

РЕШЕНИЕ

по делу № 078/01/15-987/2023

о нарушении антимонопольного законодательства

Санкт-Петербург

Резолютивная часть решения объявлена 14 сентября 2023 г.

Полный текст решения изготовлен 21 сентября 2023 г.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России по рассмотрению дела № 078/01/15-987/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, созданная приказом от 07.07.2023 № 106/23, в составе:

Председатель Комиссии:

<...>,

Члены Комиссии:

<...>,

<...>,

рассмотрев дело № 078/01/15-987/2023, возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях (бездействии) Северо-Западного территориального управления Федерального агентства по рыболовству, выразившихся в применении пункта 111 Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыболовным участком, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15.05.2014 № 450 (далее – Правила № 450), противоречие которого пункту 125 этих же Правил установлено Президиумом Верховного Суда РФ 07.04.2021, что приводит к различным последствиям признания торгов несостоявшимся и создает для единственных участников торгов дискриминационные (неравные) условия: проведение новых торгов в течение 6 месяцев (пункт 111 Правил № 450); заключение договора с единственным участником торгов (пункт 125 Правил № 450), а также может иметь результатом необоснованное препятствование осуществлению деятельности отдельными хозяйствующими субъектами, ограничение конкуренции на товарном рынке по осуществлению индустриальной аквакультуры (рыбоводства), деятельности, связанной с выращиванием (разведением) рыбы и других водных животных и растений,

УСТАНОВИЛА:

В связи с исполнением требования Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу от 30.11.2021 № 31/1-2-2021 «О проведении контрольного (надзорного) мероприятия»

соблюдения требований законодательства о защите конкуренции в деятельности Северо-Западного территориального управления Федерального агентства по рыболовству (вх.№37496-ЭП/21 от 30.11.2021), на основании приказа Санкт-Петербургского УФАС России от 10.12.2021 № 410/21 «О проведении внеплановой документарной проверки» проведена проверка в отношении Северо-Западного территориального управления Федерального агентства по рыболовству (далее – СЗТУ Росрыболовства).

По результатам проверки составлен акт проверки от 03.03.2022 № 78/4842/22, которым установлены признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) в действиях (бездействии) СЗТУ Росрыболовства, выразившиеся в незаключении договоров на пользование рыбоводными участками для осуществления индустриальной аквакультуры (рыбоводства) с единственными лицами, подавшими заявки на участие в Аукционе № 3 (проводился в соответствии с приказом от 04.08.2021 № 216) по лотам № 8, 9; Аукционе № 4 (проводился в соответствии с приказом от 27.08.2021 № 234) по лотам № 2, 4 (материалы проверки приобщены к настоящему делу).

В связи с установлением признаков нарушения антимонопольного законодательства, руководствуясь ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, Санкт-Петербургское УФАС России выдало СЗТУ Росрыболовства предупреждение от 03.03.2022 № 78/4841/22 (далее – Предупреждение) о необходимости прекращения в срок до 30 марта 2022 года действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, и о принятии мер по устранению последствий таких нарушений, путем применения единого правового режима в отношении единственных участников аукционов, признанных несостоявшимся, а именно применение положений п. 125 Правил № 450.

Письмом от 26.04.2022 № 78/9817/22 по ходатайству СЗТУ Росрыболовства срок исполнения Предупреждения был продлен до 27 мая 2022.

СЗТУ Росрыболовства в установленный срок предупреждение не исполнило, обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании недействительным предупреждения от 03.03.2022 № 78/4841/22.

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26.09.2022 по делу № А56-30286/2022 Предупреждение признано недействительным.

Постановлением Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 26.12.2022 по делу № А56-30286/2022, оставленным без изменения постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 04.05.2023 по тому же делу, решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26.09.2022 отменено.

Судебными актами подтверждено соответствие Предупреждения федеральному законодательству, в том числе Закону о защите конкуренции.

В связи с вступлением силу судебных актов по арбитражному делу № А56-30286/2022, которыми СЗТУ Росрыболовства отказано в удовлетворении

заявленных требований о признании недействительным Предупреждения, письмом от 01.06.2023 № 78/13236/23 Санкт-Петербургское УФАС России запросило у СЗТУ Росрыболовства информацию об исполнении предупреждения со сроком представления: в течении трех дней со дня получения настоящего письма.

Согласно отчету об отслеживании почтовых отправок, письмо от 01.06.2023 № 78/13236/23 (идентификационный номер 80095785388555) вручено СЗТУ Росрыболовства 23.06.2023 года.

