной высокой цены в соответствии с положениями ч. 2-7 ст. 6 Закона о защите конкуренции исследована цена на тепловую энергию в размере 3888,40 руб. за 1 Гкал за период с 01.01.2019 по 30.04.2019.

Тепловая энергия, цена на которую исследуется Комиссией, не является результатом инновационной деятельности; не установлена субъектом естественной монополии на соответствующем товарном рынке в пределах тарифа на такой товар; не формируется в процессе биржевой торговли, что также свидетельствует отсутствие необходимости применения биржевых и внебиржевых индикаторов цен, установленных на мировых рынках аналогичного товара.

Отношения по договору теплоснабжения между Заявителем и Ответчиком формируются в строго определенных сетевой инфраструктурой границах и в отношении товара с индивидуально-определенными характеристиками, отсутствие возможности покупки которого за пределами системы теплоснабжения кроме как у МУП СМР «ЖКХ» установлено в ходе рассмотрения настоящего дела.

В соответствии с требованиями статьи 6 Закона о защите конкуренции и согласно Разъяснениям N 1 для определения монопольно высокой или монопольно низкой цены товара был использован затратный метод.

Из Экспертного заключения Комитета государственного регулирования тарифов Саратовской области по рассмотрению предложений МУП Советского муниципального района «ЖКХ» об установлении тарифов на тепловую энергию на 2019-2023 годы (далее – Экспертное заключение), следует, что предприятие эксплуатирует 15 котельных, расположенных в Советском муниципальном районе, 8 из которых осуществляют реализацию тепловой энергии, в том числе для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению

населению и приравненных к нему категориям потребителей, и подлежат регулированию.

Администрацией Советского муниципального района Саратовского района представлена информация (от 03.10.2019 исх. №3306) о расходах, связанных с производством и реализацией тепловой энергией тарифной группы «Бюджетные и прочие потребители» МУП СМР «ЖКХ» за 2019 год.

Из представленной информации следует, что в состав операционных расходов, составляющих сумму 9191,3 тыс. руб. входят расходы на приобретение сырья и материалов в размере 4179,6 тыс. рублей; расходы на оплату труда в размере 4273,1 тыс. руб. расходы на оплату услуг производственного характера, выполняемых по договорам со сторонними организациями 643,6 тыс. руб.

По 8 регулируемым котельным указаны расходы на приобретение сырья и материалов в сумме 4793 тыс. руб. (по экспертному заключению: приняты КГРТ на уровне учтенных среднегодовых затрат организации за период 2015-2017 гг. с учетом индексов-дефляторов на период регулирования, а также коэффициента снижения полезного отпуска регулируемых котельных по отношению ко всем эксплуатируемым объектам теплоснабжения, поскольку в расчетных материалах отсутствовали документы, подтверждающие расходы регулируемой организации на приобретение сырья и материалов, определяемая согласно п. 40 Основ ценообразования как сумма по каждому виду сырья и материалов произведений плановых цен и экономически обоснованных объемов потребления сырья и материалов).

Затраты, заявленные в КГРТ на регулирование по всем котельным (8453 тыс. руб.), снижены КГРТ на 3659,6 тыс. руб. и составили 4793,37 тыс.руб.

По 7 нерегулируемым котельным, по сведениям администрации, указаны расходы в сумме 4179,6 тыс. руб.

Соответственно, обоснования указанных расходов по 7 нерегулируемым котельным в размере 4179,6 тыс. руб. отсутствуют.

В данном случае объем полезного отпуска по регулируемым и нерегулируемым котельным разный (40,5 тыс. Гкал и 5,8 тыс. Гкал соответственно). По котельным, которые население не обслуживают, меньше полезный отпуск, однако показанные расходы в сумме 4179,6 тыс. руб. сопоставимы учтенным КГРТ по восьми регулируемым котельным сумме (4793,37 тыс. руб.).

Расходы на оплату работ и услуг производственного характера, выполняемых по договорам со сторонними организациями, заявлены в размере 643,6 тыс. руб. (по 8 регулируемым котельным – 1053 тыс. руб.).

