РЕШЕНИЕ

по жалобе ООО «Эко-Сити» на решение Ставропольского УФАС России от 20.04.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства
№ 33

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «19» июля 2018 года

Решение в полном объеме изготовлено «26» июля 2018 года

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе:

Председателя Апелляционной коллегии: ; членов Апелляционной коллегии: ,

рассмотрев жалобу ООО «Эко-Сити» (далее также – Общество) на решение Ставропольского УФАС России от 20.04.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства №33, в присутствии представителей (по доверенностям, посредством видеоконференц-связи): от ООО «Эко-Сити» (далее также – Общество, Заявитель по жалобе) ; от Министерства жилищно-коммунального-хозяйства Ставропольского края) – ; от Ставропольского УФАС России (далее также – антимонопольный орган, УФАС): (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

На рассмотрение Апелляционной коллегии в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) поступила жалоба ООО «Эко-Сити» (вх. от 21.05.2018 № 78872-ЭП/18, вх. от 29.05.2018 № 84802/18) на решение Ставропольского УФАС России от

20.04.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 33 (далее – жалоба).

Основанием для возбуждения дела №3 3 по признакам нарушения ООО «Эко-Сити» и Министерством жилищно-коммунального-хозяйства Ставропольского края (далее – Министерство) части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции послужило обращение ООО «Перспектива» в Ставропольское УФАС России на неправомерные действия организатора торгов – регионального оператора по обращению с отходами ООО «Эко-Сити» по установлению в документации о проведении открытого аукциона на право оказания услуг по вывозу твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) требований, ограничивающих круг потенциальных участников торгов.

По результатам рассмотрения дела Комиссия Ставропольского УФАС России признала Министерство жилищно-коммунального хозяйства Ставропольского края и ООО «Эко-Сити» нарушившими часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Как следует из решения по делу, нарушение ООО «Эко-Сити» части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции выразилось в ограничении круга потенциальных участников торгов, по причинам установления антиконкурентных барьеров для участия в торгах всех заинтересованных лиц, а именно: создание укрупненных лотов, которые ограничивают круг лиц потенциально способных исполнить условия договоров, заключаемых по результатам торгов; значительный размер обеспечения заявки и обеспечения договора, а также установление в условиях договоров повышенной ответственности за неисполнение условий договора.

Нарушение Министерством ЖКХ Ставропольского края антимонопольного законодательства выразилось в определении и последующем согласовании укрупненных зон (лотов), в которых цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов, не позволивших неограниченному кругу лиц принять участие в открытом аукционе, проводимом ООО «Эко-Сити».

ООО «Эко-Сити» считает, что решение Ставропольского УФАС России противоречит действующему законодательству и нарушает единообразие практики применения антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства, на основании следующего.

Заявитель по жалобе не согласен с выводами антимонопольного органа относительно наличия в его действиях факта нарушения антимонопольного законодательства, указывая, что УФАС не дана оценка последствиям возможного дробления лотов. В частности, по мнению Общества, такое дробление лотов привело бы к невозможности организации дорожного контроля деятельности большого количества мусоровывозящих организаций и, соответственно, оказанию услуг населению ненадлежащего качества, ухудшению экологической обстановки.

Общество в своей жалобе указывает, что вывод антимонопольного органа о том, что лоты при проведении ООО «Эко-Сити» конкурса были определены документацией о проведении Министерством торгов по отбору регионального оператора противоречит выводу в решении по делу о самостоятельном решении ООО «Эко-Сити» по определению четырех лотов для проведения конкурса на право заключения договора по вывозу твердых коммунальных отходов (далее –ТКО).

На основании указанного, а также иных доводов, изложенных в жалобе, ООО «Эко-Сити» считает, что решение Ставропольского УФАС России подлежит отмене.

Рассмотрев жалобу и материалы дела, заслушав доводы участвующих при рассмотрении жалобы лиц, Коллегия установила следующее.

Согласно части 1 статьи 24.6 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон об отходах) сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

В соответствии с частью 4 статьи 24.6 Закона об отходах 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 Правительством Российской Федерации.

Согласно части 4 статьи 24.6 Закона об отходах 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 Правительством Российской Федерации.

Из материалов дела №33 о нарушении антимонопольного законодательства следует, что Министерство являлось организатором торгов (открытый конкурс) по отбору регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Апанасенковского, Грачевского, Изобильненского, Ипатовского, Кочубеевского, Красногвардейского, Новоалександровского, Петровского, Труновского, Туркменского, Шпаковского районов Ставропольского края, а также городов Ставрополь и Невинномысск Ставропольского края (извещение №260417/19506022/01).

По результатам проведения указанного конкурсного отбора ООО «Эко-Сити» присвоен статус регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, а также с Обществом заключено соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – Соглашение).

