

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства

№774-ФАС52-ТР-10-03/09-09

25 ноября 2009 года

г. Нижний Новгород

резюмирующая часть решения оглашена 11 ноября 2009 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

- Гребнев Ю.Н. - председатель комиссии, заместитель руководителя управления;
- Рябухина И.В. - член комиссии, главный государственный инспектор отдела контроля естественных монополий;
- Дитятьев А.В. - член комиссии, ведущий специалист-эксперт отдела контроля естественных монополий;
- Литвиненко Н.В. - член комиссии, начальник отдела контроля экономической концентрации,

с участием:

- Шибяевой Г.П. - ведущего юриста Горьковской региональной дирекции по обслуживанию пассажиров Федеральной пассажирской дирекции – филиала ОАО «Российские железные дороги» (доверенность №69 от 15.08.2009),

рассмотрев дело №774-ФАС52-ТР-10-03/09-09 по признакам нарушения открытым акционерным обществом «Российские железные дороги» (107174, г. Москва, ул. Новая Басманная, 2; далее – ОАО «РЖД», ответчик) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

У С Т А Н О В И Л А:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области поступили обращения общества с ограниченной ответственностью «Аргос» (603104, г.Нижний Новгород, ул.Нартова, д.23а) и Кравченко В.А. (обращение направлено Приволжской транспортной прокуратурой) на действия Горьковского железнодорожного агентства по обслуживанию пассажиров – структурного подразделения Горьковской региональной дирекции по обслуживанию пассажиров Федеральной пассажирской дирекции – филиала открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (далее – ГЖА по обслуживанию пассажиров – структурное подразделение ГРД по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД»), выразившиеся в неправомерном, по мнению заявителей, взимании платы за въезд на территорию багажного отделения легкового автомобильного транспорта заявителей в целях получения прибывших в их адрес грузов.

Как следует из обращения ООО «Аргос», 17.02.2009 между указанным хозяйствующим субъектом и обществом с

ограниченной ответственностью «Производственно-коммерческое предприятие «Прожекторные угли» (399775, Липецкая область, г.Елец, ул.Электриков, д.3) заключен договор №3867-8150, согласно пункту 1.1 которого ООО «ПКП «Прожекторные угли» обязуется изготовить и отгрузить электроугольные изделия, а ООО «Аргос» оплатить и принять поставленную продукцию.

Обязательства по договору сторонами исполнены, груз (электроугольные изделия) согласно дорожной грузобагажной ведомости №Ш2021020 071415 отправлен железнодорожным транспортом 05.03.2009, прибыл на станцию назначения Горький-Московский Горьковской железной дороги ОАО «РЖД» (далее также – багажное отделение) 12 марта 2009 года, выдан представителю ООО «Аргос» 17 марта 2009 года.

При получении грузобагажа в багажном отделении заявитель оплатил 60 рублей за проезд автотранспорта (легкового) на территорию багажного отделения (кассовый чек от 17.03.2009).

Аналогичная ситуация сложилась и у Кравченко В.А., которая 06.02.2009 при получении в багажном отделении прибывшего в ее адрес грузобагажа по дорожной ведомости №Ц2021019 724224 была вынуждена оплатить 60 рублей за проезд легкового автомобиля на территорию багажного отделения (товарный чек от 06.02.2009).

В ходе рассмотрения указанных обращений Нижегородским УФАС России установлено, что плата за проезд на территорию багажного отделения станции Горький-Московский Горьковской железной дороги ОАО «РЖД» автотранспорта (легкового и грузового) установлена распоряжением ГРД по обслуживанию пассажиров – структурного подразделения Федеральной пассажирской дирекции – филиала ОАО «РЖД» от 19.05.2008 №49/РДОП-р и составляет 60 и 80 рублей соответственно (пункты 4.14, 4.15 Перечня дополнительных услуг, предоставляемых ГЖА по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД» организациям и населению).

По результатам рассмотрения поступивших заявлений Нижегородским УФАС России принято решение о возбуждении в отношении открытого акционерного общества «Российские железные дороги» дела о нарушении антимонопольного законодательства по части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции», о чем на основании части 4 статьи 44 указанного нормативного правового акта издан приказ от 08.09.2009 №356.