При этом, обоснование того, какие работы необходимо выполнить, в каком объеме, по каким договорам, отсутствует.

По 7 нерегулируемым котельным указаны расходы на оплату труда в размере 4273,10 тыс. руб. В расчете численность работников котельной составляет 37 человек.

По расчету, произведенному на основании приказа от 22.03.1999 №65 «Об

утверждении рекомендаций по нормированию труда работников энергетического хозяйства», утвержденного государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике, численность по котельным определена в количестве 28,13 единиц с фондом оплаты труда в сумме 2804,75 тыс. руб. и отчислениями на социальные нужды в размере 847,03 тыс. руб.

Предлагаемые расчеты МУП СМР «ЖКХ» составляют соответственно по фонду оплаты труда в сумме 4273,10 тыс. руб. и отчислениями на социальные нужды в размере 1290,48 тыс. руб.

В связи с данными расчетами, расчет МУП СМР «ЖКХ» на тепловую энергию на 2019 год для тарифной группы «Бюджетные и прочие потребители», в части учета операционных расходов не является обоснованным.

Письмом от 27.07.2020, а также Определением Саратовского УФАС России об отложении рассмотрения дела № 064/01/10-425/2020 от 18.09.2020 года Саратовским УФАС у МУП СМР «ЖКХ» был запрошена информация, подтверждающая экономическое обоснование стоимости 1 Гкал в руб. для Администрации Любимовского муниципального образования Советского района Саратовской области на 2019 год.

Указанная информация в ходе рассмотрения дела № 064/01/10-425/2020 в адрес Саратовского УФАС России МУП СМР «ЖКХ» не предоставлена.

На основании пунктов 1, 4 статьи 426 ГК РФ публичным договором признается договор, заключенный лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.). В случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

Кроме того, Комитетом государственного регулирования тарифов по Саратовской области была представлена информация, из которой следует, что представленный протокол разногласий, являющийся неотъемлемой частью договора на поставку тепловой энергии № 65/т/2019 от 31.01.2019, не содержит обоснования заявленной в договоре цены. Дополнительных сведений, подтверждающих экономическое обоснование расчетной цены за 1 Гкал не представлено.

Согласно разъяснениям ФАС России от 28.06.2019 № ИА/54290, о правоприменительной практике в процессе формирования договорных отношений в сфере теплоснабжения, в целях предотвращения возникновения признаков нарушения антимонопольного законодательства при определении цены на тепловую энергию (мощность), теплоноситель, по соглашению сторон договора, важно соблюсти принцип недискриминационности и равенства условий для одинаковых групп потребителей.

В соответствии с действующим законодательством, основанием для роста себестоимости тепловой энергии (тарифа) выше индексов роста цен (тарифов) согласно прогнозу социально –экономического развития Российской Федерации, может быть обоснованная реструктуризация и (или) модернизация объектов теплоснабжения.

Администрацией Советского муниципального района Саратовского района представлено письмо от 27.09.2019 №3211, в соответствии с которым капитальный ремонт и модернизация котельных тепловых сетей, переданных договору хозяйственного ведения от 15.09.2015 №1 в МУП СМР «ЖКХ», в 2018-2019 году не проводились.

Таким образом, из материалов дела следует, что экономического обоснования установления цены на тепловую энергию в размере 3888,40 руб. за 1 Гкал за период с 01.01.2019 по 30.04.2019 МУП СМР «ЖКХ» для тарифной группы «Бюджетные и прочие потребители» не предоставлено.

МУП СМР «ЖКХ», несмотря на протокол разногласий направленный Заявителем в адрес Ответчика, не имело намерений согласовывать с Заявителем или пересматривать установленную Договором № 65/т/2019 от 31.01.2019 цену на тепловую энергию в размере 3888,40 руб. за 1 Гкал за период с 01.01.2019 по 30.04.2019.

Учитывая изложенное, Комиссия считает, что рассматриваемые действия МУП СМР «ЖКХ», выраженные в завышении цены на тепловую энергию, подлежат квалификации по п.1 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции.