



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
Дніпропетровське обласне територіальне відділення

РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

07.09.2017

м. Дніпро

№ 30/01-14/04-17
Справа № 39/04-03-3/17

Про порушення законодавства про
захист економічної конкуренції

Адміністративна колегія Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши подання з попередніми висновками першого відділу досліджень і розслідувань Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 15.08.2017 року № 126 у справі №39/04-03-3/17, розпочатої розпорядженням адміністративної колегії Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 20.07.2017 року № 40/01-15/04-17р за ознаками порушення законодавства про захист економічної конкуренції Пушкарівською сільською радою Верхньодніпровського району Дніпропетровської області та її виконавчим комітетом, передбаченого пунктом третім статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», визначеного частиною першою статті 15 цього Закону, у вигляді антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування,

В С Т А Н О В И Л А:

Дніпропетровським обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – територіальне відділення) за результатами проведення перевірки інформації, що надана Пушкарівською сільською радою Верхньодніпровського району Дніпропетровської області на вимогу територіального відділення при здійсненні державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на ринках житлово-комунальних послуг, встановлено наступне.

Повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчих органів рад визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Пушкарівська сільська рада є органом місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законодавством України.

Відповідно до частини першої статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами, зокрема селищних рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Пушкарівська сільська рада (далі – Сільська рада) у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» є органом влади.

Місцезнаходження Сільської ради: 51600, Дніпропетровська область, Верхньодніпровський район, с. Пушкарівка, вулиця В. Ілляшевської, 31.

Організаційно-правова форма – орган місцевого самоврядування.

Сільську раду внесено до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України код ЄДРПОУ 21928350. Види діяльності Сільської ради за КВЕД 84.11 державне управління загального характеру.

Сільська рада є юридичною особою, здійснює діяльність на підставі Статуту територіальної громади в межах території населених пунктів, підпорядкованих Сільській раді.

З інформації Сільської ради, наданої на вимогу територіального відділення листом від 15.05.2017 № 233, з'ясовано, що рішенням від 17.11.2015 року № 5-1/VII Пушкарівська сільська рада утворила виконавчий комітет у складі восьми чоловік.

Також, листом від 15.05.2017 року № 233 Сільська рада повідомила, що в межах с. Пушкарівка послуги з вивезення твердих побутових відходів протягом поточного періоду 2017 року надає комунальне підприємство «Житловик» м. Верхньодніпровськ (далі – КП «Житловик»).

Інших суб'єктів господарювання, що надають послуги з вивезення твердих побутових відходів та з боку яких КП «Житловик» зазнавало значної конкуренції в межах с. Пушкарівка, територіальним відділенням не встановлено.

Таким чином, в розумінні статті 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції» становище КП «Житловик» має ознаки монопольного (домінуючого) на ринку послуг з вивезення твердих побутових відходів у поточному періоді 2017 року в межах населених пунктів, підпорядкованих Сільській раді.

З наданої Сільською радою у листі від 15.05.2017 року № 233 інформації встановлено, що:

- Пушкарівською сільською радою або її виконавчим комітетом не приймалося рішення щодо визначення переліку житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах;

- конкурс на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів не проводився;

- виконавці послуг з вивезення твердих побутових відходів не визначалися;

- договори на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів в межах с. Пушкарівка з суб'єктом господарювання надавачем цих послуг не укладався.

Одним із завдань Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, в частині контролю за прийняттям органами місцевого самоврядування рішень, які мають вплив на конкуренцію.

Правові відносини щодо діяльності у сфері поводження з відходами, визначення основних умов, вимог і правил щодо екологічно безпечного поводження з відходами, регулюються Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про відходи», «Про житлово-комунальні послуги», постановами Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 року №1070 «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» та Порядком проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 року №1173 «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів».

Пунктом першим частини першої статті 13 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» послуги з вивезення твердих побутових відходів віднесено до житлово-комунальних послуг.

Частинами 1 та 2 статті 27 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено, що укладання договорів на надання житлово-комунальних послуг (крім послуг з централізованого опалення, послуг з централізованого постачання холодної води, послуг з централізованого постачання гарячої води, послуг з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем) згідно з установленим переліком для об'єктів державної або комунальної власності здійснюється за результатами конкурсу.

Перелік житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах, визначає орган місцевого самоврядування. Отже, чинним законодавством передбачено застосування конкурсних засад при наданні житлово-комунальних послуг та укладанні договорів.

Пунктом п'ятдесят п'ятим частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції міських рад віднесено визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами.

Статтею 35-1 Закону України «Про відходи» визначено, що збирання та вивезення побутових відходів у межах певної території здійснюються юридичною особою, яка уповноважена на це органом місцевого самоврядування на конкурсних засадах у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, спеціально обладнаними для цього транспортними засобами.

З метою упорядкування правовідносин, що виникають між виробниками, виконавцями і споживачами у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг, створення правового поля для визначення виконавця послуг з вивезення побутових відходів постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 року за № 1173 «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів», затверджено Порядок проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів (далі – Порядок).

