Обзор практики: Решения Верховного Суда РФ по делам о защите конкуренции за 2015 год

ДЕКАБРЬ 2015

VEGAS LEX

Подходит к концу 2015 год. За прошедший год Верховный Суд РФ вынес более 400 судебных актов, связанных с нарушениями антимонопольного законодательства и с привлечением к административной ответственности за такие нарушения[1]. Некоторые акты Верховного Суда РФ поддерживают и подтверждают уже сложившиеся правовые позиции, другие формулируют новые подходы к отдельным вопросам антимонопольного права. Настоящий аналитический обзор состоит из описания наиболее значимых и интересных, на наш взгляд, судебных актов, принятых Верховным Судом РФ за 2015 год.

1. Постановление Верховного Суда РФ от 16 ноября 2015 года № 305-АД15-12805 по делу № А40-188369/2014

Суть спора:
Оспаривание постановления о привлечении к административной ответственности за заключение устного антиконкурентного соглашения на торгах.

Обстоятельства дела:
Общество было признано нарушившим пункт 2 части 1 статьи 11 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее — Закон о защите конкуренции) посредством заключения устного картельного соглашения, реализация которого привела к поддержанию цен на аукционе в электронной форме. В качестве доказательств участия общества в антиконкурентном соглашении антимонопольный орган привел совпадение учетных записей, с помощью которых создавались и изменялись файлы заявок общества и его конкурента, идентичность IP-адресов, с которых подавались заявки, а также идентичность самих заявок.

На основании указанного антимонопольный орган привлек общество к административной ответственности в виде штрафа в размере более 10 млн рублей. Общество не согласилось с указанным постановлением и обжаловало его в суд.

Суд первой инстанции изменил оспариваемое постановление только в части размера штрафа. Суды апелляционной и кассационной инстанций отменили решение суда первой инстанции и признали постановление антимонопольного органа законным и обоснованным.

Общество обратилось в Верховный Суд РФ.

Вывод и позиция Верховного Суда РФ:
Верховный Суд РФ поддержал выводы антимонопольного органа и судов апелляционной и кассационной инстанций.

Он согласился с тем, что совокупность доказательств, использованная антимонопольным органом (совпадение учетных записей, использование идентичных IP-адресов, схожесть самих заявок), свидетельствует о совершении обществом вменяемого ему правонарушения — картеля на торгах. При этом каких-либо доказательств, опровергающих вывод антимонопольного органа об использовании обществом и его конкурентом единой инфраструктуры, осуществлении совместной подготовки при создании и редактировании файлов заявок на единых учетных записях, в материалы дела не представлено.

Таким образом, Верховный Суд РФ поддержал сложившуюся ранее практику в отношении возможных доказательств заключения устных антиконкурентных соглашений на торгах.

2. Решение Верховного Суда РФ от 7 сентября 2015 года № АКПИ15-725

Суть спора:
Оспаривание письма Федеральной антимонопольной службы от 21 октября 2010 года № ИА/36160 "О некоторых вопросах, связанных с проведением внеплано-

[1] По информации из СПС "Консультант +".

вых проверок по статье 11 Закона о защите конкуренции" (далее — Письмо).

Обстоятельства дела:
Компания обратилась с заявлением об оспаривании Письма, аргументируя это следующим.

Во-первых, Письмо дает разъяснения о возможности указывать предмет внеплановой проверки в общем виде, что означает возможность проведения внеплановых проверок при отсутствии как фактических, так и правовых оснований. Такие разъяснения учитываются судами при рассмотрении дел, поэтому компании не удалось защитить свои права в судах.

Во-вторых, Письмо носит нормативный характер и распространяется на неопределенный круг лиц, однако издано в нарушение правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Вывод и позиция Верховного Суда РФ:
Верховный Суд РФ не нашел оснований для удовлетворения заявленных требований и признал Письмо соответствующим действующему законодательству.