Заявители, надлежащим образом извещенные о дате и времени заседания Комиссии, на рассмотрение дела не явились. На основании части 2 статьи 45 Федерального закона «О защите конкуренции» дело рассмотрено в их отсутствие.

Представитель ответчика в письменных возражениях по делу и устном выступлении на заседании Комиссии вменяемое ему нарушение антимонопольного законодательства не признал по основаниям, которые сводятся к следующему.

1) Плата за проезд на территорию багажного отделения станции Горький-Московский Горьковской железной дороги ОАО «РЖД» не связана с выполнением в местах общего пользования услуг, относящихся к сфере естественной монополии, поэтому в силу пункта 2 статьи 8 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» ее установление ОАО «РЖД» является правомерным. При этом указанная плата взималась ГЖА по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД» только с тех лиц, которые въезжали на территорию багажного отделения в целях, не связанных с получением грузов.

Поскольку заявители (представитель ООО «Аргос» и Кравченко В.А.) при въезде на территорию багажного отделения не предъявили документов, подтверждающих факт пользования услугами багажного отделения, с них была взята рассматриваемая плата.

2) Денежные средства, уплаченные заявителями за проезд на территорию багажного отделения, им возвращены; заявители не имеют претензий к ОАО «РЖД» и направили в антимонопольный орган обращения с просьбой отозвать ранее направленные заявления.

3) В соответствии с распоряжением ГРД по обслуживанию пассажиров Федеральной пассажирской дирекции – филиала ОАО «РЖД» от 12.05.2009 №57/РДОП внесены изменения в распоряжение указанного структурного подразделения

ответчика от 19.05.2008 №49/РДОП-р, в соответствии с которыми пункты 4.14, 4.15 Перечня дополнительных услуг, предоставляемых организациям и населению ГЖА по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД», отменены. Подобное решение принято ответчиком в связи с тем, что сумма денежных средств за проезд на территорию багажного отделения легкового и грузового автомобильного транспорта незначительна, однако, ее взимание порождает постоянные вопросы.

4) Распоряжение ГРД по обслуживанию пассажиров Федеральной пассажирской дирекции – филиала ОАО «РЖД» от 12.05.2009 №57/РДОП, отменяющее взимание платы за проезд на территорию багажного отделения легкового и грузового автотранспорта, принято до момента возбуждения Нижегородским УФАС России дела по признакам нарушения ОАО «РЖД» антимонопольного законодательства, поэтому в действиях ответчика отсутствует состав вменяемого правонарушения.

Изучив материалы дела, заслушав представителя ответчика, оценив доказательства по делу в их взаимосвязи, Комиссия приходит к следующему.

1. ОАО «РЖД» создано в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2003 № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги». Акционерное общество является субъектом естественной монополии в сфере железнодорожных перевозок и оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Министерство путей сообщения Российской Федерации в конце 2003 года передало ОАО «РЖД» функции хозяйственного управления на железнодорожном транспорте с правом заниматься хозяйственной деятельностью.

Приказом Федеральной службы по тарифам от 29.12.2004 № 435-т «О включении (исключении) организаций в (из) Реестр(а) субъектов естественных монополий на транспорте» ОАО «РЖД» включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте по осуществлению деятельности «в сфере оказания услуг железнодорожных перевозок и услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования».

ОАО «РЖД» включено в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35 процентов. Доля ОАО «РЖД» на рынке оказания услуг железнодорожных перевозок и услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования на территории Российской Федерации превышает 50 процентов (приказ ФАС России от 14.06.2005 № 121).

В соответствии с частью 5 статьи 5 Федерального закона «О защите конкуренции» доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

Таким образом, ОАО «РЖД» занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг железнодорожных перевозок и услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования на территории Российской Федерации.

Как следствие, действия ОАО «РЖД» могут быть предметом рассмотрения и проверки антимонопольного органа.

2. Согласно статье 1 Федерального закона от 10.01.2003 №18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» основные условия организации и осуществления перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа, оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и иных связанных с перевозками услуг определяются Уставом.

Действие данной нормы распространяется также на перевозки грузов, грузобагажа, погрузка и выгрузка которых осуществляется в местах общего и необщего пользования.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» местом общего пользования являются крытые и открытые склады, а также участки, специально выделенные на территории

железнодорожной станции, принадлежащие владельцу инфраструктуры и используемые для выполнения операций по погрузке, выгрузке, сортировке, хранению грузов, в том числе контейнеров, багажа, грузобагажа пользователей услугами железнодорожного транспорта.

