



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

14 березня 2016 р.

Київ

№ 6-рк

Міністерство регіонального
розвитку, будівництва та житлово-
комунального господарства
України

Національна комісія, що здійснює
державне регулювання у сферах
енергетики та комунальних
послуг

Про запобігання порушенням
законодавства про захист
економічної конкуренції

До органів Антимонопольного комітету України (далі – Комітет) надходять численні скарги щодо дій суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність з виробництва та постачання теплової енергії, надання послуг з централізованого опалення (далі - теплопостачальна організація, Підприємство), які полягають у спонуканні цими Підприємствами споживачів (власників індивідуальних житлових будинків садибного типу та фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб, які є власниками або орендарями приміщень у багатоквартирному будинку чи гуртожитку), до укладення договорів купівлі-продажу теплової енергії, унаслідок яких змушені сплачувати завищену вартість послуг.

Відповідно до частини першої статті 379 Цивільного кодексу України (далі – Кодекс) житлом фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначене та придатне для постійного або тимчасового проживання в них.

Відповідно до частини першої статті 655 Кодексу за договором купівлі-продажу одна сторона (продавець) передає або зобов'язується передати майно (товар) у власність другій стороні (покупцеві), а покупець приймає або зобов'язується прийняти майно (товар) і сплатити за нього певну грошову суму.

При цьому господарські відносини, що виникають у зв'язку з виробництвом, транспортуванням, постачанням та використанням (споживанням) теплової енергії, регулюються Законом України «Про теплопостачання» (далі – Закон про теплопостачання).

Статтею 1 Закону про теплопостачання визначено:

балансоутримувач (будинку, групи будинків, житлового комплексу) – власник відповідного майна або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно і уклала договір купівлі-продажу теплової енергії з теплогенеруючою або теплопостачальною організацією, а також договори на надання житлово-комунальних послуг з кінцевими споживачами;

споживач теплової енергії - фізична або юридична особа, яка використовує теплову енергію на підставі договору;

теплова енергія - товарна продукція, що виробляється на об'єктах сфери теплопостачання для опалення, підігріву питної води, інших господарських і технологічних потреб споживачів, призначена для купівлі-продажу.

Отже, зі змісту Закону про теплопостачання випливає, що споживачами теплової енергії – енергетичного ресурсу у вигляді товарної продукції є суб'єкти господарської діяльності.

При цьому положень щодо необхідності укладення договору купівлі-продажу теплової енергії між теплопостачальною організацією та кінцевим споживачем-населенням (зокрема, власниками індивідуальних житлових будинків садибного типу та/або фізичними особами-підприємцями, юридичними особами, які перебувають у житлових будинках), Законом про теплопостачання не передбачено.

Разом з цим, відповідно до статті 1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (далі – Закон про послуги):

«Житлово-комунальні послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил;

споживач – фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу.»

З огляду на вищенаведене, договір купівлі-продажу теплової енергії має своїм предметом споживання теплової енергії для господарських цілей інших, ніж забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд.

Стаття 13 Закону про послуги залежно від функціонального призначення інших житлово-комунальних послуг вирізняє комунальні послуги, які у свою чергу, зокрема, включають централізоване постачання гарячої води (з використанням внутрішньобудинкових систем) та централізоване опалення.

Законом України від 10.04.2014 № 1198-VII «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення розрахунків за енергоносії» (далі – Закон № 1198), зокрема, внесено зміни у Закон про послуги, зокрема статтю 19 цього Закону доповнено частиною четвертою такого змісту:

«4. Виконавцем послуг з централізованого опалення та послуг з централізованого постачання гарячої води для об'єктів усіх форм власності є суб'єкт господарювання з постачання теплової енергії (теплопостачальна організація)».

Відповідно до пункту 3 частини другої статті 21 Закону про послуги: виконавець зобов'язаний підготувати та укласти зі споживачем договір на надання житлово-комунальних послуг з визначенням відповідальності за дотримання умов його виконання згідно з типовим договором.

