РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «11» сентября 2019 года.

Решение в полном объеме изготовлено «18» сентября 2019 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: Заместителя председателя Апелляционной коллегии: <"..."> ; членов Апелляционной коллегии: <"..."> ; <"..."> ,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобы ООО «Современная транспортная система», АО «Третий парк», ООО «Астория» и ООО «Трансфлот» (далее – Заявители) на решение и предписание Дагестанского УФАС России от 25.06.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 04-16/2019, в присутствии представителей: от ООО «Современная транспортная система» - <"..."> и <"..."> , от АО «Третий парк» - <"..."> и <"..."> , от ООО «Астория» - <"..."> , от ООО «Трансфлот» - <"..."> , от Управления промышленности, транспорта, связи и дорожного хозяйства Администрации города Махачкалы - <"..."> , от Администрации городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» - <"..."> , от Дагестанского УФАС России: <"..."> , <"...">

(уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено 19.08.2019 на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

на рассмотрение Апелляционной коллегии в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите

конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) поступили жалобы ООО «Астория», АО «Третий парк», ООО «Современная транспортная система» (далее — ООО «СТС») и ООО «Трансфлот» (далее также – Заявители) (вх. от 17.07.2019 № 124497/19, вх. от 16.07.2019 № 123751/19, вх. от 11.07.2019 № 120814/19, вх. от 23.07.2019 № 128389/19) на решение и предписание Дагестанского УФАС России (далее также — антимонопольный орган) от 25.06.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 04-16/2019 (далее — жалобы).

Апелляционная коллегия рассмотрела жалобы Заявителей на предмет соблюдения единообразия в применении антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства и установила следующее.

Решением Дагестанского УФАС России от 25.06.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 04-16/2019 ООО «Астория», АО «Третий парк», ООО «СТС», ООО «Трансфлот», МУП «Горавтотранс», ООО «Новострой-Транс» и ООО МТК «Пилот» (далее также — ответчики по делу) признаны нарушившими пункт 1 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, выразившегося в установлении и поддержании цен на пассажирские перевозки автомобильным транспортом на территории г. Махачкала, а именно в единовременном повышении стоимости проезда на одну и ту же величину (с 17 руб. до 23 руб.) и выдано предписание ООО «АСТОРИЯ», АО «Третий парк», ООО «СТС», ООО «Трансфлот», ООО «Новострой-Транс» и ООО МТК «Пилот» о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства.

МУП «Горавтотранс» предписание не выдавалось, в связи с тем, что со стороны МУП «Горавтотранс» не было фактического изменения стоимости проезда.

Заявители с решением и предписанием Дагестанского УФАС России не согласны, считают, что решение и предписание нарушают единообразие практики применения антимонопольного законодательства, просят их отменить.

Доводы Заявителей изложены в жалобах, в частности, Заявители полагают, что Дагестанским УФАС России в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 04-16/2019 не проведен анализ представленных ответчиками по делу расчетов

экономической обоснованности стоимости перевозки пассажиров и багажа, а также ссылаются на право хозяйствующих субъектов самостоятельно устанавливать тарифы на перевозку.

В ходе рассмотрения жалоб ООО «Астория», АО «Третий парк» ООО «СТС» и ООО «Трансфлот» Апелляционная коллегия установила следующее.

Дагестанским УФАС России дело № 04-16/2019 было возбуждено в соответствии с приказом от 15.02.2019 № 54 на основании поступившей информации, что с 27.01.2019 повышен тариф за проезд в общественном транспорте города Махачкалы с 17 рублей до 23 рублей.

В ходе рассмотрения дела № 04-16/2019 Дагестанским УФАС России у АО «Третий парк», ООО «Астория», ООО «Трансфлот», ООО «АВТОГРАД», МУП «Горавтотранс», ООО «СТС», ООО «Новострой-Транс» и ООО МТК «Пилот» (далее - перевозчики) были запрошены письменные пояснения причин повышения цен проезда на внутригородских пассажирских перевозках автобусами малого класса (маршрутные такси) в городе Махачкала (далее – проезд) с 17 рублей до 23 рублей, сведения об основаниях, послуживших повышению цен на проезд с 17 до 23 рублей и экономически обоснованный расчет стоимости проезда в 23 рубля.

Письмом от 30.01.2019 ООО «АВТОГРАД» сообщило, что не повышало цены за проезд на внутригородских пассажирских автобусах малого класса (маршрутное такси) в городе Махачкала с 17 рублей до 23 рублей и в дальнейшем не планирует повышать.