При этом суд указал, что пункт 1 Письма, посвященный определению в приказе предмета проверки, воспроизводит положения Закона о защите конкуренции, что не может свидетельствовать о незаконности Письма. Основания для проведения внеплановых проверок (заявления и материалы, содержащие сведения о фактах, свидетельствующих о предполагаемом нарушении) должны также указываться в приказе руководителя антимонопольного органа о проведении проверки в силу пункта 5 части 7 статьи 25.1 Закона о защите конкуренции.

Пункт 2 Письма, согласно которому в приказе о проведении внеплановой проверки должна быть запрошена информация о членстве проверяемого лица в саморегулируемых организациях (далее — СРО), не создает новых правовых норм. Данный пункт основан на положении Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", который обязывает антимонопольный орган уведомить СРО о проведении внеплановой выездной проверки в отношении ее члена. Следовательно, для исполнения возложенной на антимонопольный орган обязанности ему необходимо обладать информацией о членстве проверяемого лица в СРО.

Пункт 3 Письма (о необходимости направлять копии приказов и актов о проведении внеплановых проверок в Управление государственной службы (отдел по противодействию коррупции)) носит организационно-распорядительный характер.

Кроме того, разъяснения, изложенные в Письме, даны в пределах полномочий Федеральной антимонопольной службы, не выходят за рамки адекватного истолкования положений антимонопольного законодательства и не влекут изменения правового регулирования проведения проверок антимонопольным органом.

3. Постановление Верховного Суда РФ от 1 сентября 2015 года № 310-АД15-9852 по делу № А68-1177/2014

Суть спора:
Обжалование судебных актов, которыми размер штрафа за антимонопольное правонарушение был существенно изменен (назначен штраф ниже низшего предела).

Обстоятельства дела:
Антимонопольный орган признал общество нарушившим часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (злоупотребление доминирующим положением). На основании указанного решения было вынесено постановление о привлечении общества к административной ответственности в

виде взыскания штрафа в размере более 10 млн рублей.

Общество не согласилось с назначенным штрафом и обжаловало постановление в суд. Суды признали избранную меру ответственности чрезмерной и, применив правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 25 февраля 2014 года № 4-П, снизили размер штрафа до 900 000 рублей. В качестве обстоятельств, позволивших назначить штраф ниже низшего предела, суды указали ограниченность имеющихся у общества источников финансирования регулируемой деятельности, высокую степень износа основных средств, наличие признаков банкротства, а также добровольное прекращение противоправного поведения.

Антимонопольный орган посчитал, что указанная правовая позиция была применена неверно, и обратился с жалобой в Верховный Суд РФ.

Вывод и позиция Верховного Суда РФ:
Верховный Суд РФ не нашел оснований для удовлетворения жалобы антимонопольного органа и согласился с позицией судов нижестоящих инстанций.

В своем постановлении суд также отметил, что возможность снижения штрафа ниже низшего предела поставлена в зависимость от ряда существенных обстоятельств, подлежащих установлению в рамках каждого конкретного дела. В указанном случае суды нижестоящих инстанций оценили характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины общества, его финансовое и имущественное положение. Таким образом, суды применительно к конкретным обстоятельствам дела усмотрели основания для снижения штрафа. Возражения антимонопольного органа не опровергают выводов судебных инстанций.

4. Постановление Верховного Суда РФ от 10 августа 2015 года № 308-АД15-5867 по делу № А63-9117/2014

Суть спора:
Обжалование постановления о привлечении к административной ответственности, в том числе на основании пропуска срока давности привлечения к ответственности.

Обстоятельства дела:
Антимонопольный орган признал общество нарушившим статью 16 Закона о защите конкуренции. На основании этого в отношении общества было возбуждено дело, составлен протокол об административном правонарушении, и общество было привлечено к административной ответственности.

Общество обжаловало постановление о привлечении к административной ответственности в суд, в том числе на основании того, что, по мнению общества, срок давности привлечения его к административной ответственности был пропущен. Суды отклонили доводы общества, в связи с чем дело было передано в Верховный Суд РФ.

Вывод и позиция Верховного Суда РФ:
Верховный Суд РФ отклонил довод общества и оставил в силе акты судов нижестоящих инстанций.