Информация об исполнении предупреждения от СЗТУ Росрыболовства в Санкт-Петербургское УФАС России не поступала.

Таким образом, предупреждение от 03.03.2022 № 78/4841/22 СЗТУ Росрыболовства не исполнено.

В соответствии с ч. 8 ст. 39.1 Закона о конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В связи с неисполнением Предупреждения, на основании ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции приказом от 07.07.2023 № 106/23 Санкт-Петербургское УФАС России возбудило дело № 078/01/15-987/2023 по признакам нарушения СЗТУ Росрыболовства ч.1 ст.15 Закона защите конкуренции. Определением от 12.07.2023 № 78/18598/23 дело назначено к рассмотрению.

Рассмотрев нормативные акты, регулирующие рассматриваемые правоотношения, судебную практику, материалы дела № 078/01/15-987/2023, заслушав доводы и пояснения СЗТУ Росрыболовства, исследовав доказательства, Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России установила следующее.

Порядок организации и проведения торгов в форме конкурса или аукциона на право заключения договора пользования рыбноводным участком юридическими лицами, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», для осуществления аквакультуры (рыбоводства), в том числе аукциона в электронной форме, регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 15.05.2014 № 450 «Об утверждении Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбноводным участком» (далее – Правила № 450).

Согласно п. 104 Правил № 450, в случае если подана одна заявка на участие в аукционе, аукцион признается несостоявшимся.

В случае если документацией об аукционе предусмотрена реализация права на заключение 2 или более договоров, аукцион признается несостоявшимся только в отношении тех лотов, в отношении которых подана одна заявка об участии в аукционе.

В соответствии с абз. 2 п. 109 Правил № 450, в случае если подана одна заявка об

участии в аукционе или не подано ни одной такой заявки, в протокол вносится запись о признании аукциона несостоявшимся.

Согласно п. 111 Правил № 450, в случае если принято решение об отказе в допуске к участию в аукционе по отдельному лоту всех заявителей, подавших заявки об участии в аукционе, или о признании только одного заявителя участником аукциона, аукцион признается несостоявшимся. В этом случае организатор аукциона проводит в течение 6 месяцев со дня опубликования протокола рассмотрения заявок об участии в аукционе новый аукцион в соответствии с настоящими Правилами.

Как следует из п. 124 Правил № 450, Аукцион признается несостоявшимся:

а) если в аукционе участвовали менее 2 участников;

б) если после 3-кратного объявления начальной цены предмета аукциона никто из участников аукциона не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по цене первого шага аукциона.

Согласно п. 125 Правил, в случае если аукцион признан несостоявшимся в соответствии с п/п. «а» п. 124 настоящих Правил, единственный участник аукциона обязан заключить договор, а организатор аукциона обязан заключить договор с единственным участником аукциона по начальной цене предмета аукциона.

Совокупностью норм ст. 19 (ч. 1) Конституции Российской Федерации и ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации гарантировано равенство всех перед законом и судом. Данный конституционный принцип носит универсальный характер и оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, в том числе на отношения с участием лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Поскольку субъекты предпринимательской деятельности равны перед законом, государство не вправе вводить неоправданные льготы или преференции либо неравный правовой режим функционирования в одинаковых отношениях и ситуациях. Принцип «все равны перед законом и судом» означает, что при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.04.2010 № 453-О-О).

В соответствии с теорией права и общепринятой юридической практикой нормативный правовой акт, изданный позднее, имеет преимущественную юридическую силу по сравнению с ранее изданными нормативными правовыми актами. Причем ранее изданные нормативные правовые акты применяются в части, не противоречащей изданным позднее нормативным правовым актам в регулируемой сфере правоотношений.

Условия п. 111 Правил № 450 вступили в силу 28.05.2014.

Пункт 125 Правил № 450 введен в действие постановлением Правительства Российской Федерации от 23.11.2017 № 1419 «О внесении изменений в Правила организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбноводным участком».

Таким образом норма п. 125 Правил № 450 имеет преимущественную юридическую силу по сравнению с ранее принятой нормой п. 111 Правил № 450 и

подлежит применению СЗТУ Росрыболовства при проведении аукционов на заключение договоров на пользование рыбноводными участками для осуществления индустриальной аквакультуры (рыбоводства).

На это указано в правовой позиции Президиума Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021) от 07.04.2021 (далее – Обзор № 1) в разделе «Практика применения законодательства о защите конкуренции», которую применило Санкт-Петербургское УФАС России при признании наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) СЗТУ Росрыболовства.

Так, в п. 34 Обзора № 1 указано, что действующим законодательством установлена обязанность организатора аукциона заключить договор по результатам его проведения.