Відповідно до частини другої статті 179 Господарського кодексу України (далі – Кодекс) Кабінет Міністрів України, уповноважені ним органи виконавчої влади можуть рекомендувати суб'єктам господарювання орієнтовні умови господарських договорів (примірні договори), а у визначених законом випадках – затверджувати типові договори.

Частиною четвертою статті 179 Кодексу встановлено, що при укладенні господарських договорів сторони можуть визначати зміст договору на основі, зокрема, типового договору, затвердженого Кабінетом Міністрів України, чи у випадках, передбачених законом, іншим органом державної влади, коли сторони не можуть відступати від змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови.

Пунктом 5 частини першої статті 5 Закону про послуги визначено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, належить розроблення типових договорів.

Типовий договір про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення (далі – Типовий договір про надання послуг) затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 року № 630 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 933) (далі – Постанова № 630). Постановою № 630 затверджено Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення (далі – Правила надання послуг).

У пункті 1 Правил надання послуг визначено, що ці Правила регулюють відносини між суб'єктом господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальних послуг (далі - виконавець), і фізичною та юридичною особою (далі - споживач), яка отримує або має намір отримувати послуги з централізованого опалення.

Типовий договір про надання послуг також вказує, що типовий договір на відповідні послуги укладається між виконавцем та фізичною особою або юридичною особою, яка (який) є власником (наймачем, орендарем) житлового та нежитлового приміщення (будинку садибного типу, квартири, господарських та інших нежитлових приміщень).

Отже, нормативно-правовими актами визначено, що комунальні послуги, у тому числі послуги з централізованого опалення, можуть надаватися не тільки фізичним особам, які безпосередньо проживають у жилих приміщеннях (квартирах) багатоквартирного будинку, а й власникам (наймачам, орендарям) жилих і нежилих приміщень (будинку садибного типу, квартири, господарських та інших нежитлових приміщень).

При цьому законодавством не передбачений розподіл споживачів житлово-комунальних послуг:

за категоріями «населення, що проживає у багатоквартирних будинках», «підприємств»

чи

за правом власності на житлове та нежитлове приміщення (сумісна та/або приватна тощо).

Крім цього, нормативно-правові акти не містять положень, які визначають, що комунальні послуги, зокрема послуги з централізованого опалення, можуть надаватися виключно лише населенню, яке проживає у багатоквартирних будинках.

Отже, виконавець (теплопостачальна організація) як з фізичними, так і з юридичними особами, які проживають та перебувають у жилих і нежилих приміщеннях, має укласти договір про надання послуг з централізованого опалення та постачання гарячої води відповідно до Типового договору про надання послуг.

Нормативно-правові акти у сфері надання послуг з централізованого опалення та постачання теплової енергії, враховуючи зміни, внесені Законом № 1198, не містять положень, які б визначали особливості їх надання з урахуванням різних категорій споживачів, зокрема питання, пов'язані з утриманням та обслуговуванням теплових пунктів і внутрішньобудинкових мереж, що за певних умов (зокрема внаслідок суперечок між теплопостачальною організацією та виконавцем послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій або іншим управителем будинку) може призвести до ущемлення інтересів споживачів.

З різних регіонів України до органів Комітету надходять скарги, що споживачам - мешканцям індивідуальних (приватних) житлових будинків, які не обладнані засобами

обліку теплової енергії, теплопостачальні організації пропонують для укладення договорів не на надання послуг з централізованого опалення, а договір на купівлю-продаж теплової енергії, оскільки вважають, що має місце продаж товарної продукції - теплової енергії, а не надання житлово-комунальної послуги.

Водночас споживачі-мешканці індивідуальних (приватних) житлових будинків садибного типу, вважають, що оскільки їх будинки приєднані до систем централізованого опалення та не мають засобів обліку теплової енергії, то вони є споживачами послуг з централізованого опалення, а не купують теплову енергію у теплопостачальних організацій, і у зв'язку з цим відмовляються від укладення договору купівлі-продажу теплової енергії у вигляді товару, з тих підстав, що проекти запропонованих договорів не відповідають Типовому договору про надання послуг.