Решением по делу установлено, что в целях проведения конкурсного отбора регионального оператора Министерством были сформированы зоны (территории) в соответствии с территориальной схемой по обращению с отходами. Территориальной схемой, а именно картой 3.1, предложено деление зон деятельности регионального оператора на зоны (территории), в которых цены на услуги по вывозу ТКО в зоне деятельности регионального оператора будут определяться по результатам конкурса.

Исходя из конкурсной документации по отбору регионального оператора данное деление, в том числе, явилось предметом Соглашения.

Приложением №3 к Соглашению определены территории в зоне деятельности регионального оператора, для которых цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов, а именно - следующие территории:

Зона №1 – городской округ Ставрополь и Шпаковский район.

Зона №2 – Красногвардейский, Новоалександровский, Труновский, Изобильненский районы.

Зона №3 - Грачевский, Ипатовский, Апанасенковский, Петровский, Туркменский районы.

Зона №4 - Кочубеевский район и городской округ Невинномысск.

При этом порядок проведения региональным оператором торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов, предусмотрен Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 1133 «Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора» (далее – Правила проведения торгов №1133).

В соответствии с пунктом 9 Правил проведения торгов №1133 услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов на определенной территории в зоне деятельности регионального оператора выделяются в отдельный лот. В целях формирования лотов территория, в отношении которой региональный оператор обязан провести аукцион, разбивается не менее чем на 3 лота (территории).

Из материалов дела следует, что 01.08.2017 региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами - ООО «Эко-Сити» был объявлен открытый аукцион (извещение № 010817/21979875/14) на право заключения договоров на оказание услуг по сбору и транспортированию ТКО на территории Ставропольского края в пределах зон деятельности регионального оператора по обращению с ТКО, определенных границами Апанасенковского, Грачевского, Изобильненского, Ипатовского, Кочубеевского, Красногвардейского, Новоалександровского, Петровского, Труновского, Туркменского, Шпаковского районов Ставропольского края, а также городских округов Ставрополь и Невинномысск Ставропольского края.

В соответствии с документацией по проведению открытого аукциона следует, что ООО «Эко-Сити» выделило 4 лота:

Лот №1 – городской округ Ставрополь и Шпаковский район.

Лот №2 – Красногвардейский, Новоалександровский, Труновский, Изобильненский районы.

Лот №3 – Грачевский, Ипатовский, Апанасенковский, Петровский, Туркменский районы.

Лот №4 – Кочубеевский район и городской округ Невинномысск.

При этом указанное деление территорий по лотам в полном объеме соответствует зонам деятельности регионального оператора, определенным Министерством при проведении конкурсного отбора (извещение №260417/19506022/01).

Также Ставропольским УФАС России установлено, что формирование перечисленных лотов для проведения ООО «Эко-Сити» открытого аукциона (извещение №010817/21979875/14) было согласовано с Министерством, что подтверждается письмом ООО «Эко-сити» от 18.07.2017 года исх.№01-06/231 на предмет согласования документации о проведении торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, а также Приказом Министерства №197 от 26.07.2017 о согласовании указанной документации.

По мнению Ставропольского УФАС России, указанное деление не соответствует целям проведения конкурентной процедуры, по результатам которой должны быть определены цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов.

По результатам рассмотрения дела Ставропольское УФАС России пришло к выводам о том, что действия ООО «Эко-Сити» и Министерства по формированию в таком порядке лотов при проведении открытого аукциона привели:

- к неравномерному распределению объемов твердых коммунальных отходов среди территорий по сформированным лотам, а соответственно и объемов работ мусоровывозящих компаний и их затрат;

- установлению значительного размера обеспечения заявки и обеспечения договора, составляющего в общей сложности по лоту №1 более 80 000 000 рублей, по остальным лотам более 30 000 000 рублей, что, в свою очередь, привело к непосредственному ограничению круга потенциальных участников торгов по причине отсутствия реальной финансовой возможности внесения обеспечения заявки, а также отсутствия возможности фактического осуществления исполнения объемов работ ввиду отсутствия

значительного количества специальной техники;

- необоснованному завышению стоимости услуг по вывозу ТКО в зоне деятельности ООО «Эко-сити», что подтверждается представленным в материалы дела экспертным заключением Региональной тарифной комиссии Ставропольского края.

Также Ставропольским УФАС России установлено, что условия договоров выстроены таким образом, что ООО «Эко-Сити» по своему усмотрению может прекратить их действие без возврата денежных средств внесенных в счет обеспечения заявки.

