

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 308-ЭС19-10710

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17.10.2019

Дело № А53-18751/2018

Резолютивная часть определения объявлена 16.10.2019

Полный текст определения изготовлен 17.10.2019

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Завьяловой Т.В.,

судей Антоновой М.К., Прониной М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области на постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.01.2019 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.04.2019 по делу № А53-18751/2018 Арбитражного суда Ростовской области

по заявлению Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области о понуждении публичного акционерного общества

«Донавтовокзал» к исполнению предписания от 01.02.2017 №46-1/05, а именно: прекратить навязывание экономически, технологически необоснованного и прямо не предусмотренного действующим законодательством комиссионного сбора («брони», «заказа») в размере 40 рублей, 42 рублей, 50 рублей и 60 рублей за билет при продаже билетов на регулярные автобусные маршруты.

В судебном заседании приняли участие:

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области – Кикичева Я.В., Правдюк Р.В., Савостина Е.В.;

от публичного акционерного общества «Донавтовокзал» – Моисеев М.И.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства Управление Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области (далее – антимонопольный орган, управление) вынесло решение от 01.02.2017, которым признало акционерное общество «Донавтовокзал» (далее – общество) злоупотребившим доминирующим положением на рынке в части навязывания экономически, технологически необоснованного и прямо не предусмотренного действующим законодательством комиссионного сбора (брони) в размере 40 рублей, 42 рублей, 50 рублей и 60 рублей за билет при предварительной продаже билетов на регулярные автобусные маршруты, что нарушает требования пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

На основании данного решения антимонопольным органом в адрес общества также выдано предписание от 01.02.2017 № 46-1/05 о прекращении в срок до 03.03.2017 нарушения антимонопольного законодательства.

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 07.09.2017 по делу № А53-11250/2017, вступившим в законную силу 13.12.2017, обществу отказано в удовлетворении заявления о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа от 01.02.2017.

В последующем в антимонопольный орган поступили жалобы граждан в отношении того, что общество продолжило взимание «комиссионных сборов» (использование «брони», «заказов») при предварительной продаже билетов на регулярные автобусные маршруты в кассах автовокзалов (автостанций), что послужило основанием для привлечения общества к административной ответственности за невыполнение в установленный срок предписания от 01.02.2017, предусмотренной частью 2.2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Антимонопольным органом вынесено определение 14.03.2018, которым обществу установлен новый срок исполнения предписания до 06.04.2018, однако к указанному сроку от общества не поступили документы, подтверждающие исполнение предписания.

В письме от 12.04.2018 управление потребовало от общества в возможно короткий срок представить заверенные копии документов, подтверждающих факт исполнения предписания от 01.02.2017. Однако данное требование обществом также оставлено без исполнения.

При этом к 13.04.2018 в антимонопольный орган вновь поступили жалобы граждан на навязывание обществом услуг брони (комиссионного сбора) при продаже билетов.

В связи с изложенными обстоятельствами управление обратилось в Арбитражный суд Ростовской области с исковым заявлением, в котором просило суд понудить общество к исполнению предписания, прекратив навязывание экономически, технологически необоснованного и прямо не

предусмотренного действующим законодательством комиссионного сбора («брони», «заказа») в размере 40 рублей, 42 рублей, 50 рублей и 60 рублей за билет при продаже билетов на регулярные автобусные маршруты; проинформировать антимонопольный орган и представить заверенные копии документов, подтверждающих факт исполнения предписания.

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 17.09.2018 заявленные антимонопольным органом требования удовлетворены.

Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.01.2019 решение суда первой инстанции отменено, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановлением от 03.04.2019 постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, антимонопольный орган, ссылаясь на существенные нарушения норм материального права, просит отменить судебные акты, принятые арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, оставив в силе решение суда первой инстанции.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В. от 13.09.2019 кассационная жалоба управления вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия приходит к следующим выводам.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции руководствовался подпунктом «и» пункта 6 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции и пришел к выводу о том, что иск управления заявлен обоснованно, поскольку обществом допущено нарушение антимонопольного

законодательства и это нарушение добровольно не устранено, в связи с чем антимонопольный орган вправе в судебном порядке требовать возложения на общество обязанности по принудительному устранению соответствующих нарушений.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции, сослался на правовую позицию, изложенную в пункте 23 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» (далее – постановление № 30), и пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения иска, поскольку антимонопольный орган не заявил самостоятельное требование, связанное с неисполнением обществом предписания и направленное на прекращение взимания не предусмотренных действующим законодательством дополнительных платежей, а, по сути, предъявил требование о подтверждении законности своего решения и предписания.

Суд округа согласился с выводами суда апелляционной инстанции.

Между тем судами апелляционной и кассационной инстанций не учтено следующее.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 49, статьи 36 и части 1 статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом принимается решение, в котором определяются нарушенные нормы антимонопольного законодательства, и на основании этого решения выдается обязательное для исполнения предписание.

В частности, антимонопольные органы вправе выдавать предписания о прекращении нарушений и устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства, восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства (подпункты «е» - «з» пункта 2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции).