МУП «Горавтотранс» расчет экономической обоснованности тарифа не был произведен, тем не менее, уведомление о повышении стоимости проезда с 27.01.2019 в адрес Управления промышленности, транспорта, связи и дорожного хозяйства администрации города Махачкалы было направлено 31.01.2019.

Согласно решения Дагестанского УФАС России, представитель МУП «Горавтотранс» пояснил, что предыдущим руководителем в Управление промышленности, транспорта, связи и дорожного хозяйства администрации города Махачкалы 31.01.2018 было направлено уведомление о повышении тарифа на проезд с 01.02.2019, но фактического повышения тарифа не было и МУП «Горавтотранс» осуществляет перевозку пассажиров по тарифу в 17 рублей.

Письмами АО «Третий парк» (от 31.01.2019 вх. № 339), ООО «Астория» (от 31.01.2019 вх. № 359), ООО «Трансфлот» (от 31.01.2019 вх. № 360), ООО «Современная транспортная система» (от 05.02.2019 вх. № 419), ООО «Новострой-Транс» (от 04.02.2019 вх. № 371) и ООО МТК «Пилот» (от 13.03.2019 вх. № 1141) представлены схожие расчеты тарифа с использованием нормативных показателей, но не представлены документы, подтверждающие фактические затраты, произведенные на перевозку пассажиров.

31.01.2018 в адрес Дагестанского УФАС России поступили абсолютно идентичные по структуре и содержанию письма от АО «Третий парк», ООО «Астория» и ООО «Трансфлот», разъясняющие причины повышения ими стоимости проезда в городе Махачкала. Исходя из писем, причины, вынуждающие повысить стоимость проезда, вызваны невозможностью безубыточной деятельности предприятия пассажирского транспорта при условии трудоустройства всех водителей на полную ставку, оплаты всех налогов и сборов, соблюдения лицензионных требований, а также всех норм транспортной безопасности установленных законодательством Российской Федерации.

АО «Третий парк» представлен расчет себестоимости проезда и экономически обоснованного тарифа в размере:

- зона 1 – 36 рублей;

- зона 2 – 40 рублей.

ООО «Трансфлот» представлен расчет себестоимости проезда и экономически обоснованного тарифа на перевозку одного пассажира в размере 26,28 рублей.

ООО «Астория» рассчитан тариф на перевозку одного пассажира ГАЗель модели 3221 в размере – 26,28 рублей.

Исходя из решения Дагестанского УФАС России, представитель ООО «Трансфлот» о причинах идентичности расчетов и писем, направленных в Дагестанское УФАС России с расчетами и письмами ООО «Астория» сообщил, что они расположены в одном здании, один секретарь, одна электронная почта и вопросы решают вместе. Исходя из анализа представленных документов также следует, что у ООО «Астория» и ООО «Трансфлот» один бухгалтер.

ООО «СТС» рассчитан тариф на перевозку одного пассажира:

- ГАЗель модели 3221 в размере – 27,00 рублей;

- ГАЗель Некст (модель A64R45, A65R33) в размере – 26,67 рублей.

Согласно решения Дагестанского УФАС России, представитель ООО «СТС» по вопросу установления с 27.01.2019 стоимости проезда в 23 рубля при указании в экономических расчетах на необходимость установления тарифа в 27 рублей пояснил, что указанный расчет проводился в соответствии с методическими рекомендациями по расчету экономически обоснованной стоимости перевозки пассажиров и багажа в городском и пригородном сообщении автомобильным и городским наземным электрическим транспортом общего пользования, утвержденным Распоряжением Минтранса России от 18 апреля 2013г. №НА-37-р.

Решение установить тариф именно с 27.01.2019 представитель ООО «СТС» обосновал тем, что на момент повышения тарифа в городе некоторые перевозчики уже установили стоимость проезда 23 рубля.

ООО «Новострой-Транс» рассчитан тариф на перевозку одного пассажира в размере – 27,40 рублей.

ООО МТК «Пилот» рассчитан тариф на перевозку одного пассажира в размере – 26,28 рублей.

