

Исх. №АШ-05/4008 от 21.04.2023 г.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган призван обеспечивать государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, выявлять нарушения антимонопольного законодательства, принимать меры по прекращению нарушений антимонопольного законодательства и привлекать к ответственности за такие нарушения; предупреждать монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

В целях реализации своих функций и целей, административный орган наделен рядом полномочий, определенных ст. 23 Закона о защите конкуренции, в числе которых - недопущение действий, которые приводят или могут привести к нарушению антимонопольного законодательства.

В соответствии с п. 6 Положения о Территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного Приказом Федеральной антимонопольной службы № 649/15 от 23.07.2015 территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

В адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан (далее – Татарстанское УФАС России) поступило обращение (вх.505/ж от 19.01.2023 года) по вопросу нарушения антимонопольного законодательства при выставлении счета на оплату услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО).

В своём обращении заявитель указывает на то, что со стороны Общества с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Предприятие жилищно-коммунального хозяйства» (далее - ООО УК «ПЖКХ», Общество) неправомерно была начислена плата за 2021 год на основании договора №1615003199/1 от 14 июня 2022 года за оказание услуги по обращению с ТКО в то время, как данная услуга Обществом не оказывалась.

В ходе рассмотрения обращения Татарстанским УФАС России установлено следующее.

Между ООО УК «ПЖКХ» и СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» (далее также – садовое товарищество) был заключен договор №1615003199/1 на оказание услуг по обращению с ТКО от 1 января 2019 года (далее также – первоначальный договор) на основании заявки СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» (входящий в ООО УК «ПЖКХ» №1327 от 4 апреля 2019 года).

В соответствии с пунктом 21 указанного договора стороны согласились производить учет объема и (или) массы ТКО расчетным способом исходя из количества и объема контейнеров ТКО.

В соответствии с Приложением №1 к указанному договору вывоз ТКО из СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» осуществлялся по заявке по адресу: РТ, Верхнеуслонский р-н, н.п.Нижний Услон, что также следует из таблицы Приложения №1:

N п/п объекта	Наименование	Объем принимаемых ТКО	Место (площадка) накопления ТКО	Место (площадка) накопления крупногабаритных отходов	Периодичность вывоза ТКО	Тип емкости	Количество емкости
1	СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова»		422570, РТ, Верхнеуслонский р-н, н.п.Нижний Услон		по заявке	БМ	2

Приложением №2 к указанному договору определено, что объем принимаемого ТКО определяется по факту.

Позднее между СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» и Обществом был заключен новый договор на оказание услуг по обращению с ТКО №1615003199/1 от 14.06.2022 года.

В соответствии с пунктом 21 нового договора, стороны согласились производить учет объема и (или) массы ТКО расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО.

При этом в соответствии с Приложением №1 к новому договору вывоз ТКО из СНТ №12 «КАПО им.

С.П.Горбунова» осуществлялся по нормативу с периодичностью, предусмотренной действующим законодательством с площадки по адресу: Республика Татарстан, Верхнеуслонский р-н, тер. снт №12 Капо Им. С.П.Горбунова, что также следует из таблицы Приложения №1:

N п/п объекта	Наименование	Объем принимаемых ТКО в год, согласно нормативам накопления	Место (площадка) накопления ТКО	Место (площадка) накопления крупногабаритных отходов	Периодичность вывоза ТКО
1	САДОВОДЧЕСКОЕ НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ТОВАРИЩЕСТВО №12 КАПО ИМ. С.П.ГОРБУНОВА	417,996	Республика Татарстан, Верхнеуслонский р-н, тер. снт №12 Капо Им. С.П.Горбунова		Согласно действующему законодательству

Таким образом, первоначальный договор №1615003199/1 от 4 апреля 2019 года отличается от нового договора на оказание услуг по обращению с ТКО №1615003199/1 от 14.06.2022 года:

местом (площадкой) накопления ТКО;

порядком определения объема оказанных услуг: в новом договоре объем принимаемых ТКО определен по нормативу с учетом установленной законодательством периодичности вывоза, а в первоначальном договоре объем отходов определялся по количеству фактически вывезенных контейнеров на основании поданных потребителем заявок.

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 37 нового договора, данный договор распространяет своё действие на правоотношения, возникшие с 01.01.2021 года.

Пунктом 4 договора №1615003199/1 от 14.06.2022 года определена дата начала оказания услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами 1 января 2021 г.

При этом, как следует из поступившего обращения и подтверждается имеющимися материалами, в декабре 2022 г. ООО УК «ПЖКХ» выставило потребителю счета на оплату оказанных услуг по обращению с ТКО за 2021 год, при этом, объем оказанных услуг был определен не на основании условий первоначального договора, а на основании норматива в соответствии с договором №1615003199/1 от 14.06.2022 года.

СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова», не согласившись с выставленными счетами, сообщило региональному оператору, что требование оплаты услуг, которые обществом в 2021 году не оказывались, является необоснованным и не подлежит удовлетворению.

