

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «29» сентября 2021 года.

В полном объеме решение изготовлено «06» октября 2021 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: <...>, <...>,

в присутствии (в том числе по видео-конференц-связи): от ООО «ЯрКамп-Кострома»: <...> (по доверенности); от ООО «Ярославская транспортная компания-2»: <...> (по доверенности) ; от ООО «Костромское ПАТП № 2»: <...>; от Ярославского УФАС России: <...>,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобы ООО «ЯрКамп-Кострома», ООО «Ярославская транспортная компания-2», ООО «Костромское ПАТП № 2» на решение Ярославского УФАС России от 31.05.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 076/01/10-795/2020 (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалоб размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) поступили жалобы ООО «ЯрКамп-Кострома», ООО «Ярославская транспортная компания-2», ООО «Костромское ПАТП № 2» на решение Ярославского УФАС России от 31.05.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 076/01/10-795/2020 (далее также — Дело, Жалобы, Решение).

Решением Ярославского УФАС России было прекращено рассмотрение Дела в отношении ГБУ ЯО «Яроблтранском», возбужденное по признакам

нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, в связи с отсутствием в действиях (бездействии) ГБУ ЯО «Яроблтранском» нарушения антимонопольного законодательства.

ООО «ЯрКамп-Кострома», ООО «Ярославская транспортная компания-2», ООО «Костромское ПАТП № 2» с Решением не согласны, считают, что Решение нарушает единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, и просят его отменить.

Доводы Заявителей изложены в Жалобах, в частности, ООО «ЯрКамп-Кострома», ООО «Ярославская транспортная компания-2», ООО «Костромское ПАТП № 2» считают, что Ярославским УФАС России не были исследованы все способы исчисления размера вознаграждения ГБУ ЯО «Яроблтранском» за оказываемые Услуги в период с 2018 по 2020 годы, не дана оценка необоснованному завышению цен на тарифы на муниципальные и межмуниципальные, межрегиональные и международные маршруты перевозок, не привлечены к участию в деле лица, ранее обращавшиеся в Ярославское УФАС России с заявлениями о нарушении ГБУ ЯО «Яроблтранском» пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения Жалоб установлено следующее.

В Ярославское УФАС России поступили заявления ООО «ЯрКамп-Кострома» (вх. № 7228 от 20.04.2018) и ООО «ЯТК-2» (вх. № 7166 от 18.04.2018) о нарушении ГБУ ЯО «Яроблтранском» антимонопольного законодательства.

24.10.2018 по результатам рассмотрения заявлений Ярославским УФАС России в отношении ГБУ ЯО «Яроблтранском» было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 03-03/29-18 по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

26.03.2020 по итогам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 03-03/29-18 Ярославским УФАС России было принято решение о прекращении производства по делу в связи с отсутствием в действиях ГБУ ЯО «Яроблтранском» нарушения пункта 8 части 1 статьи 10 Закон о защите конкуренции.

06.05.2020 в ФАС России поступили жалобы ООО «ЯрКамп-Кострома» (вх. № 80971-ЭП/20 от 06.05.2020), АО «Ярославская транспортная компания» (вх. № 78418-ЭП/20 от 29.04.2020 и № 81874/20 от 07.05.2020), ОАО «ЯПАТП-3» (вх. № 78497-ЭП/20 от 29.04.2020 и № 81909/20 от 07.05.2020) на решение Ярославского УФАС России от 26.03.2020 по делу о нарушении

антимонопольного законодательства № 03-03/29-18.

02.07.2020 решением Апелляционной коллегии ФАС России указанные жалобы ООО «ЯрКамп-Кострома», АО «Ярославская транспортная компания» ОАО «ЯПАТП-3» на решение Ярославского УФАС России от 26.03.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 03-03/29-18 были оставлены без удовлетворения, а также Апелляционная коллегия ФАС России указала на необходимость Ярославскому УФАС России рассмотреть вопрос о соответствии действий ГБУ ЯО «Яроблтранском» требованиям пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

01.09.2020 Приказом Ярославского УФАС России № 217 было возбуждено Дело в отношении ГБУ ЯО «Яроблтранском» по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. В рамках рассмотрения Дела Ярославским УФАС России установлено следующее.

ГБУ ЯО «Яроблтранском» оказывает на территории Ярославской области услуги автовокзалов (автостанций), в том числе по кассово-диспетчерскому обслуживанию, осуществляя текущую и предварительную продажу билетов на проезд и провоз багажа, осуществляет диспетчерское сопровождение автобусов, обеспечивает режим работы автовокзала в соответствии с расписанием движения автобусов и другие услуги, входящие в комплекс услуг, направленных на обеспечение перевозки пассажиров и багажа (далее также — Услуги).

В соответствии с условиями заключенных договоров ГБУ ЯО «Яроблтранском» с перевозчиками предмет таких договоров определен как обязанность ГБУ ЯО «Яроблтранском» за плату оказать комплекс услуг, направленных на обеспечение перевозки пассажиров и багажа.

