



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-131

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 мая 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Нефедова О.Н.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Международный аэропорт Владивосток» о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 26 сентября 2011 г. № ИА/36399

по апелляционной жалобе акционерного общества «Международный аэропорт Владивосток» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. по делу № АКПИ20-963, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителей административного истца Королева А.Н. и Ушканя А.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Федеральной антимонопольной службы Савостиной Е.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России) 26 сентября 2011 г. во исполнение пункта 3 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2011 г., утвержденного приказом ФАС России от 31 марта 2011 г. № 224, в целях обеспечения единообразной практики применения пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) направила в адрес руководителей территориальных органов ФАС России письмо № ИА/36399 (далее – Письмо), в котором содержатся разъяснения.

Абзац второй Письма раскрывает положение пункта 3 части 1 статьи 10 названного закона, согласно которому занимающему доминирующее положение хозяйствующему субъекту запрещается навязывать контрагенту условия договора, невыгодные для него или не относящиеся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

В абзацах третьем – пятом разъясняется, что при решении вопроса о том, содержится или нет в действиях (бездействии) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта нарушение статьи 10 Закона о защите конкуренции, антимонопольными органами должно быть определено: совершены ли данные действия (бездействие) в допустимых пределах осуществления гражданских прав; налагаются ими или нет на контрагентов такого субъекта неразумные ограничения, устанавливаются ли в результате их осуществления необоснованные условия реализации контрагентами своих прав.

Сославшись на положения статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующей пределы осуществления гражданских прав, ФАС России указала, что законодательство Российской Федерации не содержит определения понятия «навязывание контрагенту невыгодных для него условий договора» (абзацы шестой – девятый). По мнению ФАС России, для целей применения положений пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции под навязыванием контрагенту условий договора, невыгодных для него, следует понимать злоупотребление занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом правом на свободное заключение договора в форме совершения действий (бездействия), понуждающих (вынуждающих) контрагента такого субъекта вступать в договорные отношения на невыгодных условиях и тем самым ущемляющих интересы контрагента (абзац десятый).

В абзацах одиннадцатом – тринадцатом оспариваемого акта ФАС России рекомендует антимонопольному органу при решении вопроса о том, содержится или нет в действиях (бездействии) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта нарушение пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, наряду с установлением наличия (отсутствия) условий договора, являющихся невыгодными для контрагента, исследовать обстоятельства, подтверждающие или опровергающие факты того, что: согласие контрагента на включение в договор невыгодных для него условий явилось вынужденным; хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение, совершил определенные действия (бездействие) по принуждению контрагента дать указанное согласие.

Акционерное общество «Международный аэропорт Владивосток» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Письма недействующим. В обоснование заявленного требования сослалось на то, что ФАС России ввела новое нормативное правовое регулирование, установив новое понятие «навязывание контрагенту невыгодных для него условий», фактически дополнила названный федеральный закон, выйдя за рамки толкования. Данное понятие стало обязательным для территориальных органов ФАС России, применяется в качестве нормативного обоснования правоприменительного решения, в том числе в судебных делах с участием административного истца при обжаловании решений и предписаний антимонопольного органа о прекращении злоупотребления доминирующим положением, приобрело обязательный характер по отношению к неопределенному кругу лиц, являющихся субъектами правоотношений, регулируемых названным федеральным законом, рассчитано на неоднократное применение. Оспариваемый акт, являясь нормативным правовым актом, по мнению административного истца, подлежал обязательной государственной регистрации и опубликованию.

В письменных возражениях ФАС России и Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) не согласились с административным иском, указали, что Письмо издано в пределах предоставленных полномочий, не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в нем разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Акционерного общества «Международный аэропорт Владивосток» отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска ввиду неправильного применения норм материального и процессуального права. Исходя из конструкции и формулировки пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции навязывание невыгодных условий возможно лишь на стадии заключения договора, а не его исполнения, когда все существенные условия договора

согласованы. Сформулированные в Письме разъяснения относительно навязывания условий договора не предусмотрены Законом о защите конкуренции.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу ФАС России просит в ее удовлетворении отказать, а обжалуемое решение оставить без изменения, считая, что решение суда является законным и обоснованным, а апелляционная жалоба не содержит доводов, которые могли бы служить основанием для его отмены.

