



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
Дніпропетровське обласне територіальне відділення

РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

31.10.2017

м. Дніпро

№ 37/01-14/04-17

Справа № 53/04-03-3/17

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 12.10.2017 № 150 у справі № 53/04-03-3/17, розпочатої розпорядженням адміністративної колегії Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 26.09.2017 № 55/01-15/04-17р за ознаками порушення законодавства про захист економічної конкуренції виконавчим комітетом Зеленодольської міської ради, 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:

В ході розгляду справи, за результатами проведення перевірки інформації, наданої виконавчим комітетом Зеленодольської міської ради на вимогу Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України 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» Зеленодольська міська рада – орган місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду, 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 міських рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Зеленодольська міська рада (далі – Міська рада) у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» є органом влади.

Місцезнаходження Міської ради: 53860, Дніпропетровська область, Апостолівський район, м. Зеленодольськ, вулиця Енергетична, 15.

Організаційно-правова форма – орган місцевого самоврядування.

Міська рада здійснює діяльність на підставі Статуту територіальної громади в межах території населених пунктів, підпорядкованих Міській раді.

Виконавчий комітет Міської ради є юридичною особою, внесено до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України код ЄДРПОУ 25543291.

З інформації виконавчого комітету Міської ради, наданої на вимогу територіального відділення листом від 29.06.2017 № 2415/02-11, з'ясовано, що в межах м. Зеленодольська

послуги з вивезення побутових відходів (у тому числі тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі) протягом 2015-2016 років та поточного періоду 2017 року надає комунальне підприємство «Зеленодольський міський водоканал» (далі – КП «Зеленодольський міський водоканал»).

Інших суб'єктів господарювання, що надають послуги з вивезення побутових відходів (у тому числі тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі) та з боку яких КП «Зеленодольський міський водоканал» зазнавало значної конкуренції в межах м. Зеленодольська, територіальним відділенням не встановлено.

Таким чином, в розумінні статті 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції» становище КП «Зеленодольський міський водоканал» має ознаки монопольного (домінуючого) на ринку послуг з вивезення побутових відходів (у тому числі тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі) у 2015-2016 роках та протягом поточного періоду 2017 в м. Зеленодольську.

З наданої виконавчим комітетом Міської ради інформації у листі від 29.06.2017 № 2415/02-11 з'ясовано, що пунктом третім рішення виконавчого комітету Міської ради від 16.09.2014 року № 829/02-2 «Про встановлення тарифів на послуги з перевезення, захоронення та вивезення твердих побутових відходів, що надаються комунальним підприємством «Зеленодольський міський водоканал» по групам споживачів» (далі – Рішення № 829/02-2) визначено КП «Зеленодольський міський водоканал» виконавцем послуг з перевезення, захоронення та вивезення твердих побутових відходів.

При цьому, Зеленодольською міською радою та/або її виконавчим комітетом:

- не приймалося рішення про визначення переліку житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах;
- не проводився конкурс на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів, визначений переліком;
- не визначено виконавця послуг з вивезення твердих побутових відходів за результатами конкурсу шляхом прийняття відповідного рішення;
- не укладено договір на надання послуг з вивезення твердих побутових відходів в межах м. Зеленодольська з суб'єктом господарювання надавачем цих послуг.

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 1 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 55 частини 1 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.

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.

Отже, підставою для прийняття органом місцевого самоврядування рішення про визначення виконавців послуг з вивезення, зокрема із перевезення, вивезення твердих побутових відходів є рішення конкурсної комісії щодо визначення переможця конкурсу на певній території населеного пункту.

Всупереч вимог законодавства України у житлово-комунальній сфері виконавчим комітетом Зеленодольської міської ради визначено виконавця послуг із перевезення, вивезення твердих побутових відходів не за результатами проведення конкурсу на надання цих послуг.

Заохочення конкуренції як вирішального фактора розвитку ринкової економіки є завданням державної конкурентної політики загалом. На виконання цього завдання мають бути спрямовані дії та рішення всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування та всіх державних установ.

Однак, у даному випадку, можуть бути встановлені правила господарської поведінки з метою забезпечення регіональних інтересів, не враховуючи при цьому завдань конкурентної політики та вимог законодавства які спрямовані на загальнодержавні інтереси країни.

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.

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.

Обмеження конкуренції – дії чи їх наслідки, що зменшують існуючий конкурентний тиск на учасників ринку в цілому, але при цьому не знищують існування певного обсягу реальної та/або потенційної конкуренції. Такі обмеження можуть бути за своєю природою обмеженнями кількісних або якісних характеристик товару або обмеженнями території товарообміну. Ступінь обмеження також може бути дуже різним: вони можуть бути незначними, суттєвими, або настільки суттєвими, що практично дорівнюватимуть усуненню конкуренції.

За результатами дослідження стану конкуренції ринків послуг у сфері поводження з побутовими відходами у Дніпропетровській області, здійсненого на доручення Антимонопольного комітету України від 28.04.2017 № 13-01/136, встановлено наступне.

Відповідно до Закону України «Про відходи» поводження з відходами - це дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення.

