РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «15» сентября 2023 года.

В полном объеме решение изготовлено «22» сентября 2023 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии: <...> – <...>; заместителя председателя апелляционной коллегии: <...> – <...>; членов Апелляционной коллегии: <...> – <...>; <...> – <...>; <...> – <...>, при участии: представителя Тюменского УФАС России: <...> – <...>, в отсутствие <...>, о дате и месте рассмотрения надлежащим образом уведомленной,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу <...> на решение Тюменского УФАС России от 29.06.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 072/01/10-148/2023 (далее – Жалоба) (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения Жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

руководствуясь частью 10 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Закона о защите конкуренции поступила жалоба <...> (далее также – Заявитель) на решение Тюменского УФАС России от 29.06.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 072/01/10-148/2023 (далее – Решение, Дело).

Решением прекращено рассмотрение Дела, возбуждённого по признакам нарушения Государственным автономным учреждением дополнительного образования тюменской области «Дворец творчества и спорта «Пионер» (далее – Дворец творчества и спорта «Пионер») пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых действиях (бездействии).

Заявитель с вынесенным Решением не согласен, считает, что Решение нарушает единообразие применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и просит его отменить.

В частности, в Жалобе приведены следующие доводы:

- стоимость 44 000 рублей по договору об оказании услуг по доставке и сопровождению ребёнка в ФГБОУ «МЦД «Артек» (далее – Артек) является завышенной;

- комиссией Тюменского УФАС России (далее – Комиссия) не исследована экономическая обоснованность расходов, произведённых Дворцом творчества и спорта «Пионер», механизм ценообразования оказываемой услуги;

- Комиссией не был проведён анализ наличия сопоставимого товарного рынка. В других

субъектах Российской Федерации за аналогичные услуги взимается плата в размере от 3000 рублей до 13 000 рублей, некоторые из субъектов Российской Федерации оказывают данные услуги бесплатно;

- Дворцом творчества и спорта «Пионер» не указаны причины направления запросов конкретным туроператорам: ЦОТ «Непоседы», ООО «Агентство путешествий «ОкНа» и ООО «ТК «Лягушка-путешественница».

В ходе рассмотрения Жалобы установлено следующее.

В Тюменское УФАС России поступило заявление <…> о нарушении Дворцом творчества и спорта «Пионер» антимонопольного законодательства. В заявлении <...> сообщила, что в ноябре 2022 года с Дворцом творчества и спорта «Пионер» ею был заключен договор на оказание услуг по доставке и сопровождению её ребёнка в «Артек» на 13 смену в период с 9 ноября по 6 декабря 2022 года. Оплаченную по договору сумму в размере 44 000 рублей Заявитель считает завышенной.

Департамент физической культуры, спорта и дополнительного образования Тюменской области наделил Дворец творчества и спорта «Пионер» с 01.01.2022 полномочиями регионального оператора, осуществляющего работу по организации, формированию и направлению групп детей Тюменской области в федеральные государственные бюджетные образовательные учреждения: «ВДЦ «Орленок», «ВДЦ «Смена», «ВДЦ «Океан» и «МДЦ «Артек».

Как указано в Решении, Дворец творчества и спорта «Пионер» имеет возможность самостоятельно доставлять детей в детские центры, но в сложившейся в 2022 году ситуации в связи со сложностью маршрута в целях безопасности доставки детей региональным оператором было принято решение о привлечении туроператора, имеющего разрешение на данную деятельность и соответствующий опыт. По результатам сравнительного анализа ценовых предложений туроператоров Дворцом творчества и спорта «Пионер» была выбрана предложившая наименьшую стоимость услуги Тюменская детская общественная организация ЦОТ «Непоседы» с последующим её увеличением на 8,4% (индекс инфляции за 2021 год).

В рамках рассмотрения Дела Комиссия пришла к выводу, что Дворец творчества и спорта «Пионер» занимает доминирующее положение на товарном рынке услуг по доставке и сопровождению делегаций детей Тюменской области в Артек.