В связи с изложенным, Ставропольское УФАС России в решении по делу пришло к выводу об ограничении круга потенциальных участников торгов, проводимых ООО «Эко-Сити», что, в свою очередь, не позволило добиться требуемого результата конкурсной процедуры, а именно - снижения начальной максимальной цены на услугу по вывозу твердых коммунальных услуг для населения.

Изучив жалобу ООО «Эко-Сити» на решение Ставропольского УФАС России от 20.04.2018, материалы дела №33 и решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, Апелляционная коллегия соглашается с выводами Ставропольского УФАС России о совершении ООО «Эко-Сити» и Министерством запрета, предусмотренного частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 23 Закона о защите конкуренции коллегиальный орган пересматривает решения и (или) предписания территориальных органов ФАС России по делам о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения и (или) предписания нарушают единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Согласно части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа коллегиальный орган вправе: оставить жалобу без удовлетворения; отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа; изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

Частью 11 статьи 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что основанием для изменения или отмены решения

территориального антимонопольного органа является нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В силу части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частью 1 статьи запретами при проведении торгов, если организаторами или заказчиками торгов являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции к признакам ограничения конкуренции относятся, в том числе, сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Как следует из пункта 9 Правил проведения торгов №1133, услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов на определенной территории в зоне деятельности регионального оператора выделяются в отдельный лот.

Кроме того, указанной нормой также предусмотрено, что в целях формирования лотов территория, в отношении которой региональный оператор обязан провести аукцион, разбивается не менее чем на 3 лота.

Так, в соответствии приложением №3 Соглашения, содержащим

сведения о территориях в зоне деятельности регионального оператор, для которых цены на услуги по сбору и вывозу ТКО формируются по результатам торгов, определены 4 зоны регионального оператора, предусматривающие в своем составе определенные территории, а именно:

Зона №1 – городской округ Ставрополь и Шпаковский район.

Зона №2 – Красногвардейский, Новоалександровский, Труновский, Изобильненский районы.

Зона №3 - Грачевский, Ипатовский, Апанасенковский, Петровский, Туркменский районы.

Зона №4 - Кочубеевский район и городской округ Невинномысск.

Вместе с тем ООО «Эко-Сити» при проведении открытого аукциона на право заключения договоров на оказание услуг по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов на территории Ставропольского края сформировало лоты путем объединения территорий, являющихся составными частями зон деятельности регионального оператора, определенных приложением №3 Соглашения, а именно:

Лот №1 – городской округ Ставрополь и Шпаковский район.

Лот №2 – Красногвардейский, Новоалександровский, Труновский, Изобильненский районы.

Лот №3 – Грачевский, Ипатовский, Апанасенковский, Петровский, Туркменский районы.

Лот №4 – Кочубеевский район и городской округ Невинномысск.

Исходя из изложенных обстоятельств, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что ООО «Эко-Сити» при проведении открытого аукциона неправомерно укрупнило лоты, не предусмотрев выделение лотов в количестве не менее 3 по каждой зоне деятельности регионального оператора, определённой Соглашением.

При этом необоснованное укрупнение лотов влечет за собой ограничение конкуренции при проведении торгов ввиду сокращения числа хозяйствующих субъектов, которые могут принять участие в торгах, но одновременно с этим не имеют финансовой возможности внесения в обеспечение участия в торгах и в обеспечение договора

сумм, значительность которых сложилась вследствие неправомерных действий организатора торгов.

Перечисленные Ставропольским УФАС России в решении по делу негативные последствия, в частности: неравномерное распределение объемов твердых коммунальных отходов среди территорий по сформированным лотам, необоснованное завышение стоимости услуг по вывозу ТКО в зоне деятельности ООО «Эко-сити», отсутствие реальной финансовой возможности участников товарного рынка по внесению необходимого размера обеспечения заявки, а также отсутствие возможности фактического осуществления исполнения объемов работ ввиду отсутствия значительного количества специальной техники, в полной мере отвечают признакам ограничения конкуренции, определенным пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, что также свидетельствует о наличии в действиях ответчиков по делу нарушения запрета, предусмотренного частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

По мнению Апелляционной коллегии, доводы Заявителя по жалобе сводятся к несогласию с оценкой антимонопольным органом имеющихся в деле доказательств и установленных обстоятельств дела, а также выводами, сделанными Ставропольским УФАС России на их основании в решении по делу.

При этом само по себе несогласие ООО «Эко-Сити» с выводами Ставропольского УФАС России не может свидетельствовать о нарушении антимонопольным органом единообразия практики применения антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что решение Ставропольского УФАС России от 20.04.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 33 не нарушает единообразие практики применения антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства.

Руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

оставить жалобу ООО «Эко-Сити» на решение Ставропольского УФАС России от 20.04.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 33 без удовлетворения.

Председатель Коллегии

Члены Коллегии:

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.