



ПЕРВЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

Березина ул., д. 4, г. Владимир, 600017

<http://1aas.arbitr.ru>, тел/факс: (4922) телефон 44-76-65, факс 44-73-10

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Владимир

«19» февраля 2020 года

Дело № А79-1981/2019

Резолютивная часть постановления объявлена 17 февраля 2020 года

Постановление изготовлено в полном объеме 19 февраля 2020 года

Первый арбитражный апелляционный суд в составе: председательствующего судьи Кастальской М.Н., судей Бельшковой М.Б., Гущиной А.М., при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Залит Я.А., рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике - Чувашии на решение Арбитражного суда Чувашской Республики - Чувашии от 23 декабря 2019 года по делу № А79-1981/2019, принятое по заявлению акционерного коммерческого банка «АВАНГАРД» - публичное акционерное общество к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике - Чувашии, третьи лица: администрация города Чебоксары Чувашской Республики, Управление образования администрации города Чебоксары, общество с ограниченной ответственностью «Единая транспортная карта», общество с ограниченной ответственностью «Инноват» о признании недействительным предупреждения от 27.09.2018 № 05-04/6896.

при участии:

от заявителя акционерного коммерческого банка «АВАНГАРД» - публичное акционерное общество (далее - Банк) - Маковеева Е.В. по доверенности от 20.12.2019 № 052/1632 сроком действия до 31.12.2020

от ответчика - не явился, извещен

от третьего лица администрация г. Чебоксары Чувашской Республики - не явился, извещен

от третьего лица Управление образования администрации города Чебоксары - не явился, извещен

от третьего лица общество с ограниченной ответственностью «Единая транспортная карта» - не явился, извещен

от третьего лица общество с ограниченной ответственностью «Инноват» - не явился, извещен

УСТАНОВИЛ:

акционерный коммерческий банк «АВАНГАРД» - публичное акционерное общество (далее - заявитель, Банк) обратился в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике Чувашии (далее - ответчик, Управление, Чувашское УФАС России) о признании недействительным предупреждения от 27.09.2018 № 05-04/6896.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных

требований, привлечены администрация г. Чебоксары Чувашской Республики, Управление образования администрации города Чебоксары, общество с ограниченной ответственностью «Единая транспортная карта» общество с ограниченной ответственностью «Инноват».

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики – Чувашии от 23 декабря 2019 года по делу № А79-1981/2019 заявление удовлетворено, предупреждение от 27.09.2018 № 05-04/6896 Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике Чувашии признано недействительным.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, Управление Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике - Чувашии обратился с апелляционной жалобой, в которой просит Решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 23 декабря 2019 года по делу № А79-1981/2019 отменить; признав предупреждение Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике от 27.09.2018 № 05-04/6896 законным и обоснованным.

От заявителя поступил отзыв на апелляционную жалобу, в котором Банк просит решение суда оставить без изменения.

Представитель заявителя. в судебном заседании поддержал доводы, изложенные в отзыве на апелляционную жалобу, считает решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

В судебное заседание представители ответчика и третьих лиц не явились, о дате, времени и месте судебного заседания, извещены надлежащим образом, в том числе публично путем размещения информации на сайте Первого арбитражного апелляционного суда.

В соответствии со статьями 123, 156, 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся представителей.

Законность принятого судебного акта, правильность применения норм материального и процессуального права проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, установленном статьями 257 - 262, 266 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Оценивая законность решения суда, апелляционная коллегия исходит из следующего.

Как следует из материалов дела, органом местного самоуправления был разработан проект Единой карты учащегося на территории города Чебоксары. Проект предусматривал создание на территории г. Чебоксары единой платежной карты школьника (Единой карты учащегося) для оплаты проезда обучающихся муниципальных общеобразовательных учреждений г. Чебоксары на муниципальных маршрутах городского наземного электрического транспорта общего пользования, горячего питания в муниципальных общеобразовательных учреждениях, оплаты услуг муниципальных учреждений и организаций дополнительного образования, культуры, спорта и иных муниципальных учреждений и организаций, учета и контроля доступа обучающихся в муниципальные общеобразовательные учреждения, учета доступа обучающихся в муниципальные организации дополнительного образования, организации культуры и спорта, посещения социальных учреждений.

Постановлением администрации г. Чебоксары от 11.08.2017 № 1942 утверждено «Положение о Единой карте учащегося на территории города Чебоксары».

23 октября 2017 состоялся конкурс по выбору уполномоченного оператора Единой карты учащегося. Итоги конкурса подведены 30.10.2017 и опубликованы на сайте управления образования.

Победителем признано ПАО АКБ «Авангард».