Комиссией указано, что родители (законные представители) ребенка, получившего право направления на отдых в Артек по премиальной (бесплатной) путевке, освобождены от необходимости организации его доставки до места отдыха, поскольку данные функции возложены на регионального оператора, имеющего необходимые полномочия, лицензии и разрешения.

В Решении Комиссией указано, что договор заключается региональным оператором в отношении каждого входящего в делегацию ребенка, то есть в индивидуальном порядке. Законный представитель ребенка, являющийся потребителем услуги, вправе направить организации свои возражения относительно определенных договором условий, а также обратиться за защитой своих интересов в суд в гражданском порядке.

По результатам рассмотрения Жалобы <...> на решение Тюменского УФАС России от 29.06.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 072/01/10-148/2023 Апелляционная коллегия установила следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе:

установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара.

Для квалификации действий хозяйствующего субъекта по статье 10 Закона о защите конкуренции необходимо, чтобы на соответствующем товарном рынке он занимал доминирующее положение, совершил действия (бездействие), характеризующиеся как злоупотребление этим положением, и это привело (создало угрозу) к ограничению конкуренции или ущемлению прав лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Таким образом, злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке характеризуется следующей совокупностью взаимосвязанных признаков:

1. доминирующее положение хозяйствующего субъекта;

2. совершение хозяйствующим субъектом действия (бездействия);

3. наступление или возможность наступления негативных последствий в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей;

4. наличие объективной взаимосвязи между доминирующим положением, совершением деяния и его негативными последствиями либо возможностью наступления таких последствий.

Указанная позиция также изложена в разъяснениях Президиума ФАС России № 8 «О применении положений статьи 10 Закона о защите конкуренции», утвержденных протоколом Президиума ФАС России от 07.06.2017 № 11.

Каждая из указанных составляющих злоупотребления доминирующим положением должна быть доказана антимонопольным органом в целях квалификации нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» по смыслу абзаца первого части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции во взаимосвязи с пунктами 3, 4 статьи 1 и абзацем вторым пункта 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации злоупотреблением доминирующим положением признается поведение доминирующего на товарном рынке субъекта, если оно выражается в следующих формах, в том числе одной из них: недопущение, ограничение, устранение конкуренции на товарных рынках (например, устранение конкурентов с товарного рынка, затруднение доступа на рынок новых конкурентов); причинение вреда иным участникам рынка (хозяйствующим субъектам-конкурентам и потребителям, гражданам-потребителям как отдельной категории участников рынка), включая извлечение необоснованной (монопольной) выгоды за их счет, иное подобное ущемление прав участников рынка, для квалификации действий (бездействия) как злоупотребления доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции последствий.

Частью 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организаций):

1) доля которого на рынке определенного товара превышает пятьдесят процентов, если только при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства или при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией не будет установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим;

2) доля которого на рынке определенного товара составляет менее чем пятьдесят процентов, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из неизменной или подверженной малозначительным изменениям доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, относительного размера долей на этом товарном рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот товарный рынок новых конкурентов либо исходя из иных критериев, характеризующих товарный рынок.

В соответствии с частью 5^1 статьи 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно аналитическому отчету Тюменского УФАС России продуктовыми границами товарного рынка является услуга по доставке и сопровождению делегаций детей Тюменской области в Артек, географическими границами рынка является Тюменская область.

Исходя из материалов Дела, на момент принятия Решения на указанном товарном рынке Дворец творчества и спорта «Пионер» занимал долю в размере 100%.

С учетом изложенного, Тюменским УФАС России сделан вывод о признании Дворца творчества и спорта «Пионер» занимающим доминирующее положение и, следовательно, о распространении н а Дворец творчества и спорта «Пионер» запретов, предусмотренных статьей 10 Закона о защите конкуренции.

Апелляционная коллегия не соглашается с указанными выводами Тюменского УФАС России о наличии доминирующего положения у Дворца творчества и спорта «Пионер» на рынке услуг по доставке и сопровождению делегаций детей Тюменской области в Артек ввиду следующего.