Кроме того, согласно решения Дагестанского УФАС России, в адрес Управления промышленности, транспорта, связи и дорожного хозяйства администрации города Махачкалы поступили следующие уведомления о повышении платы за проезд:

- от ООО «СТС» - до 23 рублей с 26.01.2019 (письмо от 22.01.2019);
- от ООО «Новострой-Транс» - до 23 рублей с 27.01.2019 (письмо от 21.01.2019);
- от ООО «Астория» - до 23 рублей с 27.01.2019 (письмо от 21.01.2019);
- от ООО МТК «Пилот» - до 23 рублей с 28.01.2019 (письмо от 24.01.2019);
- от АО «Третий парк» - до 23 рублей с 26.01.2019 (письмо от 23.01.2019);
- МУП «Горавтотранс» - до 23 рублей с 01.02.2019 (письмо от 31.01.2019).

Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом регулирует Федеральный закон от

13.07.2015 № 220-ФЗ "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон об организации пассажирских перевозок). Из этого документа следует, что регулируемые перевозки делятся на два вида:

- регулярные перевозки по регулируемым тарифам. Таковыми являются регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления и предоставлением всех льгот на проезд, утвержденных в определенном порядке;
- регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам. Таковыми являются перевозки, осуществляемые с применением тарифов, предусмотренных перевозчиком. Органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления предоставляется право устанавливать для отдельных категорий граждан льготы на проезд (статья 20 Закона об организации пассажирских перевозок).

Согласно решения Дагестанского УФАС России, АО «Третий парк», ООО «Астория», ООО «Трансфлот», МУП «Горавтотранс», ООО «СТС», ООО «Новострой-Транс» и ООО МТК «Пилот» осуществляют пассажирские перевозки на основании договоров на допуск к работе на муниципальной маршрутной сети города Махачкала, заключенных с Администрацией города Махачкалы.

Закон об организации пассажирских перевозок не регулирует порядок ценообразования на услуги регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам. Действующим законодательством предусмотрено право перевозчиков самостоятельно устанавливать стоимость проезда на таких маршрутах, исходя из затрат, понесенных при оказании данных услуг, и необходимой прибыли.

При этом, исходя из количества обслуживаемых маршрутов, их протяженности, количества транспортных средств, используемых на каждом обслуживаемом маршруте, количества персонала, Дагестанское УФАС России пришло к выводу, что расходы перевозчиков не могут быть одинаковыми, соответственно, повышение стоимости проезда на одну и ту же величину не может быть экономически обоснованным для каждого из указанных

перевозчиков.

Анализируя поведение хозяйствующих субъектов-конкурентов, а именно повышение стоимости проезда на одну и ту же величину с одновременным уведомлением о повышении стоимости, установление тарифа ниже себестоимости оказываемой услуги, Комиссия Дагестанского УФАС России пришла к выводу, что АО «Третий парк», ООО «Астория», ООО «Трансфлот», МУП «Горавтотранс», ООО «Современная транспортная система», ООО «Новострой-Транс» и ООО МТК «Пилот» совершены синхронные и последовательные действия.

При этом такая активность действий не свойственна перевозчикам в силу того, что данные хозяйствующие субъекты являются конкурентами между собой.

Таким образом, согласно решения Дагестанского УФАС России, конкуренты пришли к соглашению о необходимости повышения стоимости проезда и провоза багажа с 26.01.2019 по 01.02.2019 на одну и ту же величину (с 17 рублей до 23 рублей) для достижения цели, благоприятной для каждого из участников соглашения.

На основании вышеизложенного, Комиссия Дагестанского УФАС России пришла к выводу, что увеличение стоимости проезда перевозчиками на одинаковую величину в короткий промежуток времени (с 26.01.2019 по 01.02.2019) является следствием соглашения, заключенного между перевозчиками. Предметом указанного соглашения является повышение стоимости проезда в городском пассажирском транспорте с 17 рублей до 23 рублей в период с 26.01.2019 по 01.02.2019.

Изучив жалобы на решение и предписание Дагестанского УФАС России от 25.06.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 04-16/2019, Апелляционная коллегия приходит к следующим выводам.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, или между хозяйствующими субъектами, осуществляющими приобретение товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или)

наценок.

Пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок, и может быть доказан в том числе с использованием совокупности иных доказательств, в частности, фактического поведения хозяйствующих субъектов (пункт 9 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016).

В соответствии с Разъяснениями № 3 Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах», утвержденными протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3 (далее - Разъяснения Президиума ФАС России № 3), при доказывании антиконкурентных соглашений и согласованных действий могут использоваться прямые и косвенные доказательства.

Как указано в Разъяснениях Президиума ФАС России № 3, прямыми доказательствами наличия антиконкурентного соглашения могут быть письменные доказательства, содержащие волю лиц, направленную на достижение соглашения: непосредственно соглашения; договоры в письменной форме; протоколы совместных совещаний (собраний); переписка участников соглашения, в том числе в электронном виде.

