

Аналитическая справка по обобщению практики дел о привлечении лиц к
административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства
за 2019-2022 годы

(одобрена постановлением президиума

Арбитражного суда Волгоградской области от 14.02.2023)

В соответствии с поручением Арбитражного суда Поволжского округа от 13.01.2023 проведено обобщение практики рассмотрения дел, связанных с привлечением лиц к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства за период с 2019 по 2022 годы (привлечение к административной ответственности, оспаривание постановлений о назначении административных наказаний).

При рассмотрении указанной категории дел в анализируемый период суды руководствовались Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), иными федеральными законами, в том числе, Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях), Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении), Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике), Правилами недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правилами недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правилами недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг, Правилами технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденными постановлением Правительства от 27.12.2004 № 861 (далее – Правила № 861), Правилами подключения

(технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1314 (далее – Правила № 1314), Основными положениями функционирования розничных рынков электрической энергии и Правилами полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442 (далее – Основные положения № 442, Правила № 442), Правилами устройства электроустановок, утвержденными приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 08.07.2002 № 204 (далее – Правила № 204), постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – постановлением Пленума ВС РФ № 2 от 04.03.2021), а также правовыми позициями, изложенными в определениях Верховного Суда Российской Федерации.

В связи с поступлением обращений юридических и физических лиц о нарушении антимонопольного законодательства уполномоченными органами, в том числе, органами прокуратуры, Управлением Федеральной антимонопольной службы Волгоградской области проводятся соответствующие проверки, по результатам которых антимонопольным органом разрешается вопрос о привлечении виновных лиц к административной ответственности по статьям 7.32.3, 9.15, 9.21, 14.3, 14.31, 14.32, 14.33, 15.37, 19.8 КоАП РФ.

Проведенный анализ показал, что заявления административных органов о привлечении к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства арбитражным судом за период с 2019 по 2022 года не рассматривались.

За 2019 год судом рассмотрено 23 дела об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности в рассматриваемой сфере деятельности.

В апелляционном порядке обжалованы судебные акты по 15 делам, в кассационном – по 6 делам. Во всех случаях в удовлетворении соответствующих жалоб вышестоящими судами было отказано.

В 2020 году судом рассмотрено 61 дело об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности.

В апелляционном порядке обжалованы судебные акты по 35 делам. Двенадцатым арбитражным апелляционным судом отменены решения по делам № А12-33978/2019, № А12-28453/2020.

В кассационном порядке обжалованы судебные акты по 12 делам. Во всех случаях в удовлетворении жалоб было отказано.

В 2021 году Арбитражным судом Волгоградской области рассмотрено 33 заявления об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности.

В апелляционном порядке обжалованы судебные акты по 18 делам, в кассационном – по 10 делам.

Двенадцатым Арбитражным апелляционным судом отменены (изменены) решения по делам №А12-9030/2021, №А12-7749/2021.

Судом кассационной инстанции судебные акты оставлены без изменения.

За 2022 год судом рассмотрено 22 дела об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности.

В апелляционном порядке обжалованы судебные акты по 14 делам, в кассационном – по 5 делам.

Двенадцатым Арбитражным апелляционным судом отменено решение по делу №А12-13511/2022.

Судом кассационной инстанции судебные акты оставлены без изменения.

Наглядно динамику изменения судебной нагрузки по заявлениям об оспаривании решений антимонопольного органа о привлечении к административной ответственности за 2019 – 2022 года можно продемонстрировать на диаграмме, представленной ниже.



В 2020 году произошло кратное увеличение числа дел анализируемой категории в сравнении со статистическими данными 2019 года. При этом в 2022 году указанный показатель возвратился к уровню 2019 года.

Далее приведены правовые позиции, сформулированные по отдельным вопросам, возникающим при рассмотрении дел данной категории.

1. Практика по вопросам оспаривания постановлений антимонопольного органа о привлечении к административной ответственности по статье 9.21 КоАП РФ.

1.1 Неисполнение обязанности газораспределительной организации по обеспечению возможности потребителей обращаться с заявкой на технологическое присоединение посредством официального сайта является нарушением Правил № 1314.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 08.09.2020 по делу №А12-13987/2020 в удовлетворении требований газораспределительной организации о признании незаконным постановления о привлечении к административной ответственности по части 2 статьи 9.21 КоАП РФ отказано.