В ходе рассмотрения Ярославским УФАС России Дела было установлено, что ГБУ ЯО «Яроблтранском» в различные периоды с 2018 по 2020 год были установлены различные тарифы для вознаграждения на Услуги:

- в 2018 году размер вознаграждения ГБУ ЯО «Яроблтранском» увеличен с 15% до 18% от совокупного дохода с оказываемых перевозчиками услуг;
- с января 2019 года - увеличен до 18,6%;
- с мая 2019 года - 19 рублей за оформление 1-го билета на проезд пассажира, 19 руб за оформление багажной квитанции на провоз 1-го места багажа, а также подлежащей оплате ручной клади, 104

рубля за обслуживание 1-го рейса перевозчика;

- с декабря 2019 года - 0,17 рублей/с 1 рубля денежных средств от реализации билетов на проезд пассажиров на межмуниципальных маршрутах пригородного сообщения, провоз багажа, провоз ручной клади, подлежащей оплате, 0,19 рублей/с 1 рубля денежных средств от реализации билетов на проезд пассажиров на межмуниципальных маршрутах междугородного сообщения, провоз багажа, провоз ручной клади, подлежащей оплате, 0,25 рублей/с 1 рубля денежных средств от реализации билетов на проезд пассажиров на межрегиональных маршрутах, провоз багажа, провоз ручной клади, подлежащей оплате, 0,25 рублей/с 1 рубля денежных средств от реализации билетов на проезд пассажиров на маршрутах международного сообщения, провоз багажа, провоз ручной клади, подлежащей оплате;
- с июня 2020 года - 17 рублей с 1-го билета на муниципальных и (или) межмуниципальных маршрутах пригородного сообщения, 41 рубль с 1-го билета на межмуниципальных маршрутах междугородного сообщения, 99 рублей с 1-го билета на маршрутах межрегионального и (или) международного сообщения.

Таким образом, на момент рассмотрения Дела ГБУ ЯО «Яроблтранском» был установлен тариф на вознаграждения, за оказываемые услуги 17 рублей с 1-го билета на муниципальных и (или) межмуниципальных маршрутах пригородного сообщения, 41 рубль с 1-го билета на межмуниципальных маршрутах междугородного сообщения, 99 рублей с 1-го билета на маршрутах межрегионального и (или) международного сообщения.

В ходе установления наличия или отсутствия монопольно высокой цены на рассматриваемые Услуги Ярославским УФАС России были применены метод сопоставимых рынков и затратный метод.

Сопоставимые рынки были установлены Ярославским УФАС России по результатам рассмотрения информации о количестве хозяйствующих субъектов, договоров с перевозчиками и реализованных билетов за 2019 год, поступившей от Департамента транспорта и дорожно-хозяйства Владимирской области, Министерства экономического развития Калужской области, Министерства транспорта и автомобильных дорог Рязанской области, Департамента промышленности, транспорта и связи Брянской области.

По результатам анализа рынков Брянской, Калужской, Рязанской и Владимирской областей Ярославским УФАС России определено, что тарифы, установленные ГБУ ЯО «Яроблтранском», превышают тарифы,

установленные на сопоставимых рынках.

Также Ярославским УФАС России проведен анализ обоснованности затрат, включаемых ГБУ ЯО «Яроблтранском» в цену Услуг.

При проведении анализа затратным методом Ярославским ФАС России при расчетах были учтены прямые расходы, амортизация, накладные расходы и общехозяйственные расходы ГБУ ЯО «Яроблтранском», а также установлено, что услуги по кассово-диспетчерскому обслуживанию не приносят ГБУ ЯО «Яроблтранском» прибыль и носят отрицательный характер за период с 2018 по 2020 год.

Также Ярославское УФАС России пришло к выводу о том, что тарифы на рассматриваемые услуги ГБУ ЯО «Яроблтранском» за период с 2018 по 2020 год являются экономически обоснованными.

На основании изложенного, Ярославским УФАС России было принято Решение о прекращении рассмотрения Дела.

По результатам рассмотрения Жалоб на решение Ярославского УФАС России от 31.05.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 076/01/10-795/2020 Апелляционная коллегия установила следующее.

Согласно пункту 1 части 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.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Закона о защите конкуренции монопольно высокой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и

реализации такого товара расходов и прибыли и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование (далее - сопоставимый товарный рынок), при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами.

Законом о защите конкуренции выделяются два метода (критерия) определения монопольной высокой цены: затратный метод (превышение суммы необходимых расходов и прибыли) и метод сопоставимых рынков (превышение цены, сформировавшейся в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами).

При применении метода сопоставимых рынков необходимо рассматривать такой рынок, который будет сопоставим по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование.

При этом такой товарный рынок должен находиться в состоянии конкуренции.

Установление наличия сопоставимого конкурентного рынка осуществляется антимонопольным органом при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства с учетом сведений, представленных лицами, участвующими в деле.

Исходя из материалов Дела, сопоставимые рынки были установлены Ярославским УФАС России по результатам рассмотрения информации о количестве хозяйствующих субъектов, договоров с перевозчиками и реализованных билетов за 2019 год.