Механизм принудительного исполнения названных решений и предписаний законом не предусмотрен. В связи с этим в силу подпункта «и» пункта 6 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольные органы наделены правом обращаться в арбитражные суды с исками о понуждении к исполнению принятых ими решений и предписаний.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 23 постановления № 30 разъяснил, что право антимонопольного органа обращаться с исками о понуждении к исполнению принятых ими решений и предписаний не может рассматриваться как предоставляющее возможность заявлять требования о подтверждении законности своего решения и (или) о выдаче исполнительного листа. Однако это предполагает право антимонопольного органа обратиться в арбитражный суд с самостоятельным требованием к нарушителю, связанным с исполнением решения и направленным на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Таким образом, законодательство не только не исключает, но прямо предусматривает возможность обращения антимонопольного органа в арбитражный суд с требованиями, направленными на понуждение соответствующего лица к устранению нарушений антимонопольного законодательства, если эти нарушения не были устранены добровольно после принятия антимонопольным органом в установленном порядке решения и вынесения предписания.

При этом, исходя из положений части 1 статьи 65, части 3 статьи 189 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, антимонопольный орган доказывает наличие обстоятельств, свидетельствующих о нарушении антимонопольного законодательства и послуживших основанием для вынесения соответствующего решения и (или) предписания, а также обоснованность применения заявленных мер.

Как установлено судом первой инстанции при рассмотрении дела, несмотря на принятие антимонопольным органом решения от 01.02.2017

о признании общества злоупотребившим доминирующим положением на рынке при навязывании потребителям экономически, технологически необоснованного и прямо не предусмотренного действующим законодательством комиссионного сбора при предварительной продаже билетов на регулярные автобусные маршруты, и вынесение предписания от 01.02.2017 об устранении данного нарушения, общество продолжило взимание подобного рода сборов.

Правомерность выводов антимонопольного органа о квалификации поведения общества как нарушающего запрет злоупотребления доминирующим положением, установленный пунктом 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, подтверждена вступившими в законную силу судебными актами по делам № А53-11250/2017, № А53-25380/2017, № А53-9982/2018, в рамках которых обществом оспаривались решение и предписание от 01.02.2017, а также постановления антимонопольного органа о привлечении общества к административной ответственности за неисполнение предписания.

При таком положении следует прийти к выводу о том, что суд первой инстанции правомерно исходил из того, что антимонопольный орган избрал надлежащий способ защиты нарушенного права, установленный положениями подпункта «и» пункта 6 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, обратившись с иском о понуждении к исполнению принятых ими решений и предписаний.

Вопреки выводам арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций тот факт, что требования антимонопольного органа дословно повторяют формулировку ранее выданного им предписания, не могло являться основанием для отказа в удовлетворении иска, поскольку в силу подпункта «и» пункта 6 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции обращение в суд антимонопольного органа обуславливается именно неисполнением вынесенного им решения (предписания), и заявленная антимонопольным органом формулировка требования соответствует характеру допущенного

нарушения, направлено на прекращение нарушения со стороны хозяйствующего субъекта.

Изложенная в пункте 23 постановления Пленума № 30 позиция о недопустимости предъявления антимонопольными органами исков, направленных на подтверждение законности своего решения и (или) о выдаче исполнительного листа, состоит в исключении ситуаций, когда обращение антимонопольного органа в суд имело бы место только по факту принятия названных правоприменительных актов - до того, как в поведении соответствующего лица обнаружится бездействие по устранению нарушений законодательства.

По настоящему делу обращение антимонопольного органа в суд связано с непринятием обществом мер по устранению допущенных им нарушений, что подтверждается самим фактом привлечения общества к административной ответственности, предусмотренной частью 2.2 статьи 19.5 КоАП РФ.

Вместе с тем, следует отметить, что исполнимость предписания является требованием к данному виду ненормативного акта и одним из элементов его законности. Требование о понуждении исполнить предписываемые действия должно быть направлено на устранение выявленных нарушений, а также защиту нарушенных прав третьих лиц.

Однако в материалы дела судебными инстанциями были приобщены доказательства, которые, по мнению общества, свидетельствовали о фактическом устранении ранее выявленных антимонопольным органом нарушений. В частности, была приобретена новая техника, введены новое программное обеспечение, а также ограничения для кассиров, что исключает взимание платы за бронь одновременно с продажей билета.

Данное обстоятельство не отрицалось также представителем антимонопольного органа при рассмотрении спора в судебном заседании Верховного Суда Российской Федерации.

Таким образом, вопреки требованиям положений статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации судами трех

инстанций не в полной мере были установлены обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения спора, и не дана оценка всем доказательствам, приобщенным в материалы дела.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что принятые по делу судебные акты первой, апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как принятые с существенным нарушением норм права, а дело – подлежит направлению на новое рассмотрение в Арбитражный суд Ростовской области.

Руководствуясь статьями 176, 291.11 - 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Ростовской области от 17.09.2018 по делу № А53-18751/2018, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.01.2019 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.04.2019 по тому же делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Ростовской области.

Председательствующий

Т.В. Завьялова

Судьи

М.К. Антонова

М.В. Пронина