Условия п. 111 Правил № 450, предусматривающие проведение нового аукциона в течение 6 месяцев со дня опубликования протокола рассмотрения заявок об участии в аукционе в случае, когда аукцион признается несостоявшимся в связи с признанием одного заявителя участником аукциона, вступают в противоречие с нормой п. 125 Правил № 450.

В соответствии с конституционным принципом равенства субъектов предпринимательской деятельности перед законом, а также принципом действия законодательства во времени, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, учитывая неравный правовой режим в отношении единственных участников аукциона, признанного несостоявшимся, пришла к выводу, что в рассматриваемой ситуации подлежит применению п. 125 Правил № 450, которым предусмотрено, что в случае, если аукцион признан несостоявшимся в соответствии с п/п. «а» п. 124 данных Правил, то организатор аукциона обязан заключить с его единственным участником договор по начальной цене предмета аукциона.

Согласно п/п. «а» п. 124 Правил № 450 аукцион признается несостоявшимся, если в аукционе участвовали менее 2 участников.

Поскольку понятие «менее 2 участников» означает участие в аукционе одного (единственного) участника, Правила № 450 в части п. 111 и п. 125 относительно последствий признания аукциона несостоявшимся ставят единственных участников аукциона в неравные условия: проведение нового аукциона в течение 6 месяцев (п. 111 Правил № 450); заключение договора с единственным участником аукциона (п. 125 Правил).

Таким образом, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации установив различный правовой режим в отношении единственных участников аукциона, признанного несостоявшимся, сочла правильным применение п. 125 Правил № 450.

Признание торгов несостоявшимися является их конечным результатом только в случае отсутствия поданных заявок на участие в торгах либо в случае отказа в допуске к участию в торгах всем потенциальным претендентам, поскольку в данных случаях такое признание не влечет за собой никаких правовых последствий и

неспособно привести к нарушению либо ущемлению чьих-либо гражданских прав.

В соответствии с п. 8 ст. 4 Закона о защите конкуренции, дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Частью 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам власти запрещены действия (бездействие), которые могут иметь результатом ограничение конкуренции на товарных рынках, в частности запрещается создание дискриминационных условий (п. 8 ч. 1 ст. 15); необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами (п. 2 ч. 1 ст. 15).

Различные последствия признания аукциона несостоявшимся создают для единственных участников аукциона дискриминационные (неравные) условия: в одном случае может воспрепятствовать единственному участнику аукциона, с которым договор не заключен, выходу на товарный рынок и осуществлению предпринимательской деятельности по предмету договора - осуществление индустриальной аквакультуры (выращивание (разведение) рыбы и других водных животных и растений), а в другом случае, наоборот, способствует единственному участнику аукциона, с которым договор заключен, выходу на товарный рынок и осуществлению указанной предпринимательской деятельности.

Определением от 12.07.2023 № 78/18598/23 о назначении дела № 078/01/15-987/2023 к рассмотрению у СЗТУ Росрыболовства была запрошена информация о проведенных в период с 01 апреля 2022 по настоящее время торгов в соответствии с Правилами № 450 с указанием из результатов.

В заседание Комиссии Санкт-Петербургского УФАС России 26.07.2023 СЗТУ Росрыболовства представило письменные пояснения по существу рассматриваемого дела, согласно которым СЗТУ Росрыболовства при проведении аукционов на право заключения договоров пользования рыбноводными участками руководствуется Правилами № 450, в том числе п. 111, что является специальным законодательством в сфере регулирования организации и проведения торгов на право заключения договора пользования рыбноводным участником, которое подтверждается п. 3 Правил № 450, согласно которым Организаторами торгов являются только Федеральное агентство по рыболовству и (или) территориальные органы Федерального агентства по рыболовству.

Также СЗТУ Росрыболовства представило сведения о проведенных торгах, которые свидетельствуют о следующем.

За период с 01 апреля 2022 года по настоящее время СЗТУ Росрыболовства проведено 12 аукционов по 40 лотам на право заключения договоров пользования рыбноводными участками, расположенными на водных объектах и (или) их частях на территории Ленинградской (даты проведения аукционов: 04.04.2022, 12.04.2022, 08.08.2022, 11.05.2023), Псковской (даты проведения аукционов: 30.06.2023, 17.08.2023), Вологодской (дата проведения аукциона: 05.10.2022), Новгородской (дата проведения аукциона: 02.06.2023) областей, Республики Карелии (даты проведения аукционов: 26.05.2022, 23.06.2022, 01.06.2023) и Республики Коми (дата

проведения аукциона: 23.09.2022).