Відповідно до пункту першого Порядку, цей Порядок визначає процедуру підготовки та проведення конкурсу з визначення виконавця послуг з вивезення побутових відходів на певній території населеного пункту.

Пунктом четвертим Порядку визначено, що підготовка та проведення конкурсу забезпечується виконавчим органом сільської, селищної, міської ради або місцевою державною адміністрацією у разі делегування їй повноважень відповідними радами (далі – організатор конкурсу) у порядку, встановленому законом.

Абзацом першим пункту тридцятого Порядку визначено, що організатор конкурсу протягом не більше як п'яти робочих днів з дня проведення конкурсу вводить у дію відповідним актом рішення конкурсної комісії щодо визначення переможця конкурсу на певній території населеного пункту, межі якої були визначені умовами конкурсу, та зазначає строк, протягом якого виконавець має право надавати такі послуги, але не менш як п'ять років.

Статтею 19 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», визначено, що відносини між учасниками договірних відносин у сфері житлово-комунальних послуг здійснюються виключно на договірних засадах. Учасниками відносин є власник, споживач, виконавець, виробник.

Згідно статті 21 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», виконавець зобов'язаний підготувати та укласти із споживачем договір на надання житлово-комунальних послуг з визначенням відповідальності за дотримання умов його виконання згідно з типовим договором. В той же час, стаття 20 цього Закону визначає, що споживач зобов'язаний укласти договір на надання житлово-комунальних послуг, підготовлений виконавцем на основі типового договору.

Типовий договір про надання послуг з вивезення побутових відходів затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 року № 1070 «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів».

Не визначення виконавця послуг з вивезення твердих побутових відходів призводить до того, що споживачі цих послуг зокрема не мають можливості реалізувати свої права, визначені статтею 20 ЗУ «Про ЖКП».

Окрім того, пунктом тридцять першим Порядку визначено: з переможцем конкурсу протягом десяти календарних днів після прийняття конкурсною комісією рішення укладається договір на надання послуг з вивезення побутових відходів на певній території населеного пункту відповідно до типового договору, наведеного у додатку 2 до цього Порядку.

Так, розділом «Предмет договору» Типового договору передбачено:

1. Виконавець зобов'язується згідно з графіком надавати послуги з вивезення побутових відходів на території (найменування відповідного населеного пункту чи його частини), а замовник зобов'язується виконати обов'язки, передбачені цим договором.

Підпунктом першим пункту 1 розділу Типового договору «Права та обов'язки замовника і виконавця» передбачено, що Замовник має право, зокрема, вимагати від виконавця забезпечення безперервного надання послуг з вивезення побутових відходів відповідно до графіка вивезення побутових відходів, а також вимог законодавства про відходи, санітарних норм і правил, Правил надання послуг з вивезення побутових відходів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 року N 1070, умов цього договору, актів замовника та рішень конкурсної комісії.

Також, зазначеним розділом передбачені зобов'язання Замовника, зокрема:

- погодити графік вивезення побутових відходів, розроблений виконавцем відповідно до встановлених вимог;
- здійснювати відповідно до законодавства контроль за належною організацією обслуговування споживачів виконавцем;
- брати участь у врегулюванні спірних питань, пов'язаних із зверненнями юридичних чи фізичних осіб щодо дій (бездіяльності) виконавця.

Серед зобов'язань Виконавця, визначених Типовим договором, передбачено такі:

- укласти договори на надання послуг з вивезення побутових відходів із споживачами на території, визначеній цим договором, відповідно до типового договору про надання послуг з вивезення побутових відходів, наведеного у додатку 1 до Правил надання послуг з вивезення побутових відходів;
- надавати послуги з вивезення побутових відходів відповідно до вимог законодавства про відходи, санітарних норм і правил, Правил надання послуг з вивезення побутових відходів, умов цього договору, актів замовника, рішень конкурсної комісії та погодженого замовником графіка надання послуг.

Враховуючи викладене, з урахуванням вимог вищенаведених нормативно-правових актів щодо визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами та вимог щодо процедури підготовки та проведення конкурсу з визначення виконавця послуг з вивезення побутових відходів на певній території населеного пункту орган місцевого самоврядування для врегулювання договірних відносин з підприємствами, установами та організаціями, за результатами конкурсів проведених згідно з затвердженим відповідним рішенням переліком житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах, укладає з переможцями цих конкурсів договори на надання житлово-комунальних послуг та визначає виконавця житлово-комунальних послуг, зокрема послуг з вивезення побутових відходів.

Ринок надання послуг з вивезення твердих побутових відходів є потенційно конкурентним, характеризується фінансовою привабливістю, тому визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами може сприяти залученню нових учасників, що дозволить придбавати послуги належної якості за оптимальними цінами.

