

РЕШЕНИЕ

по делу №04-01/02-2010

31 декабря 2010 г. г. Смоленск

Резолютивная часть решения оглашена 24 декабря 2010 г.

Решение в полном объеме изготовлено 31 декабря 2010 г.

Комиссия Смоленского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе <...> рассмотрев дело № 04-01/02-2010 о нарушении ФГУП «Почта России» части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившемся в злоупотреблении своим доминирующим положением путем взимания дополнительной платы при возвращении отправителям почтовых отправлений в случаях, предусмотренных подпунктами «б - д» пункта 36 Правил, результатом чего является или может являться ущемление интересов других лиц,

УСТАНОВИЛА:

В ходе проведения плановой проверки УФПС Смоленской области – филиала ФГУП «Почта России» Смоленским УФАС России было выявлено, что Ответчик осуществляет свою деятельность по пересылке внутренней почтовой корреспонденции с нарушением требований Федерального закона от 17.07.1999 №176-ФЗ «О почтовой связи» (далее – Закон) и Правил оказания услуг почтовой связи, утвержденных постановлением правительства РФ от 15.04.2005 №221 (далее – Правила).

Так, из выборочно представленных Ответчиком договоров на выдачу и оплату возвращенной заказной корреспонденции от 14.01.2009 №67.1-02/7 и от 10.05.2009 №67.1-02/1158 следовало, что по этим договорам возврат всех регистрируемых почтовых отправлений осуществляется на платной основе.

Например, пунктом 1.1 договора от 10.05.2009 №67.1-02/1158 определено, что ОСП «Демидовский почтамт» обязуется организовать сбор и возврат всех регистрируемых почтовых отправлений, по тем или иным причинам не врученных адресату.

Пунктом 3.1 вышеуказанного договора определено, что стоимость оказываемых услуг по возврату почтовых отправлений определяется по тарифам на услуги почтовой связи действующим на момент оплаты.

Из совокупного анализа норм, установленных пунктами 35 и 36 Правил следует, что оператор почтовой связи имеет право взимать дополнительно плату за пересылку при возврате отправителю почтовых отправлений в случаях истечения срока хранения письменной корреспонденции на объектах почтовой связи или при возвращении отправителю почтового отправления по новому адресу, а в случаях невозможности вручения адресату извещения о получении почтового отправления на объекте связи, указанных в абзаце 1 пункта 36 Правил – дополнительная плата не взимается.

Учитывая вышеизложенное, в действиях Ответчика усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона о защите конкуренции) в части взимания дополнительной платы при возвращении отправителям почтовых отправлений в случаях, предусмотренных подпунктами «б - д» пункта 36 Правил, результатом чего

является или может являться ущемление интересов других лиц.

Ответчик не согласился с вышеизложенными доводами Смоленского УФАС России и указал, что плата за возврат всех почтовых отправлений взимается с отправителей в строгом соответствии с Правилами, без исключения случаев установленных в пункте 1 статьи 36 Правил. Плата за возврат почтовых отправлений по обратному адресу УФПС Смоленской области – филиала ФГУП «Почта России» взимается согласно тарифам, утвержденным приказом ФСТ России от 24.12.2009 №521/с-1, а именно, в соответствии с тарифами указанными в пункте 4 Приложения к данному приказу – возвращение или отправление почтовых отправлений по новому адресу.

Представитель Ответчика пояснил, что фактически возврат по обратному адресу для оператора почтовой связи является новой пересылкой, которую должен дополнительно оплатить отправитель, в связи с чем, возврат почтового отправления по новому и обратному адресу являются аналогичными понятиями. Возврат почтового отправления по заявлению от отправителя по иному адресу, не указанному на конверте является переадресацией и с отправителя взимается плата за возврат почтового отправления в отделение почтовой связи, с которого было отправлено почтовое отправление, и плата за переадресацию.

Ответчик также пояснил, что все без исключения почтовые отправления, независимо от волеизъявления отправителя возвращаются по обратному адресу. При этом, возвращаемая корреспонденция поступает в отделение почтовой связи по месту нахождения отправителя, после чего оператор почтовой связи предлагает оплатить данную услугу отправителю. Плата за возврат с отправителя взимается при выдаче возвращенного почтового отправления, а неполученная отправителем возвращенная почтовая корреспонденция переходит в число не востребовавшей почтовой корреспонденции. В случае отказа отправителя получать такую корреспонденцию, затраты оператора связи по пересылке такой почтовой корреспонденции, которая ушла в число не востребовавшей, ложатся на убытки оператора почтовой связи, поскольку не покрываются установленными ФСТ России тарифами на услуги общедоступной связи.