Суд указал, что согласно части 1.2 статьи 28.1 Кодекса об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере антимонопольного права является вступление в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения.

В соответствии с частью 6 статьи 4.5 КоАП РФ с учетом разъяснений, данных в пункте 10.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федера-

ции от 30 июня 2008 года № 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства", срок давности привлечения к административной ответственности за антимонопольные правонарушения исчисляется с даты принятия решения комиссии о факте нарушения.

В настоящем деле соответствующее решение было принято (т.е. вступило в законную силу) 31 января 2014 года, постановление о привлечении к административной ответственности было вынесено 30 июля 2014 года. Соответственно, на момент принятия постановления срок давности привлечения к ответственности не истек.

5. Определение Верховного Суда РФ от 24 июля 2015 года по делу № 303-КГ15-3051, А73-6164/2014

Суть спора:
Оспаривание решения антимонопольного органа о признании действий уполномоченного органа по распоряжению городским имуществом (далее — Уполномоченный орган) нарушением части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Обстоятельства дела:
Уполномоченный орган провел открытый конкурс на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на городском имуществе. Поскольку на участие в данном конкурсе была подана только одна заявка, конкурс был признан несостоявшимся. С предпринимателем, подавшим заявку, был заключен соответствующий договор.

Однако на действия Уполномоченного органа была подана жалоба, по результатам рассмотрения которой антимонопольный орган выявил нарушение части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции (ограничение доступа к участию в торгах). Основанием для вынесения указанного решения послужил тот факт, что названный в конкурсной документации адрес расположения рекламной конструкции не совпадал с местом фактического расположения данной конструкции, что вводит в заблуждение потенциальных участников торгов, ограничивая тем самым конкуренцию.

Уполномоченный орган обжаловал решение антимонопольного органа в суд.

Суды первой и апелляционной инстанций не нашли оснований для удовлетворения требований Уполномоченного органа. Суд кассационной инстанции, напротив, признал решение антимонопольного органа недействительным, отменив акты судов нижестоящих инстанций.

Решение суда кассационной инстанции было обжаловано в Верховный Суд РФ.

Вывод и позиция Верховного Суда РФ:
Верховный Суд РФ посчитал решение антимонопольного органа законным и обоснованным и отменил постановление суда кассационной инстанции.

Суд указал, что часть 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции распространяется на случаи, когда организаторами торгов являются органы местного самоуправления, которые обязаны, среди прочего, реализовывать права пользования муниципальной собственностью в целях извлечения частных выгод и преимуществ, например, при распространении рекламы, на условиях равного доступа и конкуренции.

Верховный Суд РФ также согласился с антимонопольным органом и судами первой и апелляционной инстанции в том, что указание в конкурсной документации несуществующего адреса расположения рекламной конструкции вводит в заблуждение потенциальных претендентов на участие в торгах. Отсутствие у таких претендентов существенной информации, влияющей на принятие решения об участии в конкурсе, ограничивает конкуренцию, а потому является нарушением части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

6. Постановление Верховного Суда РФ от 3 июля 2015 года по делу № 306-АД15-1165, А55-13270/2014

Суть спора:
Оспаривание постановления о привлечении к административной ответственности за непредоставление запрашиваемой информации в антимонопольный орган.

Обстоятельства дела:
Антимонопольный орган в рамках рассмотрения дела об антимонопольном правонарушении запросил у общества, привлеченного в качестве заинтересованного лица, документы и сведения, необходимые для правильного рассмотрения дела. Общество представило ряд документов и информацию, однако антимонопольный орган посчитал, что этих документов недостаточно, в связи с чем привлек общество к ответственности за нарушение части 1 статьи 25 Закона о защите конкуренции (обязанность предоставлять информацию по запросу антимонопольного органа).

Общество успешно оспорило постановление о привлечении к административной ответственности в судах, в связи с чем антимонопольный орган обратился с жалобой в Верховный Суд РФ.

Вывод и позиция Верховного Суда РФ:
Верховный Суд РФ поддержал общество и согласился с незаконностью оспариваемого постановления.