Продавцями послуг у сфері поводження з побутовими відходами є суб'єкти господарювання, господарська діяльність яких у відповідності до Закону України «Про відходи» здійснюється у сфері поводження з відходами та спрямована на задоволення потреб споживача у запобіганні утворенню відходів шляхом їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення, а також, які можуть забезпечити виконання обов'язків, визначених у частині другій статті 21 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 року № 1173 «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів»).

Споживачами послуг у сфері поводження з побутовими відходами є фізичні та юридичні особи, які отримують або мають намір отримувати послуги з вивезення побутових відходів.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про відходи», суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами укладають договори з юридичною особою, яка в установленому порядку визначена виконавцем послуг на вивезення побутових відходів на певній території, на якій знаходиться об'єкт утворення відходів.

Отже, за звичайних умов, споживачі послуг у сфері поводження з побутовими відходами самостійно не обирають надавача послуг, а відповідно до Закону України «Про відходи» укладають договори на надання послуг з переможцем конкурсу.

Відповідно до розділу 9 Методики визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку, затвердженої розпорядженням Антимонопольного комітету України від 05.03.2002 року за № 49-р, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 01.04.2002 року за № 317/6605 потенційними конкурентами можуть вважатись такі суб'єкти господарювання:

які мають відповідну матеріальну-технічну базу, технології, але з різних причин не реалізують ці можливості;

які мають відповідні документи дозвільного характеру (ліцензії, декларації тощо);

нові суб'єкти господарювання, які можуть вступити на ринок з метою надання послуг у сфері поводження з побутовими відходами.

В ході дослідження виявлено, що потенційними конкурентами є, зокрема виконавці послуг з міст та районів, розташованих поруч один з одним, зазначене відображено в протоколах засідань конкурсних комісій.

Так, в конкурсі на надання послуг з вивезення побутових відходів в містах Дніпропетровської області, де було проведено такий конкурс приймали участь суб'єкти господарювання – виконавці зазначених послуг з близько розташованих населених пунктів.

Таким чином, суб'єкти господарювання – виконавці зазначених послуг з близько розташованих населених пунктів до міста Зеленодольськ можуть бути один для одного потенційними конкурентами.

Так, на відміну від визначеного діючим законодавством України, виконавчий комітет Зеленодольської міської ради Рішенням № 829/02-2 визначив виконавця послуг із перевезення, вивезення твердих побутових відходів без проведення конкурсу на надання цих послуг, і як наслідок в межах території м. Зеленодольська обмежено доступ на ринок інших суб'єктів господарювання – потенційних конкурентів, зокрема суб'єктів господарювання, які працюють на даному ринку в межах Апостолівського району, що може впливати на можливості вибору споживачами продавців, і може призвести до обмеження конкуренції на ринку.

Завдяки таким діям органу місцевого самоврядування щодо визначення виконавця послуг із збирання та перевезення побутових відходів без проведення конкурсу на надання цих послуг, окремий суб'єкт господарювання може здобути переваги над іншими не завдяки власним досягненням, а внаслідок дії зовнішніх факторів, одним з яких є вплив органів, наділених владними повноваженнями.

Дії виконавчого комітету Зеленодольської міської ради щодо визначення виконавця послуг з перевезення та вивезення твердих побутових відходів без проведення конкурсу на надання цих послуг рішенням виконавчого комітету Зеленодольської міської ради від

16.09.2014 року № 829/02-2 «Про встановлення тарифів на послуги з перевезення, захоронення та вивезення твердих побутових відходів, що надаються комунальним підприємством «Зеленодольський міський водоканал» по групам споживачів» 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 виконавчий комітет Зеленодольської міської ради листом від 10.10.2017 року № 3733/1/02-11 повідомив, що створено конкурсну комісію з проведення конкурсу на визначення виконавця послуг з вивезення побутових відходів та підготовлений проект рішення Зеленодольської міської ради «Про затвердження переліку житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах», в яке включено питання вивезення побутових відходів та буде прийнято на черговому засіданні сесії Зеленодольської міської ради в жовтні 2017 року.

На подання про попередні висновки від 12.10.2017 року № 150 у справі № 53/04-03-3/17, надіслане Дніпропетровським обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України з супровідним листом від 17.10.2017 року № 2446/27/04-17 на адресу виконавчого комітету Зеленодольської міської ради реагування та заперечень не надходило.

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 України,

В И Р І Ш И Л А:

1. Визнати дії виконавчого комітету Зеленодольської міської ради щодо визначення виконавця послуг з перевезення та вивезення твердих побутових відходів без проведення конкурсу на надання цих послуг рішенням виконавчого комітету Зеленодольської міської ради від 16.09.2014 року № 829/02-2 «Про встановлення тарифів на послуги з перевезення, захоронення та вивезення твердих побутових відходів, що надаються комунальним підприємством «Зеленодольський міський водоканал» по групам споживачів» 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 призвели до обмеження конкуренції.

2. Зобов'язати виконавчий комітет Зеленодольської міської ради припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції в двомісячний термін з дня отримання рішення шляхом визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами у відповідності до вимог чинного законодавства України.

Голова
адміністративної колегії

В.М. ОНІЩЕНКО