Вместе с тем, факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен так и на основании совокупности косвенных доказательств.

На практике к таким косвенным доказательствам можно отнести, в том числе отсутствие экономического обоснования поведения участников соглашения при осуществлении ими предпринимательской деятельности, нахождение перевозчиков в ассоциациях (союзах).

Таким образом, доказыванию подлежит установление факта достижения заявителями договоренности в том числе в устной форме, в соответствии с которым хозяйствующие субъекты должны совершить обусловленные соглашением действия, направленные на достижение одной цели.

В качестве доказательства наличия между перевозчиками антиконкурентного соглашения в решении Дагестанского УФАС России приводятся следующие факты:

- короткий промежуток времени, в течение которого была увеличена стоимость проезда (с 26.01.2019 по 01.02.2019);
- увеличение стоимости проезда на одинаковую величину (с 17 рублей до 23 рублей);
- единовременное уведомление о повышение стоимости проезда;
- установление тарифа ниже себестоимости оказываемой услуги.

В то же время, вышеуказанные доказательства не могут однозначно свидетельствовать о наличии факта договоренности между перевозчиками о повышении стоимости проезда.

Как следует из решения Дагестанского УФАС России, «исходя из количества обслуживаемых маршрутов, их протяженности, количества транспортных средств, используемых на каждом обслуживаемом маршруте, количества персонала, расходы перевозчиков не могут быть одинаковыми, соответственно, повышение стоимости проезда на одну и ту же величину не может быть экономически обоснованным для каждого из указанных перевозчиков».

Вместе с тем, в материалах дела Дагестанского УФАС России содержатся расчеты экономически обоснованной стоимости перевозки пассажиров в городском сообщении, представленные ООО «СТС», ООО «Астория», ООО «Трансфлот», при этом анализ имеющихся экономических калькуляций в решении не приведен.

Более того, материалы дела не содержат расчеты экономически обоснованной стоимости перевозки пассажиров в городском сообщении иных хозяйствующих субъектов, являющихся ответчиками по данному делу, что не могло позволить Комиссии Дагестанского УФАС России прийти к объективному выводу об отсутствии экономической обоснованности установления перевозчиками единой стоимости проезда.

Также в решении рассматриваемого дела не отражена специфика осуществления предпринимательской деятельности перевозчиками: количество пассажирских перевозок (рейсов); количество маршрутов; направление маршрутов; анализ маршрутов, на которых было произведено повышение стоимости проезда, с точки зрения административно-территориального деления города.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что Дагестанским УФАС России не могли быть надлежащим образом установлены географические границы рассматриваемого в деле товарного рынка.

Кроме того, Дагестанским УФАС России не рассмотрен вопрос о наличии, либо отсутствии между перевозчиками договоренности относительно территории реализации антиконкурентного соглашения.

На основании вышеизложенного, решение Дагестанского УФАС России не содержит совокупности доказательств, свидетельствующих о наличии антиконкурентного соглашения, а фактическое поведение само по себе, с учетом обстоятельств дела, не свидетельствует о заключении антиконкурентного соглашения.

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.

На стр. 6 решения Дагестанского УФАС России указаны результаты проведения анализа состояния конкуренции на рынке регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по нерегулируемым тарифам на территории города Махачкала (далее — анализ состояния конкуренции).

Вместе с тем, в материалах дела Дагестанского УФАС России данный анализ состояния конкуренции отсутствует.

Таким образом, указанных в решении Дагестанского УФАС России обстоятельств, а также имеющихся в материалах дела доказательств недостаточно для признания факта заключения антиконкурентного соглашения между АО «Третий парк», ООО «Астория», ООО «Трансфлот», МУП «Горавтотранс», ООО «СТС», ООО

«Новострой-Транс» и ООО МТК «Пилот».

На основании изложенного, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что решение и предписание Дагестанского УФАС России от 25.06.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 04-16/2019 не соответствуют требованиям Закона о защите конкуренции и нарушают единообразие практики применения антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства.

Согласно части 11 статьи 23 Закона о защите конкуренции основанием для изменения или отмены решения территориального антимонопольного органа является нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия,

РЕШИЛА:

отменить решение и предписание Дагестанского УФАС России от 25.06.2019 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 04-16/2019

<"...">

_____ <"...">

<"...">

_____ <"...">

_____ <"...">