У разі укладення договору купівлі-продажу теплової енергії споживачі, які не мають засобів обліку теплової енергії, змушені сплачувати завищену вартість.

Так, наприклад, Кузнецовське міське комунальне підприємство (далі – Підприємство) почало здійснювати нарахування споживачам-мешканцям індивідуальних (приватних) житлових будинків садибного типу в місті Кузнецовськ Рівненської області за теплопостачання як за купівлю-продаж теплової енергії, а не за послугу з опалення, як це передбачено чинними укладеними між ними договорами на надання комунальних послуг, зокрема послуг з опалення, відповідно до Типового договору про надання послуг.

Тобто, при наявності чинних договорів на надання послуг з опалення Підприємство пропонує споживачам-мешканцям індивідуальних (приватних) житлових будинків садибного типу укласти договори про купівлю-продаж теплової енергії, однак типовий договір про купівлю-продаж (постачання) теплової енергії для населення нормативно-правовими актами не затверджений та виставляє таким споживачам до оплати рахунки за теплову енергію при тому, що здійснити фактичний облік спожитої теплової енергії неможливо через відсутність засобів обліку теплової енергії.

Унаслідок цього споживачі, що мешкають в індивідуальних (приватних) житлових будинках садибного типу, не обладнаних засобами обліку теплової енергії, сплачують за постачання теплової енергії в 2,5 рази більше за місяць, ніж якщо б сплачували за послугу з централізованого опалення. При цьому ці споживачі позбавлені можливості отримувати пільги чи субсидії, адже пільги та/або субсидії надаються тільки за житлово-комунальні послуги.

До Комітету також надходять скарги споживачів - фізичних осіб-підприємців, які, посиляючись на норми Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та Правил надання послуг, вказують на необхідність укладення з ними договорів на надання послуг з централізованого опалення згідно з Типовим договором про надання послуг.

Натомість теплопостачальні організації, які мають структурні ознаки монопольного (домінуючого) становища на відповідних регіональних ринках теплової енергії, послуг з централізованого опалення, відмовляються від укладення договорів відповідно до Типового договору про надання послуг, мотивуючи свої дії, зокрема, тим, що між такими категоріями споживачів, як юридична особа та/або фізична особа-підприємець, правовідносини регулюються, зокрема, Правилами користування тепловою енергією, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2007 року № 1198 (далі – Правила користування тепловою енергією). У цих Правилах зазначено, що споживач теплової енергії – це фізична особа, яка є власником будівлі або суб'єктом підприємницької діяльності, чи юридична особа, яка використовує теплову енергію відповідно до договору.

Відповідно до частини 4 Правил користування тепловою енергією: «Користування тепловою енергією допускається лише на підставі договору купівлі – продажу теплової енергії між споживачем і теплопостачальною організацією (далі – договір), крім підприємств, що виробляють та використовують теплову енергію для цілей власного

виробництва. Договори укладаються відповідно до типових договорів. Форми типових договорів затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері теплопостачання».

Проте на сьогодні такий типовий договір відсутній.

Відсутність відповідного типового договору може створювати умови для зловживання теплопостачальними організаціями своїм монопольним (домінуючим) становищем на ринку постачання теплової енергії внаслідок, зокрема, невключення ряду істотних умов до договору, що передбачені у статті 26 Закону, які можуть призводити до ущемлення інтересів споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.

Разом з цим, частиною першою статті 18 Закону України «Про теплопостачання» визначено, що суб'єктам господарської діяльності у сфері теплопостачання забороняється зловживати монопольним становищем у будь-якій формі.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, зокрема, шляхом збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та держави, а також захисту прав споживачів послуг у частині отримання послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами є завданням національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

Пунктом 1 частини першої статті 6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» визначено, що національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, бере участь у формуванні та реалізації державної політики, зокрема у сфері теплопостачання, а згідно з пунктом 14 частини першої цієї ж статті, зокрема, розробляє та затверджує правила користування тепловою енергією і типові договори, передбачені цими правилами.

