

Исх. №АШ-05/6796 от 04.07.2023 г.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан (далее – Татарстанское УФАС России) поступило обращение <...> (далее – <...>) (вх. № <...> от <...>) по вопросу нарушения антимонопольного законодательства региональным оператором ООО «УК «ПЖКХ».

В целях всестороннего и объективного рассмотрения поступившего обращения, а также в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в адрес ООО «УК «ПЖКХ» был направлен запрос о предоставлении информации.

По результатам рассмотрения указанного обращения, анализа поступивших по запросу материалов Татарстанским УФАС России установлено следующее.

Согласно статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон N 89-ФЗ) под региональным оператором понимается юридическое лицо, осуществляющее деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

В соответствии с пунктом 4 статьи 24.6 Закона N 89-ФЗ юридическому лицу присваивается статус регионального оператора и определяется зона его деятельности на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правилами проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 N 881.

Таким образом, Законом N 89-ФЗ предусмотрена обязанность регионального оператора обеспечить сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории конкретной зоны деятельности в соответствии с региональной программой и территориальной схемой в области обращения с отходами.

Правила обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 N 1156 (далее - Правила N 1156), предусматривают заключение договора на оказание услуг по обращению с ТКО только с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места (площадки) их накопления (пункт 5 Правил N 1156).

ООО «УК «ПЖКХ» является региональным оператором (исполнителем коммунальной услуги) по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Западной зоны деятельности регионального оператора Республики Татарстан и с 01.01.2019 осуществляет деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами на основании Соглашения об осуществлении деятельности регионального оператора по обращению с ТКО по Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан.

Таким образом, услуги ООО «УК «ПЖКХ» по обращению с ТКО на территории г. Казани Республики Татарстан не могут быть заменены услугами иных хозяйствующих субъектов.

В 2019г. <...> обратилось с заявкой для заключения договора на оказание услуги по обращению с ТКО (далее – заявка) в адрес ООО «УК «ПЖКХ».

Между ООО «УК «ПЖКХ» и <...> был заключен договор на оказание услуг по обращению с ТКО № <...> от 01.01.2019г. (далее – договор от 01.01.2019г.), где коммерческий учет определен исходя из количества и объема контейнеров ТКО.

Объем ТКО, места (площадки) накопления ТКО, периодичность вывоза ТКО определен в приложении №1 договора от 01.01.2019г.:

№ п/п	Наименование объекта	Объем принимаемых ТКО	Место (площадка) накопления ТКО	Место (площадка) накопления КГО	Периодичность вывоза ТКО	Тип емкости	Количество емкости
1	<...>	<...>	<...>		<...>	<...>	<...>

В июле 2022 года <...> обратилось в адрес регионального оператора с заявкой на вывоз ТКО с контейнера, расположенного на территории товарищества. Вместе с тем, <...> попросило заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО, где коммерческий учет определен исходя из количества и объема контейнеров ТКО.

ООО «УК «ПЖКХ» в адрес <...> направило расчетно-платежные документы на оплату услуг по обращению с ТКО за

период с 01.01.2020г. по 01.06.2022г., где оплата рассчитана исходя из норматива накопления ТКО.

В конце 2022г. <...> обратилось в адрес регионального оператора с просьбой заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО.

Между ООО «УК «ПЖКХ» и <...> был заключен договор на оказание услуг по обращению с ТКО № <...> от 19.12.2022г. (далее – договор от 19.12.2022г.), где коммерческий учет определен исходя из нормативов накопления ТКО (1 член некоммерческого объединения). Дата начала оказания услуг по обращению с ТКО – 01 января 2020г.