По 13 лотам аукционы признаны несостоявшимися в связи с отсутствием поданных заявок; по 7 лотам аукционы признаны несостоявшимися в связи с наличием одного участника, из них в 6 лотах применен п. 111 Правил № 450, в 1 лоте – п. 125 Правил № 450.

Выявлено, что в четырех случаях участники аукционов, к которым был применен п. 111 Правил № 450, обратились в Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлениями об обязанности СЗТУ Росрыболовства заключить с ними договоры как с единственными участниками (арбитражные дела №А56-62287/2022, № А56-59931/2023, А56-56456/2023).

Вступившими в законную силу судебными актами по арбитражному делу №А56-62287/2022 иск удовлетворен, суд обязал СЗТУ Росрыболовства заключить с заявителем, как с единственным участником аукциона (по двум лотам) договоры на право пользования рыболовными участками для осуществления индустриальной аквакультуры (рыбоводства).

Аналогичные судебные акты выносились в арбитражных делах № А56-86906/2019 (определение ВС РФ № 307-ЭС20-11071), № А56-79335/2020.

Арбитражные дела № А56-59931/2023, А56-56456/2023 находятся в стадии рассмотрения.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, а также приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее — Порядок № 220) Санкт-Петербургским УФАС России проведен анализ состояния конкурентной среды на товарном рынке по осуществлению индустриальной аквакультуры (рыбоводства) в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства по делу № 078/01/15-987/2023, которым установлено, что указанный рынок является конкурентным, на нем действует большое количество хозяйствующих субъектов — рыболовных хозяйств (юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств, индивидуальных предпринимателей).

Признаком ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке (п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

В силу положений раздела VIII Порядка № 220, действия, препятствующие или затрудняющие и ограничивающие хозяйствующим субъектам начало деятельности на товарном рынке квалифицируются как барьеры входа на товарный рынок, к которым относятся административные ограничения.

Таким образом установлено, что в действиях СЗТУ Росрыболовства содержатся нарушения п. 2, п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Отказы СЗТУ Росрыболовства участникам аукционов на основании п. 111 Правил № 450 в заключении договоров пользования рыболовными участками, расположенными на водных объектах и (или) их частях на соответствующей территории для осуществления индустриальной аквакультуры (рыбоводства),

необоснованно препятствуют (могут препятствовать) осуществлению деятельности рыбоводным хозяйствам, создают дискриминационные (неравные) условия доступа на товарный рынок, и как следствие имеют (могут иметь) результатом ограничение конкуренции на рассматриваемом товарном рынке.

В связи с установлением нарушения антимонопольного законодательства на основании ст. 48.1 Закона о защите конкуренции Комиссия СПб УФАС России приняла заключение об обстоятельствах дела от 28.07.2023 № 78/18668/23.

В соответствии с ч. 5 ст. 48.1 Закона о защите конкуренции СЗТУ Росрыболовства письменные пояснения в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, не представило. Устно представитель СЗТУ Росрыболовства в заседании Комиссии СПб УФАС России поддержал ранее изложенную относительно обстоятельств дела позицию о наличии у СЗТУ Росрыболовства полномочий по применению п. 111 и п. 125 Правил № 450. Иных обоснованных законом сведений и информации, опровергающих выводы, указанные в заключении об обстоятельствах дела № № 078/01/15-987/2023, СЗТУ Росрыболовства не представлено.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия СПб УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать нарушения пунктов 2, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях (бездействии) Северо-Западного территориального управления Федерального агентства по рыболовству, выразившихся в применении пункта 111 Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15.05.2014 № 450 (далее – Правила № 450), противоречие которого пункту 125 этих же Правил установлено Президиумом Верховного Суда РФ 07.04.2021, что приводит к различным последствиям признания торгов несостоявшимся и создает для единственных участников торгов дискриминационные (неравные) условия: проведение новых торгов в течение 6 месяцев (пункт 111 Правил № 450); заключение договора с единственным участником торгов (пункт 125 Правил № 450), а также имеет (может иметь) результатом необоснованное препятствование осуществлению деятельности отдельными хозяйствующими субъектами, ограничение конкуренции на товарном рынке по осуществлению индустриальной аквакультуры (рыбоводства), деятельности, связанной с выращиванием (разведением) рыбы и других водных животных и растений.
2. Выдать Северо-Западному территориальному управлению Федерального агентства по рыболовству предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства при проведении торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения, а также в коллегиальный орган ФАС России