По результатам анализа рынков Брянской, Калужской, Рязанской и Владимирской областей Ярославским УФАС России определено, что тарифы, установленные ГБУ ЯО «Яроблтранском», превышают тарифы, установленные на сопоставимых рынках.

При этом из представленных материалов не представляется возможным установить порядок определения Ярославским УФАС России сопоставимых товарных рынков, а также Апелляционная коллегия отмечает, что стоимость рассматриваемых в Деле Услуг на товарных рынках, признанных Ярославским УФАС России сопоставимыми,

рассчитывается в процентном соотношении от совокупного дохода с оказываемых перевозчиками Услуг, в связи с чем не подлежит сравнению со стоимостью, установленной ответчиком по Делу в качестве фиксированного размера.

При использовании затратного метода анализу подлежат: расходы, необходимые для производства и реализации товара; прибыль хозяйствующего субъекта от реализации товара; цена товара; данные о превышении фактической рентабельности над нормативными показателями рентабельности (в случае рассмотрения цены в качестве монопольно низкой цены - данные о занижении фактической рентабельности над нормативными показателями рентабельности) для тех рынков, где уровень рентабельности установлен нормативно.

Исходя из определения Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2019 № 307-ЭС19-23457 по делу № А44-7207/2018, по результатам применения затратного метода при определении монопольно высокой цены товара антимонопольному органу необходимо установить наличие либо отсутствие документального экономического обоснования установленной цены.

Вместе с тем при рассмотрении материалов Дела установлено, что Ярославским УФАС России при использовании затратного метода не был проведен анализ представленных ГБУ ЯО «Яроблтранском» финансовых документов за период с 2018 по 2020 годы.

Также Апелляционной коллегией установлено, что Ярославским УФАС России при применении затратного метода не была исследована и в Решении не отражена обоснованность представленного ГБУ ЯО «Яроблтранском» расчета калькуляции стоимости Услуг, установленных ГБУ ЯО «Яроблтранском».

По доводам Заявителей о непривлечении в качестве лиц участвующих в деле заинтересованных лиц Апелляционная коллегия ФАС России установила следующее.

Решение Ярославского УФАС по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 03-03/29-18 было признано незаконным постановлением Арбитражного суда апелляционной инстанции от 21.07.2021 по делу № А82-11597/2020, оставленным без изменений Арбитражным судом Ярославской области от 27.03.2021 и Арбитражным судом Волго-Вятского округа от 27.09.2021.

Основания для признания указанного решения Ярославского УФАС России судами незаконным являлось в том числе непривлечение к

участию в Деле всех заявителей.

Вместе с тем при рассмотрении нового дела № 076/01/10-795/2020 к участию в нем также не были привлечены все заявители, что является нарушением их прав и законных интересов, что может являться основанием для признания Решения по Делу незаконным.

Согласно части 1 статьи 42 Закона о защите конкуренции лицами, участвующими в деле о нарушении антимонопольного законодательства, являются:

- 1) заявитель - лицо, подавшее заявление, государственный орган, орган местного самоуправления, направившие материалы;
- 2) ответчик по делу - лицо, в отношении которого подано заявление, направлены материалы или в действиях (бездействии) которого антимонопольным органом обнаружены признаки нарушения антимонопольного законодательства. Указанные лица признаются ответчиками по делу о нарушении антимонопольного законодательства с момента возбуждения дела;
- 3) заинтересованные лица - лица, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с рассмотрением дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Привлечение заявителей к участию в деле о нарушении антимонопольного законодательства призвано гарантировать полное, всестороннее, объективное и относительно скорое разбирательство по вопросам, требующим выяснения (с учетом правовых и фактических оснований дела) в каждом конкретном случае.

Вместе с тем Ярославским УФАС России к участию в Деле не было привлечено АО «ЯТК», в заявлении которого было указано на нарушении ГБУ ЯО «Яроблтранском» нарушений пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В связи с изложенным, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что Решение нарушает единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Как указывают суды, если решения, приняты по неполно исследованным обстоятельствам, имеющим существенное значение для правильного рассмотрения дела, и недостаточно обоснованы, они подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 05.03.2013 по делу № А63-6158/2011, постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.07.2014 № Ф03-2772/2014 по делу № А51-23833/2013, постановление Арбитражного суда

Центрального округа от 19.10.2020 № Ф10-744/2020 по делу № А35-6841/2018).

Кроме того, исходя из практики работы коллегиальных органов ФАС России основанием для отмены решения территориального антимонопольного органа является, в том числе неполное исследование территориальным органом обстоятельств дела и имеющихся в нем доказательств (Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 26.10.2017 № СП/73927/17, Решение Президиума ФАС России от 17.11.2017 № 17-15-1/6).

В этой связи Апелляционная коллегия приходит к выводу о недостаточном исследовании Ярославским УФАС России всех обстоятельств, имеющих в материалах Дела, для установления наличия или отсутствия в действиях ГБУ ЯО «Яроблтранском» нарушения 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 органа или изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

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

РЕШИЛА:

1. Отменить решение Ярославского УФАС России от 31.05.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 76/01/10-795/2020;
2. Направить материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства № 76/01/10-795/2020 на новое рассмотрение в Ярославское УФАС России.

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.