Минюст России, извещенный о времени и месте судебного заседания апелляционной инстанции, в письме от 20 апреля 2021 г. поддержал позицию, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В соответствии с пунктами 5, 9 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции федеральный антимонопольный орган дает разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

ФАС России предоставлено право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции службы; на основании федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и в порядке, установленном ими, ФАС России осуществляет полномочия по контролю в установленной сфере деятельности, устанавливает доминирующее положение хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией (пункт 1, подпункты 5.3, 5.3.5, 5.4, 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Реализуя предоставленные законом полномочия, в целях обеспечения единообразной практики применения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, устанавливающего запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением, ФАС России в Письме разъяснила отнесенные к ее компетенции вопросы о навязывании занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом контрагенту невыгодных условий договора и направила данные разъяснения территориальным органам.

Рассматривая и разрешая данное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что изложенные в Письме разъяснения не изменяют и не дополняют действующих положений законодательства, а

воспроизведенные в нем конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования, содержат положения уже существующего антимонопольного законодательства, не выходят за пределы компетенции ФАС России.

В силу пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

По настоящему административному делу указанных оснований для удовлетворения заявленных требований и признания Письма не действующим не имеется.

Граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации, законом или добровольно принятым обязательством (пункт 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

В соответствии с пунктом 10 статьи 4 Закона о защите конкуренции под монополистической деятельностью понимается злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью.

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 навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми

актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования) (часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

Письмо согласуется с приведенными положениями нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, и полностью им соответствует, признаков их расширительного толкования не содержит, действующие нормы Закона о защите конкуренции не изменяет и не отменяет.

Доводы апелляционной жалобы о том, что решение суда первой инстанции принято с нарушением норм материального и процессуального права, влекущим его отмену, нельзя признать обоснованными.

Изложенные в абзаце десятом Письма рекомендации о том, что для целей применения положений пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции под навязыванием контрагенту условий договора, невыгодных для него, следует понимать злоупотребление занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом правом на свободное заключение договора в форме совершения действий (бездействия), понуждающих (вынуждающих) контрагента такого субъекта вступать в договорные отношения на невыгодных условиях и тем самым ущемляющих интересы контрагента, основаны на буквальном толковании приведенных норм гражданского и антимонопольного законодательства.

Административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, с особенностями, определенными статьей 217¹ данного кодекса.

В силу части 3 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; 2) обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; 3) соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

При этом согласно части 4 данной статьи обязанность доказывания соответствия положений оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, возлагается на орган, организацию или должностное лицо, которые приняли акт, обладающий нормативными свойствами.

Эти требования судом первой инстанции были выполнены.

Довод апелляционной жалобы о том, что Письмо обладает нормативными свойствами и не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, судом первой инстанции обоснованно признан несостоятельным с приведением в решении соответствующих мотивов, которые основаны на материалах административного дела.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что суд не принял во внимание все доводы административного истца, изложенные в административном исковом заявлении, а также документы, представленные административным истцом в материалы дела, не может служить поводом к отмене решения суда, так как все доводы, имеющие значение для правильного разрешения дела, были учтены и получили оценку в решении суда.

Вопреки доводу административного истца отсутствие публикации Письма и его регистрации в Минюсте России не является основанием для признания его недействующим, поскольку обязательной государственной регистрации и опубликованию подлежат нормативные правовые акты, а оспариваемое письмо таковым не является.

Ссылка в апелляционной жалобе на письмо ФАС России от 26 августа 2016 г. № ИА/58910/16 «О применении разъяснений ФАС России» не опровергает вывода суда о том, что Письмо не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Довод апелляционной жалобы о том, что навязывание невыгодных условий возможно лишь на стадии заключения договора, ошибочен. В пункте 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» разъяснено, что исходя из содержания запрета, установленного пунктами 3, 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, пресечение антимонопольного нарушения в форме навязывания невыгодных и не относящихся к предмету договора условий и (или) установления дискриминационных условий допускается как до, так и после заключения договора, в который включается подобное условие.

На основании пункта 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, согласно которому по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений, суд первой инстанции правомерно принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Международный аэропорт Владивосток».

Решение суда первой инстанции принято с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Международный аэропорт Владивосток» – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

Т.Ю. Вавилычева

О.Н. Нефедов