Також слід зазначити, що:

- конкурс, по своїй суті – це конкурентний спосіб надання права на вивезення побутових відходів. Очевидно, що основною метою проведення таких конкурсів, є розвиток конкуренції та вибір на конкурсних засадах виконавців відповідних послуг, які спроможні забезпечувати належну якість обслуговування споживачів;

- зміст економічної конкуренції (стаття 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції») полягає у змаганні між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого, зокрема, споживачі мають вибирати між кількома продавцями;

- відповідно до пункту 3 Порядку проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів, затвердженого Постановою № 1173, учасниками конкурсу можуть бути суб'єкти господарювання, установчими документами яких передбачено провадження діяльності у сфері поводження з побутовими відходами, а також, які можуть забезпечити виконання обов'язків, визначених у частині другій статті 21 Закону України «Про житлово-комунальні послуги». При цьому, будь-яких інших обмежень щодо участі у такому конкурсі вказаний Порядок не містить, а, отже, конкурс є відкритим для всіх претендентів. Таким чином, не проведення, всупереч вимогам чинного законодавства, конкурсу з надання послуг із вивезення побутових відходів обмежує або може обмежувати право певних осіб, які мали (мають) намір взяти участь у такому конкурсі, змагатися за право здійснення відповідної господарської діяльності на ринку надання послуг з вивезення побутових відходів;

- надання права здійснювати вивезення твердих побутових відходів без участі у конкурсі звільняє суб'єктів господарювання від потреби пропонувати для здобуття права на надання

такої послуги, кращі умови її надання, тобто використовувати власні досягнення для отримання переваг порівняно з іншими суб'єктами.

Застосування принципів конкуренції, як вирішального фактора розвитку ринкової економіки для органів виконавчої влади і місцевого самоврядування полягає у встановленні прозорих процедур проведення конкурсів, тендерів, з залученням якомога більшого кола учасників. На виконання цього завдання мають бути спрямовані дії та рішення всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Таким чином, розроблення та реалізація конкурентної політики і створення конкурентного середовища на території відповідної територіальної громади належить до повноважень органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування повинні здійснювати заходи щодо створення та розвитку конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг, визначаючи у порядку, встановленому законодавством на конкурсних засадах, виконавців житлово-комунальних послуг.

Всупереч вимог законодавства України Пушкарівською сільською радою та її виконавчим комітетом не визначено перелік житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах; не проведено конкурс на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів; не визначено виконавця послуг з вивезення твердих побутових відходів за результатами проведення конкурсу на надання цих послуг; та як наслідок, з переможцем конкурсу не укладено договір на надання послуг з вивезення побутових відходів на певній території населеного пункту.

З урахуванням зазначеного, бездіяльність Пушкарівської сільської ради та її виконавчого комітету щодо не проведення конкурсу на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів з дотриманням процедури підготовки та проведення конкурсу, визначеної Порядком, може призвести до обмеження конкуренції, що може відбуватися завдяки настанню таких наслідків, які полягають у зміні об'єктивно існуючих факторів, обумовлюючих інтенсивність конкуренції, можливості учасників конкурувати між собою.

Бездіяльність Пушкарівської сільської ради та її виконавчого комітету щодо не визначення переліку житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах; не проведення конкурсу на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів; не визначення виконавця послуг з вивезення твердих побутових відходів за результатами проведення конкурсу на надання цих послуг; та як наслідок, не укладання з переможцем конкурсу договору на надання послуг з вивезення побутових відходів на території с. Пушкарівка є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом третім статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», визначеним частиною першою статті 15 цього Закону, у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

В ході розгляду справи Пушкарівською сільською радою та її виконавчим комітетом не надано пояснень та додаткових матеріалів.

На подання про попередні висновки від 15.08.2017 року № 126 у справі № 39/04-03-3/17, надіслане територіальним відділенням з супровідним листом від 16.08.2017 року №1897/27/04-17 Пушкарівська сільська рада не відреагувала.

Враховуючи викладене вище та керуючись статтею 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтями 48, 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 року №5, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 06.05.1994р. за № 90/299 (в редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 року № 169-р), із змінами та доповненнями, адміністративна колегія Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету,

В И Р І Ш И Л А:

1. Визнати бездіяльність Пушкарівської сільської ради та її виконавчого комітету щодо не визначення переліку житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на

конкурсних засадах; не проведення конкурсу на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів; не визначення виконавця послуг з вивезення твердих побутових відходів за результатами проведення конкурсу на надання цих послуг; та як наслідок, не укладання з переможцем конкурсу договору на надання послуг з вивезення побутових відходів на території с. Пушкарівка порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом третім статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», визначеним частиною першою статті 15 цього Закону, у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

2. Зобов'язати Пушкарівську сільську раду припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції в двомісячний термін з дня отримання рішення шляхом:

- прийняття рішення щодо визначення переліку житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах;

- проведення конкурсу на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів, визначеного переліком;

- визначення виконавців послуг з вивезення твердих побутових відходів за результатами конкурсу шляхом прийняття відповідного рішення;

- укладання договору на надання послуг з вивезення побутових відходів на певній території в межах с. Пушкарівка з суб'єктом господарювання надавачем цих послуг.

Голова
адміністративної колегії

О.Я. ТУРКОВСЬКИЙ