В ответ на запрос Татарстанского УФАС России ООО УК «ПЖКХ» письменно пояснило, что от СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» за период с 01.09.2020 по 14.06.2022 года заявок на вывоз ТКО не поступало, дата первой заявки – 20.06.2022 года, дата первого вывоза ТКО – 21.06.2022 года.

Как указано в письменных пояснениях Общества, контейнерная площадка потребителя СНТ №12 КАПО им. С.П.Горбунова расположена в Верхнеуслонском р-н, с.Нижний Услон, на территории СНТ №12 КАПО им. С.П.Горбунова.

Также ООО УК «ПЖКХ» указывает следующее: «При этом, в отсутствии заявок от потребителя, вывоз ТКО осуществлялся с территории с. Нижний Услон, а также с ближайших контейнерных площадок, расположенных по следующим адресам:

- а) Верхнеуслонский район, н.п. Нижний Услон, СНТ Горный сад №6;
- б) Верхнеуслонский район, СНТ Идель.

В тоже время процесс образования ТКО является закономерным и объективным процессом, связанным с жизнедеятельностью потребителя.

При этом потребители вправе пользоваться любыми ближайшими общедоступными местами (площадками) накопления ТКО, организованными органами местного самоуправления в пределах всей зоны деятельности регионального оператора, в данном случае речь идет о Западной зоне Республики Татарстан».

ООО УК «ПЖКХ» также отметило следующее: «Учитывая, что оказание услуг по вывозу ТКО осуществляет только региональный оператор в силу норм действующего законодательства, а также учитывая презумпцию осуществления деятельности, объективно приводящей к образованию ТКО, это означает только то, что потребители складировали свои ТКО на близлежащие места сбора ТКО, откуда ТКО вывозились региональным оператором».

Однако, доказательств в подтверждение того, что потребители из СНТ №12 КАПО им. С.П.Горбунова «складировали свои ТКО на близлежащие места сбора ТКО» ООО УК «ПЖКХ» представлено не было.

Таким образом, как установлено антимонопольным органом и не опровергается Обществом, в 2021 году ООО УК «ПЖКХ» вывоз ТКО с контейнерной площадки, определенной договором №1615003199/1 от 14.06.2022 года, по адресу: Верхнеуслонский р-н, тер. снт №12 Капо Им. С.П.Горбунова, не осуществлялся.

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

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления установлены Федеральным законом от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления).

Одновременно, как указано в п.2 ст.24.6 Закона об отходах производства и потребления, накопление, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов осуществляются в соответствии с Правилами № 1156 обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными Правительством Российской Федерации 12 ноября 2016 г (далее - Правила № 1156).

В соответствии с п. 1 ст. 24.6 Закона об отходах производства и потребления сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Соглашение № 72 об осуществлении деятельности регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами по Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан (далее – соглашение), заключено 09.11.2018 Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан с ООО «УК «ПЖКХ».

Таким образом, ООО «УК «ПЖКХ» является региональным оператором в Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан, соответственно, весь объем товарного рынка приходится на указанное лицо, его доля на рынке составляет 100%.

В соответствии с частью 4 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ), пунктом 2 Правил № 354 предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации 06 мая 2011 года (далее – Правила № 354), услуга по обращению с ТКО является коммунальной услугой.

Таким образом, ООО «УК «ПЖКХ» является исполнителем коммунальной услуги по обращению с ТКО.

Правила № 1156 устанавливают порядок осуществления накопления, сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, заключения договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами (абз. 1 пункт 1 Правил № 1156).

Согласно положениям Закона № 89-ФЗ и пункта 25 Правил № 1156 к существенным условиям договора относятся объем и места (площадки) накопления; планируемый объем и (или) масса транспортируемых твердых коммунальных отходов; периодичность и время вывоза твердых коммунальных отходов.

Региональный оператор осуществляет сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов (абз. 2 пункта 4 Правил № 1156).

В соответствии с Правилами №1156:

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

В соответствии с договором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами в местах (площадках) накопления твердых коммунальных отходов складирование твердых коммунальных отходов осуществляется потребителями следующими способами:

- а) в контейнеры, расположенные в мусороприемных камерах (при наличии соответствующей внутридомовой инженерной системы);
- б) в контейнеры, бункеры, расположенные на контейнерных площадках;
- в) в пакеты или другие емкости, предоставленные региональным оператором.

Потребителям запрещается осуществлять складирование твердых коммунальных отходов в местах (площадках) накопления твердых коммунальных отходов, не указанных в договоре на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

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

Вместе с тем, как следует из фактических обстоятельств рассматриваемой ситуации, с контейнерной площадки на территории СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» в 2021 году сбор и вывоз твердых коммунальных отходов региональным оператором не осуществлялся.

При этом, если региональный оператор указал в договоре №1615003199/1 от 14.06.2022 года место (площадку) накопления ТКО по адресу: Республика Татарстан, Верхнеуслонский р-н, тер. снт №12 Капо Им. С.П.Горбунова, то и вывоз ТКО должен осуществляться с указанного места.

Однако, доказательств оказания региональным оператором в 2021 г. услуги по обращению с ТКО в месте, согласованном с СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова», у ООО «УК «ПЖКХ» не имеется.