Объем ТКО, места (площадки) накопления ТКО, периодичность вывоза ТКО определен в приложении №1 договора от 19.12.2022г.:

№ п/п	Наименование объекта	Объем принимаемых ТКО в год, согласно нормативам накопления	Место (площадка) накопления ТКО	Место (площадка) накопления КГО	Периодичность вывоза ТКО
1	<...>	<...>	<...>		<...>

08.02.2023г. <...> в адрес ООО «УК «ПЖКХ» направило отказ от договора от 19.12.2022г. ввиду следующего:

- правление <...> не давало председателю правления в лице <...> распоряжение на подписание договора от 19.12.2022г.;
- представленный ООО «УК «ПЖКХ» договор от 19.12.2022г. не является типовым;
- ООО «УК «ПЖКХ» неправоммерно установил срок начала оказания услуг по обращению с ТКО. В период с 2019г. по 2022г. региональный оператор оказал услугу лишь один раз - 4.07.2022г.

26.02.2023г. <...> в адрес регионального оператора направило письмо (вх. № <...> от <...>), где информирует о том, что садовое товарищество заключало договора по оказанию услуг по приему строительного мусора с <...> в период с 2020г. по 2022г.

<...> в адрес ООО «УК «ПЖКХ» направило письмо, где отмечает, что в 2022г. региональный оператор оказал услугу по заявке <...> 2 раза: в июле и декабре, которые были оплачены заявителем. Поэтому необходимо указать в договоре, что коммерческий учет будет рассчитываться исходя из количества и объема контейнеров ТКО. В 2023г. региональный оператор своевременно оказывает услугу, следовательно, коммерческий учет в договоре необходимо указать исходя из нормативов накопления ТКО.

Вместе с тем, садовое товарищество приложило решение правления <...> от 11.02.2023г., типовой договор на оказание услуг по обращению с ТКО за 2022г. и 2023г. для подписания со стороны ООО «УК «ПЖКХ».

Однако, ответов от регионального оператора на вышеуказанные письма в адрес <...> не поступило.

По мнению <...> региональный оператор неправоммерно указал в договоре от 19.12.2022г., дату начала оказания услуг по обращению с ТКО с 01 января 2020г., при этом вывоз отходов с площадки потребителя в период с 2019г. по 2021г. не осуществлялся, в 2022г. осуществлялся 2 раза по заявке.

Заявитель указывает, что ООО «УК «ПЖКХ» неправоммерно выставило счета на оплату услуг по обращению с ТКО за период с 01.01.2020г., поскольку вывоз ТКО с площадки <...> ООО «УК «ПЖКХ» начало осуществлять только с 2023 года.

Согласно пояснениям ООО «УК «ПЖКХ», данным в ответ на запрос Татарстанского УФАС России, на основании поступившей от <...> в 2019 году заявки на заключение договора, Между ООО «УК «ПЖКХ» и <...> был заключен договор на оказание услуг по обращению с ТКО № <...> от 01.01.2019г. По указанному договору способ учета объема ТКО установлен исходя из количества и объема контейнеров. Данный способ учета ТКО Обществом определен ошибочно.

На сегодняшний день соглашением сторон между Обществом и <...> с 01.01.2020 заключен договор на оказание услуг по обращению с ТКО, где способ учета объема ТКО установлен исходя из нормативов накопления ТКО.

<...> была предоставлена информация о количестве членов.

Следовательно, начисление платы произведено исходя из нормативов накопления ТКО и установленного тарифа.

Татарстанское УФАС России, проанализировав позицию сторон, приходит к следующим выводам.

Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами заключается в соответствии с типовым договором, утвержденным Правительством Российской Федерации. Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами может быть дополнен по соглашению сторон иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями (пункт 5 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ).

Порядок заключения договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами установлен в соответствии с Правилами № 1156.

В силу своей правовой природы договор с Региональным оператором на оказание услуг по обращению с ТКО является публичным, обязанность его заключения установлена законом, а не волей контрагентов.

В соответствии со ст. 426 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – 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. Лицо, осуществляющее предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим лицом в отношении заключения публичного договора, за исключением случаев, предусмотренных законом или иными правовыми актами.

Согласно п.4 ст. 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами.

Согласно п.1 ст. 422 ГК РФ, договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивными нормами) действовавшими в момент его заключения.