При этом под инфраструктурой железнодорожного транспорта общего пользования в силу указанной выше нормы права понимается технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование.

Багажное отделение станции Горький-Московский ОАО «РЖД» расположено на земельном участке по адресу: г. Нижний Новгород, Канавинский район, в полосе отвода на направление Горький-Киров, участок 2. Данный участок находится в федеральной собственности; согласно договору №0153/18 от 22.01.2005 передан в аренду ОАО «РЖД» для эксплуатации и обслуживания железнодорожных объектов.

Рассматриваемое багажное отделение относится к числу зданий и сооружений комплекса объектов недвижимости, расположенных на указанном земельном участке.

С учетом изложенного багажное отделение является местом общего пользования и входит в состав инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования ОАО «РЖД».

3. Согласно пункту 1 статьи 8 Федерального закона от 10.01.2003 №17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» тарифы, сборы и плата, связанные с выполнением в местах общего пользования работ (услуг), относящихся к сфере естественной монополии, устанавливаются в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При этом в пункте 2 указанной статьи определено, что тарифы, сборы и плата на железнодорожном транспорте, не регулируемые в соответствии с пунктом 1 данной статьи, устанавливаются на договорной основе и контролируются государством в соответствии с законодательством о конкуренции.

В соответствии с Указанием Министерства путей сообщения Российской Федерации №И-583у от 01.07.2002 утвержден примерный Перечень работ (услуг), оказываемых сторонним организациям и населению, учитываемых в составе прочих видов хозяйственной деятельности железных дорог и ремонта подвижного состава.

Из смысла пункта 11 указанного Перечня следует, что услуга, оказываемая сторонним организациям и гражданам, является платной, если въезд на места общего пользования не связан с приемом и выдачей грузов.

Из смысла пункта 11 указанного Перечня следует, что въезд (выезд) на места общего пользования железнодорожных станций автомобильного подвижного состава является бесплатным, если он связан с приемом и выдачей грузов.

Следовательно, за въезд на автомобильном транспорте представителей юридических лиц или граждан (грузополучателей) на территорию багажного отделения, являющегося местом общего пользования, в целях получения груза, в том числе багажа, грузобагажа, взимание платы неправомерно.

4. Во исполнение распоряжения Федеральной пассажирской дирекции – филиала ОАО «РЖД» №181р от 03.04.2008 распоряжением Горьковской региональной дирекции по обслуживанию пассажиров №49/РДОП-р от 19.05.2008 утверждена стоимость перечня дополнительных услуг, относящихся к прочим видам деятельности, оказываемых Горьковским железнодорожным агентством по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД». В разделе 4 данного перечня определена стоимость дополнительных услуг в багажных отделениях, в частности, стоимость проезда автотранспорта (легкового и грузового) на территорию багажного отделения за 1 машину составляет 60 и 80 рублей соответственно (пункты 4.14 и 4.15 перечня).

При этом из текста указанного распоряжения ГЖА по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД» не следует, что указанная плата взимается только с тех лиц, которые въезжают на территорию багажного отделения в целях, не связанных с приемом грузов, в том числе багажа, грузобагажа.

5. В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального 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.

Как указано выше, ОАО «РЖД» занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, к которой, в том числе, относится багажное отделение железнодорожной станции.

Таким образом, ОАО «РЖД» в лице ГЖА по обслуживанию пассажиров – структурного подразделения ГРД по обслуживанию пассажиров Федеральной пассажирской дирекции, устанавливая и взимая плату за въезд автотранспорта на территорию багажного отделения станции Горький-Московский с лиц, въезжающих на данную территорию с целью получения прибывших в их адрес грузов, что подтверждается соответствующими документами (дорожными ведомостями), злоупотребляет доминирующим положением на указанном выше товарном рынке, ущемляя интересы грузополучателей, что является нарушением части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции».

Довод представителя ответчика о том, что с заявителей (ООО «Аргос» и Кравченко В.А.) была взята плата за проезд на территорию багажного отделения легкового автомобиля, поскольку они не предъявили документов, подтверждающих факт пользования услугами багажного отделения, является несостоятельным по следующим основаниям.