Процедура подписания с уполномоченным оператором договора на осуществление функций оператора Единой карты учащегося была приостановлена в период с 31.10.2017 по 21.11.2017 на основании письма Чувашского КФАС России от 30.10.2017 № 05-10/8067 о

поступлении жалобы ООО «Иноват» (участник открытого конкурса) на действия организатора торгов.

Решением Чувашского УФАС России от 20.11.2017 № 05-04/8611 жалоба признана необоснованной.

22 ноября 2017 между Управлением образования города Чебоксары (заказчик) и акционерным коммерческим банком «АВАНГАРД» - публичное акционерное общество (оператор) заключен договор на осуществление функций уполномоченного оператора Единой карты учащегося, по условиям которого заказчик поручает, а оператор принимает на себя обязательства осуществлять функции оператора Единой карты учащегося и выступать инвестором создания соответствующей инфраструктуры, необходимой для обеспечения применения Единой карты учащегося.

26 сентября 2018 в адрес администрации г. Чебоксары поступило предупреждение Чувашского УФАС России от 27.09.2018 №05-04/6896 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее – Предупреждение).

Указанным предупреждением в действиях администрации г. Чебоксары Чувашской Республики антимонопольным органом выявлено наличие признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выраженных в бездействии администрации г. Чебоксары к ПАО АКБ «Авангард» по обязательию к исполнению принятых в рамках конкурса обязательств, а также в отсутствие понуждения к исполнению договорных обязательств.

Чувашское УФАС России Предупреждением рекомендовало прекратить указанные действия в срок до 31 октября 2018 года путем принятия мер по обязательию ПАО АКБ «Авангард» к исполнению принятых в рамках конкурса обязательств, либо принятию мер по расторжению договорных обязательств с ПАО АКБ «Авангард», либо иным законным методом.

Не согласившись с указанным предупреждением, ПАО АКБ «Авангард» обратилось в Арбитражный суд Чувашской Республики – Чувашии с заявлением.

ПАО АКБ «Авангард» не согласен с вынесенным предупреждением, полагает, что, несмотря на то, что предупреждение вынесено в отношении администрации г. Чебоксары, оно существенно нарушает права и законные его интересы. Считает, что Управление неверно указан субъектный состав правоотношений, определены продуктовые границы товарного рынка, на котором осуществляет деятельность ПАО АКБ «АВАНГАРД» как победитель конкурса, Управлением необоснованно сделан вывод о том, что с момента выбора уполномоченного оператора по выпуску и обслуживанию ЕКУ обязательства оператором не выполняются; организатор торгов никакие меры по понуждению исполнения принятых оператором обязательств не предпринимает. Заявитель указывает, что Чувашское УФАС предлагает администрации лишить Банк права на исполнение договора от 22.11.2017, предупреждение является неисполнимым, поскольку не указаны конкретные действия. Несмотря на то, что Предупреждение было вынесено в отношении администрации г. Чебоксары, ПАО АКБ «Авангард» считает, что оно существенно нарушает права и законные интересы Банка, поскольку Управлением сделан вывод, что Банк не выполняет свои обязательства по договору от 22.11.2017, администрации г. Чебоксары рекомендовано принять меры по обязательию Банка к исполнению принятых в рамках конкурса обязательств, либо принятию мер по расторжению договорных обязательств, администрация г. Чебоксары, не расторгая договор с ПАО АКБ «Авангард», ограничивает иных хозяйствующих субъектов при выходе на рынок оказания финансовых услуг для сопровождения процедуры безналичного расчета школьников, администрация г. Чебоксары не принимает меры по понуждению исполнения принятых Банком обязательств, продуктовые границы товарного рынка определены как финансовые услуги для сопровождения процедуры безналичного расчета школьников, при посещении учащихся муниципальных общеобразовательных организаций, муниципальных организаций

дополнительного образования, организаций культуры и спорта, социальных учреждений и иных учреждений и организаций на территории муниципального образования города Чебоксары; проезде на общественном пассажирском транспорте города Чебоксары; питания в муниципальных общеобразовательных организациях на территории муниципального образования города Чебоксары, ПАО АКБ «Авангард» создает возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на рассматриваемом рынке, администрация г. Чебоксары незаконно предоставляет преференцию Банку по отношению к другим участникам конкурса, нарушая Закон о защите конкуренции. ПАО АКБ «Авангард» указывает, что срок на обжалование предупреждения им не пропущен, поскольку ПАО АКБ «Авангард» стало известно о вынесении Предупреждения только на заседании Чувашского УФАС России по делу № 24/05-АМЗ-2018 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения администрацией г. Чебоксары части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Признавая оспариваемое предупреждение незаконным, суд первой инстанции исходил из того, что Управлением не доказано наличие в действиях администрации признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выраженных в бездействии администрации г. Чебоксары к ПАО АКБ «Авангард» по обязанности к исполнению принятых в рамках конкурса обязательств.