Договор с региональным оператором также обладает признаками договора присоединения, предусмотренными ст. 428 ГК РФ, поскольку его условия фактически определены в типовом договоре, предлагаемом потребителю и подготовленном на основании типового договора на оказание услуг по обращению с ТКО, утвержденного Постановлением № 1156, что следует из п. 5 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ

Таким образом, региональный оператор должен руководствоваться типовой формой договора. При этом, условия договора, которые касаются прошлого периода, должны устанавливаться соглашением сторон, то есть не могут быть установлены исключительно по требованию регионального оператора или потребителя.

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.

В соответствии с Порядком осуществления транспортирования твердых коммунальных отходов Правил №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, согласно типовой форме договора, региональный оператор обязан принимать ТКО в объеме и в месте, которые определены в Приложении к настоящему договору.

Согласно заявке на заключение договора на оказание услуг по обращению с ТКО, Татарстанским УФАС России установлено, что на территории <...> расположен <...> контейнер для накопления ТКО объемом 8 м<sup>3</sup>, который расположен на территории садового товарищества.

В соответствии с приложением к договору, заключенного между ООО «УК «ПЖКХ» и <...>, место (площадка) накопления ТКО: <...>.

В соответствии с отчетами по фактически вывезенному ТКО, представленным региональным оператором, вывоз ТКО в период с 01.01.2019г. по 01.01.2023г. производился с территории <...> 2 раза: 28.07.2022г., 30.12.2022г.

Вместе с тем, согласно пояснениям регионального оператора в ответ на запрос Татарстанского УФАС России, в

реестре мест (площадок) накопления ТКО, расположенных на территории <...>, утвержденном Исполнительным комитетом <...> муниципального района Республики Татарстан от <...> № <...>, контейнерная площадка для складирования ТКО <...> отсутствует.

При наличии фактической возможности осуществлять складирование ТКО на любых других контейнерных площадках в пределах муниципального образования, расстояние до места накопления ТКО правового значения не имеет.

Близлежащей контейнерной площадкой по отношению к <...> являются контейнерные площадки, принадлежащие <...>.

При изложенных обстоятельствах, отчеты по фактически вывезенному ТКО с территории <...> (необходимо отметить, что вывоз осуществлялся с 26.07.2022г.) не подтверждает вывоз ТКО с 01.01.2020г. по 01.01.2023г. с мест (площадок) накопления ТКО – территория <...>.

Вместе с тем, если в договоре указано место (площадка) накопления ТКО: <...>, то и вывоз ТКО должен осуществляться с указанного места.

При этом, невключение контейнерной площадки для накопления ТКО в реестр мест (площадок) накопления ТКО, при условии того, что оно предусмотрено договором на обращение с ТКО, не освобождает регионального оператора осуществлять вывоз ТКО с указанного места.

Необходимо отметить, что в правоотношениях между региональным оператором <...> не является профессиональным участником рынка по обращению с ТКО, поэтому является более слабой стороной в сделках, в связи с чем, нуждается в особых правовых средствах защиты прав и охраны интересов.

Таким образом, в результате необоснованно навязанного условия договора со стороны регионального оператора о дате начала оказания услуг с 01.01.2020г., <...> вынужден нести бремя оплаты за не оказанные услуги за обращение с ТКО.

Предмет деятельности по обращению с ТКО – деятельности регионального оператора закреплен в ч. 1 ст. 24.6 Федерального закона от 24 июня 1998 года №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и определяется как сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов. Таким образом, продуктовые границы рассматриваемого товарного рынка прямо определены действующим законодательством.

Замена услуг регионального оператора в сфере обращения ТКО на какие-либо иные услуги иных хозяйствующих субъектов действующим законодательством не предусмотрена, соответственно, на рынке невозможна взаимозаменяемость товара. Кроме того, отказ от приобретения услуги возможен только в случае полного прекращения деятельности потребителя.

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».

В соответствии с пунктом 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).

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» (далее – Пленум №2) 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.

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 связи с наличием в действиях регионального оператора ООО «УК «ПЖКХ» (ИНН 1660274803) 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 <...> 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 течении 30 дней с момента получения настоящего предупреждения совершить действия по урегулированию разногласий с <...>, в части определения даты начала фактического оказания услуг по обращению с ТКО с мест (площадок) накопления определенных проектом договора.

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.

<...>