Суд первой инстанции исходил из того, что возможности направления заявителем заявки о подключении (технологическом присоединении) и прилагаемых документов в электронной форме посредством официального сайта исполнителя в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» корреспондирует обязанность газораспределительной организации обеспечить доступность подачи заявки на подключение к сети газораспределения в электронной форме. Поскольку такая возможность не обеспечена в режиме реального времени (отсутствует возможность выбора улицы, постоянная недоступность сайта (его отдельных функций) по причине проведения технических работ и отсутствует информация для потребителей о сроках начала и окончания проведения данных работ), действия газораспределительной организации являются нарушением требований пункта 64 Правил № 1314, за что предусмотрена административная ответственность по части 2 статьи 9.21 КоАП РФ.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.11.2020 и Арбитражного суда Поволжского округа от 17.02.2021 по делу №А12-13987/2020).

1.2. Указание сетевой организацией в технических условиях на технологическое присоединение к электрическим сетям в качестве резервного источника питания, повышающего категорию надёжности, автономного стационарного источника питания, не связанного функционально и технологически с её электрическими сетями, является нарушением правил технологического присоединения к электрическим сетям, что является основанием для привлечения сетевой организации к административной ответственности по статье 9.21 КоАП РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области по делу №А12-17522/2020 от 08.10.2020 в удовлетворении требований сетевой организации о признании незаконными постановления антимонопольного органа о назначении административного наказания по части 2 статьи 9.21 КоАП РФ и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, отказано.

Отказывая в удовлетворении требований и отклоняя довод заявителя, суд, руководствуясь пунктом 14 (1) Правил № 861, пунктом 1.2.10 Правил № 204, указал, что установка на объекте, подключенном по третьей категории надежности, дизель-генераторной установки, являющейся автономным резервным источником питания, не повысит категорию надежности электроснабжения до второй или первой. Категория надежности электроснабжения повышается, если сетевой организацией обеспечено присоединение потребителя к сети внешнего электроснабжения обеспеченной двумя независимыми источниками питания. Независимый источник электроснабжения должен быть связан с объектами электросетевого хозяйства сетевой организации. Несмотря на то, что дизель-генераторная установка повышает надежность энергоснабжения оборудования, она не относится к независимым резервным источникам электроснабжения.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2021 и Арбитражного суда Поволжского округа от 07.07.2021 по делу №А12-17522/2020).

1.3 Отказ сетевой организации рассматривать заявку потребителя – физического лица, являющегося собственником недвижимого имущества, расположенного на территории садоводческого некоммерческого товарищества,

на увеличение мощности энергопотребления указанного объекта является правомерным.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 09.06.2021 по делу №А12-9030/2021 в удовлетворении требований сетевой организации (далее-Общество) о признании незаконными постановления антимонопольного органа о назначении административного наказания по части 2 статьи 9.21 КоАП РФ и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, отказано.

Судом первой инстанции установлено, что Общество, отказав рассматривать заявку потребителя, являющегося собственником недвижимого имущества, расположенного на территории садоводческого некоммерческого товарищества (далее – Товарищество), и поданную сопроводительным письмом Товарищества, необоснованно уклонилося от заключения договора технологического присоединения для увеличения присоединенной мощности потребляемой электрической энергии между гражданином и Обществом, нарушив пункт 15 Правил № 861. Указанные Правила № 861 содержат норму о допустимости присоединения энергопринимающих устройств собственника как непосредственно к сетям Общества, так и с использованием имущества общего пользования Товарищества.

Отменяя судебный акт суда первой инстанции, Двенадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 11.10.2021 пришел к выводу об отсутствии в действиях Общества события и состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 9.21 КоАП РФ.

С технической точки зрения увеличение максимальной мощности предусматривает повторное технологическое присоединение (увеличение мощности) энергопринимающих устройств, относящихся к имуществу общего пользования Товарищества, что в силу пункта 8(5) Правил № 861 предписывает именно последнему обратиться в адрес Общества с заявкой на присоединение в качестве самостоятельного заявителя и договор технологического присоединения (увеличения максимальной мощности), в таком случае, подлежит заключению между Обществом и Товариществом.

По результатам кассационного обжалования постановление суда апелляционной инстанции оставлено без изменения (постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25.01.2022 по делу №А12-9030/2021).

1.4 Непринятие сетевой организацией мер, необходимых для осуществления мероприятий по технологическому присоединению и последующее расторжение договора технологического присоединения по причине невозможности его исполнения после истечения срока, установленного для производства технологического подключения, свидетельствует о наличии в действиях сетевой организации события и состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 9.21 КоАП РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области по делу №А12-22819/2021 от 24.11.2021 в удовлетворении требований сетевой организации о признании незаконными постановления антимонопольного органа о назначении административного наказания по части 2 статьи 9.21 КоАП РФ и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, отказано.