Суд указал, что в данном случае отсутствует достаточная мотивированность оснований истребования у общества документов. Кроме того, в запросе антимонопольного органа отсутствовали сведения об отношении запрашиваемых документов к рассматриваемому делу.

Верховный Суд РФ также высказал общую позицию, в соответствии с которой непредставление документов, объем которых определяется по усмотрению лица, которому предложено их представить, не влечет ответственности по части 5 статьи 19.8 КоАП РФ.

7. Определение Верховного Суда РФ от 3 апреля 2015 года № 306-КГ15-1535 по делу № А65-8455/2014

Суть спора:
Оспаривание решения и предписания антимонопольного органа, в соответствии с которыми положение общества о закупках и размещенная на его основании закупочная документация не соответствуют законодательству о закупках.

Обстоятельства дела:
Общество было признано нарушившим ряд положений Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее — 223-ФЗ), а также часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Нарушения выразились в том, что, во-первых, положение о закупках общества устанавливает возможность для заказчика на любом этапе отказаться от проведения запроса предложений; во-вторых, документация устанавливала требования к участникам закупки, в соответствии с которыми они должны являться производителями оборудования или уполномоченными дилерами завода-изготовителя.

Общество обжаловало соответствующие пункты решения антимонопольного органа, а также предписание, выданное на основании указанного решения, в суд. В связи с тем, что суды трех инстанций поддержали общество, антимонопольный орган обратился в Верховный Суд РФ.

Вывод и позиция Верховного Суда РФ:
Верховный Суд РФ поддержал доводы нижестоящих судов о том, что спорные пункты решения антимонопольного органа являются необоснованными.

Суд также указал, что само по себе предусмотренное в положении общества о закупках право заказчика отказаться от закупочной процедуры не приводит к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Кроме того, действия заказчика по установлению квалификационных требований к участникам закупки, касающихся наличия у последних статуса производителя оборудования или уполномоченного дилера производителя, не влекут нарушения антимонопольного законодательства.

8. Постановление Верховного Суда РФ от 18 февраля 2015 года по делу № 307-АД14-8543, А56-78834/2013

Суть спора:
Оспаривание постановления о привлечении к административной ответственности за непредоставление запрашиваемой информации в антимонопольный орган.

Обстоятельства дела:
Антимонопольный орган направил представителю общества, находящемуся в командировке, требование о представлении обществом ряда документов (информации) в течение трех дней с момента получения соответствующего запроса.

Представитель общества известил антимонопольный орган о невозможности исполнения требования в отведенный срок, предложив направить запрос по факсу в адрес общества, либо доставить его иным способом.

В связи с неисполнением обществом указанного запроса в установленный трехдневный срок антимонопольный орган привлек общество к административной ответственности.

Общество успешно обжаловало соответствующее постановление в судах, в связи с чем антимонопольный орган обратился с жалобой в Верховный Суд РФ.

Вывод и позиция Верховного Суда РФ:
Верховный Суд РФ поддержал общество и суды нижестоящих инстанций, подтвердив незаконность оспариваемого постановления.

Суд согласился с тем, что в действиях общества отсутствует субъективная сторона вменяемого административного правонарушения, поскольку требование антимонопольного органа о предоставлении сведений (информации) не доведено до общества надлежащим образом. Способ уведомления, выбранный антимонопольным органом (направление требования представителю, находящемуся в командировке), не может считаться надлежащим, так как антимонопольный орган был уведомлен о невозможности выполнения требования в отведенный срок, однако не предпринял никаких действий для направления запроса иным доступным способом.

Контакты

АЛЕКСАНДР СИТНИКОВ

Управляющий партнер

sitnikov@vegaslex.ru

КСЕНИЯ ПОДГУЗОВА

Юрист Коммерческой группы

podguzova@vegaslex.ru

Подробную информацию об услугах VEGAS LEX Вы можете узнать на сайте www.vegaslex.ru

К изложенному материалу следует относиться как к информации для сведения, а не как к профессиональной рекомендации.
В случае необходимости VEGAS LEX рекомендует обратиться за профессиональной консультацией.