В соответствии с пунктом 5.1 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, в состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, включаются хозяйствующие субъекты, реализующие в его границах рассматриваемый товар в пределах определенного временного интервала исследования товарного рынка.

Определение состава хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке в качестве продавцов и покупателей, является важным этапом, влияющим на последующие выводы анализа состояния конкуренции, в том числе относительно доминирования хозяйствующих субъектов на таком товарном рынке.

Аналогичная позиция отражена в Разъяснении ФАС России № 17 «Об отдельных вопросах анализа состоянии конкуренции», утвержденном протоколом Президиума ФАС России от 10.04.2019 № 3.

Материалами Дела подтверждается, что Дворцом творчества и спорта «Пионер» были направлены запросы ценовых предложений туроператорам: ЦОТ «Непоседы», ООО «Агентство путешествий «ОкНа», ООО «ТК «Лягушка-путешественница».

По результатам проведения процедуры сравнительного анализа ценовых предложений указанных туроператоров Дворцом творчества и спорта «Пионер» в качестве туроператора

был выбран ЦОТ «Непоседы», предложивший наименьшую стоимость услуги. Таким образом, услуги по сопровождению и доставке делегаций детей Тюменской области в Артек были оказаны ЦОТ «Непоседы» по договору с Дворцом творчества и спорта «Пионер».

Из указанного следует, что рынок услуг по доставке делегаций детей Тюменской области в Артек является конкурентным, поскольку данные услуги могут оказываться помимо регионального оператора иными субъектами, в частности, туроператорами.

Таким образом, по мнению Апелляционной коллегии, вывод Комиссии о наличии доминирующего положения у Дворца творчества и спорта «Пионер» на исследуемом товарном рынке противоречит имеющимся в материалах Дела сведениям и доказательствам.

Апелляционная коллегия отмечает, что ограничения, установленные частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, распространяются на субъекты, занимающие доминирующее положение на рынке.

Указанный вывод находит подтверждение в судебной практике: определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.04.2022 № 303-ЭС22-5181 по делу № А51-9119/2020, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28.07.2023 № Ф06-5918/2023 по делу № А12-28078/2022.

С учётом изложенного, при недоказанности наличия доминирующего положения у Дворца творчества и спорта «Пионер» на него не распространяются запреты, предусмотренные статьей 10 Закона о защите конкуренции.

Доводы Жалобы в том числе об отсутствии исследования Комиссией экономической обоснованности расходов, которые учитывал при формировании соответствующей услуги Дворец творчества и спорта «Пионер», механизма ценообразования данной услуги и целесообразности направления Дворцом творчества и спорта «Пионер» ценовых предложений конкретным туроператорам подлежат отклонению Апелляционной коллегией, поскольку оценка данных обстоятельств производится антимонопольным органом только в отношении хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение.

Таким образом, доводы Жалобы, исследованные Апелляционной коллегией в полном объёме, не являются основанием для отмены Решения.

Апелляционная коллегия отмечает, что выводы, содержащиеся в мотивировочной части Решения, относительно наличия у Дворца творчества и спорта «Пионер» доминирующего положения не повлекли принятие неправильного по существу решения.

С учетом изложенного, Апелляционная коллегия соглашается с выводом Комиссии об отсутствии в действиях Дворца творчества и спорта «Пионер» нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции и приходит к выводу о том, что Решение Тюменского УФАС России не нарушает единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Согласно части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа коллегиальный орган вправе оставить жалобу без удовлетворения; отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного орган или изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

жалобу <...> на решение Тюменского УФАС России от 29.06.2023 по делу о нарушении

антимонопольного законодательства № 072/01/10-148/2023 оставить без удовлетворения.

Председатель Апелляционной коллегии:	_____	<...>
Заместитель председателя Апелляционной коллегии:	_____	<...>
Члены Апелляционной коллегии:	_____	<...>
	_____	<...>
	_____	<...>

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1 статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.