Отказывая в удовлетворении требований, суд, руководствуясь пунктами 16, 18 Правил № 861, указал, что соблюдение срока осуществления мероприятий по технологическому присоединению не должно ставиться в зависимость от наличия у сетевой организации каких-либо затруднений в проведении мероприятий по технологическому присоединению. Данные вопросы, в том числе получение информации, должны разрешаться сетевой организацией оперативно, в максимально короткие сроки, в тот период времени, который предоставлен для исполнения возложенных на неё обязанностей.

Судом установлено, что проект на строительство линии электропередач, вообще не составлялся. Установив срок технологического присоединения в шесть месяцев, сетевая организация не предпринимала в указанный период действий для получения необходимых ей сведений, то есть фактически бездействовала. Договор расторгнут по истечении срока, установленного для исполнения мероприятий по технологическому присоединению. Следовательно, сетевой организацией со своей стороны не выполнены мероприятия по технологическому присоединению согласно требованиям технических условий.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.02.2022 и Арбитражного суда Поволжского округа от 14.06.2022 по делу №А12-22819/2021).

1.5 Субисполнитель, получив от поставщика электрической энергии сведения о прекращении процедуры введения ограничения режима потребления, обязан выполнить организационно-технические мероприятия, необходимые для возобновления снабжения электрической энергией потребителя, опосредованно присоединённого к объекту электросетевого хозяйства, а в случае невозможности их выполнения - сообщить об этом гарантирующему поставщику и потребителю.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 21.12.2021 по делу №А12-27708/2021 в удовлетворении требований Общества о признании незаконным постановления антимонопольного органа о назначении административного наказания по части 1 статьи 9.21 КоАП РФ отказано.

Отказывая в удовлетворении требований суд исходил из того что, в силу положений пункта 19 Правил № 442 Общество, как субисполнитель, получив от поставщика электрической энергии сведения о прекращении процедуры введения ограничения режима потребления, обязано было выполнить организационно-технические мероприятия, необходимые для возобновления снабжения электрической энергией потребителя (например, пригласить представителей сетевой организации для снятия пломб), а в случае невозможности их выполнения - сообщить об этом гарантирующему поставщику и потребителю.

Поскольку такие мероприятия Обществом не выполнены, возобновление снабжения электрической энергией потребителя технически не произведено, что препятствовало поставке электроэнергии данному потребителю и нарушило пункт 6 Правил № 861, привлечение к административной ответственности по части 1 статьи 9.21 КоАП РФ правомерно.

Судами апелляционной и кассационной инстанций решение суда первой инстанции оставлено без изменения (постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2022 и Арбитражного суда Поволжского округа от 21.07.2022 по делу №А12-27708/2021).

Определением Верховного Суда РФ от 18.11.2022 № 306-ЭС22-21400 в передаче дела №А12-27708/2021 в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ отказано.

2. Практика по вопросам оспаривания постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства по иным статьям КоАП РФ.

2.1 Распространение рекламы по сетям электросвязи возможно только при наличии согласия абонента или адресата на её получение.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 10.06.2020 по делу №А12-2267/2020 в удовлетворении требований Общества о признании незаконными постановления антимонопольного органа о назначении административного наказания по части 1 статьи 14.3 КоАП РФ отказано.

Разрешая спор, суд первой инстанции исходил из того, что Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» не содержит исключений из информации, которая может распространяться с помощью рассылки, указанное понятие рассылки включает в себя, в том числе рассылку сообщений рекламного характера.

Переданная потребителю информация подпадает под определение рекламы, данное в статье 3 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», поскольку содержит информацию, распространяемую посредством подвижной радиотелефонной связи, адресованную неопределенному кругу лиц (не персонифицированную) и направленную на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

Поскольку смс-сообщение, переданное абоненту в отсутствие его согласия на получение рекламы, сформировано именно Обществом для последующей рассылки, в его действиях имеется состав вмененного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.3 КоАП РФ.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.08.2020 и Арбитражного суда Поволжского округа от 03.11.2020 по делу №А12-2267/2020).

Определением Верховного Суда РФ от 03.03.2021 № 306-ЭС21-402 в передаче дела №А12-2267/2020 в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ отказано.