Так, представитель ответчика на заседании Комиссии по рассмотрению настоящего дела представил Инструкцию по осуществлению пропускного режима автотранспорта на территорию багажного отделения станции Горький-Московский, утвержденную ГРД по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД» 01.11.2006.

В соответствии с данной Инструкцией въезд (выезд) автотранспорта на территорию багажного отделения осуществляется беспрепятственно по устному заявлению грузополучателя (грузоотправителя) с предъявлением дорожной ведомости. Въезд автотранспорта, не связанный с погрузкой и выгрузкой багажа и грузобагажа, осуществляется за плату, установленную распоряжением начальника Горьковской региональной дирекции по обслуживанию пассажиров с оформлением кассового чека.

Согласно статье 54 Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 02.03.2005 №111, прибывший на станцию назначения грузобагаж выдается получателю или другому лицу, действующему на основании доверенности, оформленной в установленном порядке, при предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, под подпись на обороте дорожной грузобагажной ведомости с указанием номера паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, и места жительства.

Между тем, исходя из определения понятия «перевозочный документ» (статья 2 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»), дорожная грузобагажная ведомость является документом, удостоверяющим заключение договора перевозки грузобагажа (грузобагажная квитанция). Договор перевозки грузобагажа (грузобагажная квитанция) и дорожная грузобагажная ведомость оформляется грузоотправителем в багажной кассе станции отправления. При этом дорожная грузобагажная ведомость сопровождает грузобагаж в течение всего пути следования и передается в багажную кассу по прибытии грузобагажа на станцию назначения. Грузобагаж выдается гражданам по

предъявлении документа, удостоверяющего личность, представителям предприятий – по доверенности предприятия и документу, удостоверяющему личность представителя.

Следовательно, грузополучатель при въезде на территорию багажного отделения не может предъявить дорожную ведомость, поскольку на руки указанный документ не выдается. Грузополучатель вправе получить копию данного документа только после того, как ему будет выдан груз.

Из системного анализа локальных актов Горьковской региональной дирекции по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД», регламентирующих порядок въезда автотранспорта на территорию багажного отделения станции Горький-Московский Горьковской железной дороги, следует, что плата за проезд на территорию багажного отделения взимается в любом случае, поскольку грузополучатель при въезде на указанную территорию не может подтвердить факт прибытия в его адрес грузов путем предъявления дорожной ведомости.

Указанный вывод подтверждается фактическими обстоятельствами, изложенными в обращениях заявителей.

Как следует из обращения Кравченко В.А., легковой автомобиль заявителя был пропущен на территорию багажного отделения с тем условием, что будет выпущен только после предъявления чека оплаты за въезд. При этом плата за въезд была взыскана с заявителя в багажной кассе станции Горький-Московский одновременно с оформлением отметки в дорожной грузобагажной ведомости о получении грузобагажа и оплатой квитанции за его хранение.

Аналогичная ситуация произошла и с представителем ООО «Аргос», с которого была взята плата за проезд на автомобиле на территорию багажного отделения, несмотря на наличие документов, подтверждающих факт прибытия в адрес грузополучателя (ООО «Аргос») груза.

Таким образом, несмотря на то, что сотрудники багажного отделения структурного подразделения филиала ОАО «РЖД» (в частности, багажной кассы) знали, что Кравченко В.А. и представитель ООО «Аргос» по доверенности въехали на данную территорию с целью получения прибывших в их адрес грузов, плата с них, тем не менее, была взята.

При этом тот факт, что заявителям возвращены денежные средства, уплаченные за въезд на территорию багажного отделения, и они не имеют претензий к ОАО «РЖД», о чем в территориальный антимонопольный орган направлены соответствующие обращения, не является юридически значимым фактом в рамках рассмотрения настоящего дела, поскольку действия ОАО «РЖД» по установлению и взиманию платы за въезд легкового и грузового автотранспорта на территорию багажного отделения железнодорожной станции приводят к ущемлению интересов неопределенного круга лиц (грузополучателей).