Апелляционная инстанция не может согласиться с таким выводом суда первой инстанции в силу следующего.

Согласно части 1 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в порядке, установленном этим Кодексом.

В силу ч. 1 ст. 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, если полагают, что оспариваемые решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Для признания незаконными решения и действия (бездействия) государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, должностного лица требуется наличие в совокупности двух условий: несоответствия обжалуемого решения, действия (бездействия) закону и нарушения прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно с п. 1, 4 ст. 22 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль по соблюдению хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства, а также предупреждает монополистическую деятельность.

В соответствии с ч.ч. 1-3 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение, предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

Предупреждение выдается хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10

настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Согласно п. 5-9 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

При условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В случае же невыполнения предупреждения в установленный срок антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Доводы ПАО АКБ «Авангард» об отсутствии оснований для выдачи предупреждения подлежат отклонению по следующим основаниям.

Из вышеизложенных положений Закона следует, что основанием для выдачи предупреждения является наличие не фактов нарушения антимонопольного законодательства, а лишь их признаков.

Смысл выдачи предупреждения заключается в более оперативном устранении возможных нарушений антимонопольных требований. При этом сами факты нарушения антимонопольного законодательства подлежат установлению уже в рамках возбужденного антимонопольным органом дела и иным образом не могут быть доказаны (или опровергнуты) антимонопольным органом.

Усмотрев в действиях Администрации г. Чебоксары признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», антимонопольный орган вынес предупреждение, что соответствует положениям ст. 39.1 Закона о защите конкуренции.

В силу п. 3 ч. 4 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение должно содержать перечень действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, устранение причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, устранение последствий такого нарушения, а также разумный срок их выполнения.

Содержащееся в оспариваемом предупреждении указание Администрации принять соответствующие меры, является достаточно конкретным, не содержит неопределенности.

По доводам заявителя о нарушении прав ПАО АКБ «Авангард» оспариваемым предупреждением суд апелляционной инстанции отмечает следующее.

Невыполнение предупреждения непосредственно не влечет каких-либо негативных последствий даже для лица, которому оно выдано, поскольку не устанавливает факта нарушения антимонопольного законодательства и не определяет меру ответственности.

Применительно к рассматриваемому случаю, единственным правовым последствием неисполнения предупреждения антимонопольного органа является процессуальное решение - о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, при этом лицо, которому выдано предупреждение, не лишено права доказывать факт отсутствия в его действиях фактов вменяемого нарушения.

При несогласии с вынесенным антимонопольным органом решением по антимонопольному делу, Администрация вправе обжаловать данное решение в арбитражный суд.

При этом, ПАО АКБ «Авангард» не является лицом, которому выдано предупреждение, предупреждение не нарушает права и законные интересы заявителя, поскольку адресовано только Администрации, не возлагает на заявителя каких-либо

обязанностей и не обязывают его совершить или воздержаться от совершения каких-либо действий. В отношении заявителя решений не принималось и предписаний не выдавалось.

С учетом вышеизложенного, суд апелляционной инстанции полагает, что вынесением предупреждения в адрес Администрации права и законные интересы ПАО АКБ «Авангард» не были нарушены.

Таким образом, правовых оснований для удовлетворения заявленных требований заявителей не имеется.

Выводы суда первой инстанции о незаконности оспариваемого предупреждения основаны на неправильном применении норм материального права, сделаны по неполно выясненным обстоятельствам, что в силу пункта 1 части 1, пункта 3 части 2 статьи 270 АПК РФ является основанием для отмены обжалуемого решения и принятия нового судебного акта, которым в удовлетворении заявленных требований надлежит отказать.

Согласно части 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Нарушений норм процессуального права, являющихся безусловным основанием отмене судебного акта, в соответствии с частью 4 статьи 270 АПК РФ, судом первой инстанции не допущено.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 176, 266, 267, 268, 269, 270, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Первый арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Чувашской Республики - Чувашии от 23 декабря 2019 года по делу № А79-1981/2019 отменить.

В удовлетворении заявленных акционерным коммерческим банком «АВАНГАРД» публичное акционерное общество требований - отказать.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Арбитражный суд Волго-Вятского округа в двухмесячный срок со дня принятия.

Председательствующий судья

М.Н. Кастальская

Судьи

М.Б. Бельшкова

А.М. Гущина



судья
на 3 листах
Помощник судьи Сергеева М.С.