При этом действие нового договора на оказание услуг по обращению с ТКО №1615003199/1 от 14.06.2022 года ООО УК «ПЖКХ», невзирая на указанное обстоятельство, было распространено на 2021 год.

Необходимо отметить, что в правоотношениях с региональным оператором СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» не является профессиональным участником рынка по обращению с ТКО, поэтому является более слабой стороной в сделках, в связи с чем, нуждается в особых правовых средствах защиты прав и охраны интересов.

Таким образом, в результате необоснованно навязанного условия договора со стороны регионального оператора о дате начала оказания услуг с 01.10.2021г., СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» вынуждено нести бремя оплаты за не оказанные услуги по обращению с ТКО.

Исходя из фактических обстоятельств рассматриваемой ситуации, региональный оператор ООО «УК «ПЖКХ», обладая информацией о том, что с территории СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» вывоз ТКО в 2021 году не осуществлялся, в целях получения монопольной выгоды, пользуясь своим исключительным положением регионального оператора, распространил действие нового договора на оказание услуг по обращению с ТКО №1615003199/1 от 14.06.2022 года на 2021 год, начислив плату СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» за услугу по обращению с ТКО исходя из норматива, при этом не неся затрат, связанных с транспортированием.

Географические границы рассматриваемого товарного рынка также имеют прямое законодательное закрепление и определены границами зоны действия Регионального оператора Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 13.03.2018г. №149, которым утверждена Территориальная схема в области обращения с отходами, в том числе с ТКО Республики Татарстан, в которой определены две зоны деятельности региональных операторов на территории Республики Татарстан – западная и восточная. Самостоятельное изменение (как со стороны продавца, так и со стороны потребителя) границ зоны деятельности невозможно без изменения действующего законодательства; выбор регионального оператора и (или) потребителя услуг, не входящих в зону деятельности, законодательством не предусмотрен.

В настоящем случае временной интервал исследования определен фактическим существованием товарного рынка, так как деятельность регионального оператора осуществляется с 01.01.2019.

На рассматриваемом товарном рынке отсутствуют иные хозяйствующие субъекты, помимо ООО «УК «ПЖКХ» в определенных границах, соответственно, весь объем товарного рынка приходится на указанное лицо, его доля на рынке составляет 100%.

Учитывая, что действующий Региональный оператор по Западной зоне – ООО «УК «ПЖКХ» отобран

сроком на 10 лет, вход на рассматриваемый товарный рынок в определенных географических границах возможен только при условии утраты действующими операторами соответствующего статуса и проведения нового отбора, что является непреодолимым барьером входа на рынок (т.к. не зависит от каких-либо затрат со стороны возможных потенциальных конкурентов, но обусловлено исключительно либо истечением десятилетнего срока деятельности оператора, либо совершением оператором действий, влекущих утрату статуса, либо изменением действующего законодательства).

Таким образом, действующее нормативное регулирование презюмирует, что рынок относится к высококонцентрированному с неразвитой конкуренцией.

Учитывая изложенное, ООО «УК «ПЖКХ» занимает доминирующее положение на рынке услуг по обращению с ТКО в соответствующей зоне деятельности, в связи с чем на него распространяются ограничения, предусмотренные Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

ООО «УК «ПЖКХ», пользуясь доминирующим положением регионального оператора в Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан, произвело начисление платы за услугу по обращению с ТКО СЧТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» за 2021 год, при этом не произведя затрат на оказания такой услуги, получив тем самым необоснованное обогащение за счет указанного садового товарищества, что явно невыгодно СЧТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова».

Однако в силу пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

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

При этом само по себе заключение договора с доминирующим на рынке субъектом без возражений, высказанных контрагентом на стадии заключения договора (например, без составления протокола разногласий по спорным условиям), и (или) исполнение договора не являются обстоятельствами, исключающими возможность квалификации поведения доминирующего субъекта как злоупотребления (пункт 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 N 2 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства").

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

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

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

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

ответственность за обращение с твердыми коммунальными отходами с момента погрузки таких отходов в мусоровоз.

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

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

Согласно пункту 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» навязанными невыгодными условиями могут быть признаны условия, которые иной участник рынка не принял бы, исходя из своих разумно понимаемых экономических (коммерческих) интересов, и которые позволяют доминирующему на рынке субъекту извлекать выгоду посредством ограничения свободы ведения экономической деятельности его контрагентов.

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

Таким образом, действия регионального оператора ООО «УК «ПЖКХ» содержат признаки злоупотребления доминирующим положением на рынке обращения с твердыми коммунальными отходами, запрещенного пунктом 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с частью 1 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

В связи с наличием в действиях регионального оператора ООО «УК «ПЖКХ» признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в навязывании СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова» невыгодных условий договора о дате начала оказания услуг по обращению с ТКО, Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в целях пресечения действий, содержащих признаки нарушения, предупреждает о необходимости в течение 30 дней с момента получения настоящего предупреждения совершить действия по урегулированию разногласий с СНТ №12 «КАПО им. С.П.Горбунова», в части определения даты начала фактического оказания услуг по обращению с ТКО с мест (площадок) накопления определенных договором.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив подтверждающие документы.

<...> (должностное лицо)