2.2 Составление сетевой организацией акта о неучтенном потреблении электрической энергии с нарушением норм, установленных действующим законодательством, свидетельствует об ущемлении интересов потребителя и образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.31 КоАП РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области по делу №А12-32343/2020 от 15.03.2021 в удовлетворении требований сетевой организации о признании незаконным и отмене постановления административного органа о привлечении к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.31 КоАП РФ отказано.

Отказывая в удовлетворении требований, суд первой инстанции, руководствуясь пунктом 193 Основных положений № 442 пришел к выводу, что акт о неучтенном потреблении электроэнергии, составленный сетевой организацией, не содержит сведений о внешних дефектах прибора учета, сведений о вмешательстве потребителя в схему прибора учета, о каких-либо других действиях потребителя (следы механического воздействия, внешнего вмешательства, несанкционированного вскрытия), а равно бездействию, вызвавшем (способном вызвать) неисправность прибора учета, а также о том, что указанное в акте нарушение привело к искажению информации о фактически потребленной электроэнергии.

В рассматриваемом случае нарушение требований пункта 193 Основных положений № 442 при составлении акта о неучтенном потреблении электроэнергии, повлекло ущемление интересов Предпринимателя, выразившееся в предупреждении о полном отключении электроэнергии, что является нарушением части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции и образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.31 КоАП РФ.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.06.2021 и Арбитражного суда Поволжского округа от 27.10.2021 по делу №А12-32343/2020).

2.3 Для квалификации действий хозяйствующих субъектов, в качестве соглашения, имеющего целью установление или поддержание цен на торгах, то есть направленного на устранение конкуренции по пункту 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции необходимо, чтобы все его участники принимали непосредственное участие в конкретных торгах.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 02.11.2021 по делу №А12-7749/2021 в удовлетворении требований о признании недействительным решения антимонопольного органа, которым в действиях Обществ установлено нарушение пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, отказано. Кроме того, суд

пришел к выводу, что хозяйствующие субъекты обоснованно привлечены к административной ответственности по части 2 статьи 14.32 КоАП РФ.

Постановлением суда апелляционной инстанции от 25.05.2022 решение суда первой инстанции отменено. Решение антимонопольного органа в части признания Обществ, нарушившими пункт 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, признано недействительным. Постановления о привлечении Обществ к административной ответственности по части 2 статьи 14.32 КоАП РФ признаны незаконными.

Признавая незаконными постановления о привлечении Обществ к административной ответственности по части 2 статьи 14.32 КоАП РФ, апелляционная коллегия исходила из того обстоятельства, что для квалификации соглашения по пункту 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции стороны должны быть признаны конкурентами не в целом на товарном рынке, а в конкретных торгах на право заключения контракта. Вместе с тем, антимонопольным органом не доказано, что участники соглашения являются конкурентами на конкретных торгах, учитывая, что одно из Обществ участником торгов не являлось и как следствие не могло оказывать непосредственное влияние на повышение, снижение или поддержание цены на торгах.

Таким образом, состав административного правонарушения в деянии Обществ по части 2 статьи 14.32 КоАП РФ отсутствует.

По результатам кассационного обжалования постановление апелляционного суда оставлено без изменения (постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.10.2022 по делу №А12-7749/2021).

2.4 Регистрация коммерческой организацией фирменного наименования, включающего слово «муниципальная», а также последующее его использование в хозяйственной деятельности (на вывеске и (или) на сайте) является актом недобросовестной конкуренции, так как отвечает квалифицирующим признакам недобросовестной конкуренции, закрепленным в Законе о защите конкуренции, и образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.33 КоАП РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 04.02.2020 по делу №А12-43953/2019 в удовлетворении требований о признании незаконными постановления антимонопольного органа о назначении административного наказания по части 1 статьи 14.33 КоАП РФ отказано.

Разрешая спор, суд первой инстанции исходил из того, что действия Общества при регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц с использованием фирменного наименования, включающего слово «муниципальная», направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, поскольку совершены коммерческой организацией, осуществляющей деятельность, приносящую доход и указанное наименование способно вызвать большее доверие к Обществу и его привлекательность для потребителей благодаря восприятию организации как муниципальной или имеющей отношение к органам местного самоуправления.

Поскольку регистрация фирменного наименования с использованием слова «муниципальная», а также последующее его использование в хозяйственной деятельности (на вывеске и на сайте) является актом недобросовестной конкуренции, в деянии руководителя Общества имеется состав вмененного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.33 КоАП РФ.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.05.2020 и Арбитражного суда Поволжского округа от 18.08.2020 по делу №А12-43953/2019).