Вместе с тем из материалов дела следует, что распоряжением ГРД по обслуживанию пассажиров Федеральной пассажирской дирекции – филиала ОАО «РЖД» от 12.05.2009 №57/РДОП внесены изменения в перечень дополнительных услуг, предоставляемых организациям и населению ГЖА по обслуживанию пассажиров – структурным подразделением ГРД по обслуживанию пассажиров, в соответствии с которыми пункты 4.14, 4.15 (плата за проезд легкового и грузового автотранспорта на территорию багажного отделения) отменены.

По мнению ответчика, указанное в предыдущем абзаце обстоятельство вкупе с тем фактом, что дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ОАО «РЖД» возбуждено после отмены взимания платы за проезд на территорию багажного отделения, позволяют сделать вывод о том, что в действиях ответчика отсутствует состав вменяемого правонарушения.

Между тем комиссия полагает, что данный вывод является ошибочным.

Распоряжение ГРД по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД», в соответствии с которым взималась плата за проезд на территорию багажного отделения, адресовано неопределенному кругу лиц, имеющих намерение въехать на автотранспорте

на территорию багажного отделения. Указанный акт рассчитан на неоднократное применение и, более того, применялся хозяйствующим субъектом как в отношении лиц, въезжающих на территорию багажного отделения в целях, не связанных с приемом и выдачей грузов, так и в отношении лиц, въезжающих на указанную территорию именно в целях получения прибывших в их адрес грузов, что подтверждается перевозочными документами (дорожными ведомостями).

Взимание платы за проезд на территорию багажного отделения в соответствии с распоряжением ГРД по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД» сопряжено с незаконным извлечением дохода указанным хозяйствующим субъектом и приводит к ущемлению интересов неопределенного круга лиц (грузополучателей).

Кроме того, следует отметить, что в ходе рассмотрения заявлений ООО «Аргос» и Кравченко В.А. Управление неоднократно направляло запросы в адрес ГЖА по обслуживанию пассажиров – структурного подразделения ГРД по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД» о правовой позиции хозяйствующего субъекта по исследуемым вопросам, в частности, по вопросу взимания платы за проезд на территорию багажного отделения.

В своих ответах (вх.№688 от 21.05.2009, вх.№3947 от 19.06.2009, вх.№4270 от 06.07.2009) названное структурное подразделение филиала ОАО «РЖД» ссылалось на распоряжение Горьковской региональной дирекции по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД» от 19.05.2008 №49/РДОП-р, в соответствии с которым взималась рассматриваемая плата; какие-либо ссылки на то, что в соответствии с распоряжением ГРД по обслуживанию пассажиров ОАО «РЖД» от 12.05.2009 №576/РДОП взимание данной платы отменено, отсутствовали.

Таким образом, в действиях ОАО «РЖД» в лице ГЖА по обслуживанию пассажиров – структурного подразделения ГРД по обслуживанию пассажиров Федеральной пассажирской дирекции имеется состав вменяемого правонарушения по части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции». Вина хозяйствующего субъекта в злоупотреблении доминирующим положением на рынке услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования (багажного отделения), выразившемся в ущемлении интересов потребителей, доказана.

Однако с учетом того, что нарушение антимонопольного законодательства на момент вынесения Комиссией решения ОАО «РЖД» устранено, предписание указанному хозяйствующему субъекту не выдается.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Федерального закона «О защите конкуренции» комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства и его последствий лицом, совершившим такое нарушение.

В части 2 указанной нормы права определено, что в случае, если рассмотрение дела прекращается в соответствии с пунктом 1 части 1 данной статьи, резолютивная часть решения о прекращении рассмотрения дела должна содержать сведения об установлении факта нарушения ответчиком антимонопольного законодательства.

На основании изложенного комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 3 статьи 41, статьями 48, 49 Федерального закона «О защите конкуренции»,

р е ш и л а:

1. Признать факт нарушения открытым акционерным обществом «Российские железные дороги» (107174, г. Москва, ул. Новая Басманная, 2) части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» путем установления и взимания платы за проезд на территорию багажного отделения станции Горький-Московский Горьковской железной дороги ОАО «РЖД» автомобильного транспорта грузополучателей с целью получения грузов.

2. Производство по делу №774-ФАС52-ТР-10-03/09-09, возбужденному в отношении открытого акционерного общества

«Российские железные дороги» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции», прекратить в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства и его последствий.

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

Ю.Н. Гребнев

Члены комиссии

И.В. Рябухина

А.В. Дитячев

Н.В. Литвиненко