Відповідно до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), затвердженого Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014, згідно з яким одним з основних завдань НКРЕКП є державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, зокрема, у сфері теплопостачання.

Разом з тим, згідно з частиною четвертою статті 5 Закону, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, є державним колегіальним органом виконавчої влади, що здійснює регулювання діяльності, зокрема, у сфері теплопостачання для об'єктів, які обслуговують населені пункти з чисельністю населення понад 100 тисяч осіб.

Згідно з роз'ясненнями, наданими НКРЕКП у листі від 24.07.2015 № 7470/18/61-15 до ПАТ «Облтеплокомуненерго» (м. Чернігів), оплата за послугу з централізованого опалення як комунальну послугу здійснюється фізичною особою, яка проживає у житловому приміщенні, відповідно до договору про надання послуг з централізованого опалення, розробленого на основі Типового договору про надання послуг. При цьому зі споживачем теплової енергії-фізичною особою, яка є суб'єктом підприємницької діяльності, укладається договір купівлі-продажу теплової енергії, як це передбачено Правилами користування тепловою енергією.

Відповідно до абзацу першого частини першої статті 11 Закону про теплопостачання до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування

державної політики у сфері житлово-комунального господарства, належить забезпечення формування державної політики у сфері теплопостачання.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує, зокрема, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування контролю у цій сфері, відповідно до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Положення), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон). Відповідно до абзацу п'ятого підпункту 2 пункту 4 Положення, Мінрегіон відповідно до покладених на нього завдань затверджує у визначених законом випадках форму типових договорів у сфері житлово-комунального господарства.

Згідно з роз'ясненнями, наданими Мінрегіоном у листі від 12.05.2015 № 8/10-608-15 до Кузнецовського міського комунального підприємства, послуги з централізованого опалення виробляються з використанням теплової енергії та застосуванням певних технологічних процесів і надаються споживачам, які користуються чи володіють житловими та/або нежитловими приміщеннями у будинках, обладнаних системами централізованого опалення, або які є власниками будинків садибного типу. Виходячи з цього, у будинку, обладнаному системами централізованого опалення, виконавці послуг укладають із споживачами договори на підставі Типового договору про надання послуг.

Якщо ж споживач використовує теплову енергію для опалення належних йому житлових та/або нежитлових приміщень (зокрема, в індивідуальних житлових будинках) за допомогою внутрішньобудинкових систем опалення, що знаходяться в цих приміщеннях, то з таким споживачем укладається договір купівлі-продажу теплової енергії. Відповідно, до таких споживачів застосовується тариф на теплову енергію, затверджений в установленому порядку.

Разом з тим, на цей час уповноваженим органом не затверджено типового договору купівлі-продажу теплової енергії, чим створюються умови для можливого вчинення теплопостачальними організаціями порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Статтею 17 Закону України «Про захист економічної конкуренції» забороняються дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), що полягають, зокрема, у створенні умов для вчинення суб'єктами господарювання порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Враховуючи викладене, з метою запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, на підставі пункту 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Ужити в межах повноважень заходів щодо врегулювання питань надання послуг з централізованого опалення та постачання теплової енергії із врахуванням різних категорій споживачів: власник квартири в багатоквартирному будинку, власник приватного будинку

садибного типу, гуртожиток/мешканець гуртожитку, ЖБК, ОСББ, управитель багатоквартирного будинку, юридична особа тощо, зокрема, шляхом:

унесення змін до Типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 року № 630;

розроблення та затвердження типових договорів купівлі-продажу теплової енергії.

Рекомендації органів Антимонопольного комітету України є обов'язковими для розгляду органами чи особами, яким вони надані.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у двомісячний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