Представитель Ответчика сообщил, что фактически обязательства оператора почтовой связи перед отправителем по отправляемой им корреспонденции прекращаются с момента поступления такой корреспонденции в отделение почтовой связи по месту нахождения адресата, а не с момента извещения адресата. И с момента поступления корреспонденции в отделение почтовой связи по месту нахождения адресата начинает исчисляться срок хранения письменной почтовой корреспонденции (30 дней). По истечении этого срока оператор почтовой связи самостоятельно пересылает такую не востребовавшую адресатом корреспонденцию в отделение почтовой связи по месту нахождения отправителя.

03.06.2010 в ходе заседания Комиссии Смоленского УФАС России была установлена необходимость получения дополнительной информации и разъяснений Федерального агентства связи и Федеральной службы по тарифам по рассматриваемым обстоятельствам.

Определением Смоленского УФАС России от 03.06.2010 рассмотрение дела №04-01/02-2010 было отложено на 12.07.1010.

12.07.2010 на заседании Комиссии Смоленского УФАС России при рассмотрении имеющихся в деле №04-01/02-2010 материалов было установлено, что в установленный срок не поступили истребуемые Смоленским УФАС России ответы на запросы из Федерального агентства связи и Федеральной службы по тарифам.

Определением Смоленского УФАС России от 12.07.2010 срок рассмотрения дела №04-01/02-2010 был продлен до 12.10.2010.

Определением Смоленского УФАС России от 01.10.2010 срок рассмотрения дела №04-01/02-2010 был продлен до 12.01.2011.

В материалы дела дополнительно поступили следующие документы:

- письмо ФСТ России от 06.07.2010 №8-179;
- письмо ФСТ России от 16.08.2010 №8-190;
- письмо Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 30.09.2010 №П12-3-14-5291;
- письмо Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 15.04.2010 №НМ-П12-2436;
- письмо ФГУП «Почта России» от 12.12.2010 №1.5.3/юр/2856 (с приложениями).

24.12.2010 заседание Комиссии Смоленского УФАС России было продолжено. На заседании представитель Ответчик дополнительно указал, что как следует из представленных в дело материалов, а именно, перечней технологических операций, осуществляемых при возвращении регистрируемых почтовых отправлений по новому и обратному адресу, оператор почтовой связи осуществляет одни и те же технологические операции, как при возврате почтовой корреспонденции по новому адресу, так и при возврате почтовой корреспонденции по новому адресу. Считает, что возврат и возвращение почтового отправления по новому или обратному адресу является универсальной услугой и оплата взимается по тарифам, установленным в пункте 4 Приложения к приказу ФСТ России от 24.12.2009 №521/с-1.

По вопросу взимания платы за внесение информации в списки формы 103 (за одно отправление) в размере 30 копеек на основании приказа УФПС Смоленской области – филиала ФГУП «Почта России» от 28.10.2009 №173 Ответчик пояснил, что оператор почтовой связи вправе самостоятельно устанавливать тарифы на дополнительные услуги и данная услуга не относится к тарификации почтовых отправлений. Форма 103 предусмотрена статьями 392, 397-399 Почтовых правил, принятых Советом глав Администраций Регионального содружества в области связи от 22.04.1992, которые являются для оператора почтовой связи обязательными при осуществлении пересылки почтовой корреспонденции. В данном случае, Ответчик по желанию отправителя заполняет обязательные для него графы формы 103, то есть выполняет операции, которые не покрываются установленными тарифами на услуги универсальной почтовой связи.

Рассмотрев имеющиеся в деле материалы, выслушав доводы Ответчика Комиссия установила следующее.

В соответствии с частью 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, в том числе нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования.

Приказом ФСТ России 23.08.2005 №394-с ФГУП «Почта России» включено в Реестр субъектов естественных монополий в области связи, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль в сфере услуг общедоступной почтовой связи.

В силу статей 4 и 5 Федерального закона от 17.08.1995 №147-ФЗ «О естественных

монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях) ФГУП «Почта России» является субъектом естественных монополий в сфере общедоступной почтовой связи.

В соответствии с пунктом 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

Статьей 29 Федерального закона от 17.07.1999 №176-ФЗ «О почтовой связи» (далее – Закон о почтовой связи) установлено, что плата за услуги почтовой связи, за исключением универсальных услуг почтовой связи, определяется по тарифам, устанавливаемым на договорной основе. Плата за универсальные услуги почтовой связи определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и подтверждается нанесенными на письменную корреспонденцию государственными знаками почтовой оплаты. Проданные государственные знаки почтовой оплаты обратно не принимаются и не обмениваются.

Абзацами 1, 2 и 3 статьи 21 Закона о почтовой связи определено, что почтовое отправление или переведенные денежные средства, которые невозможно доставить (вручить) в связи с неточностью или отсутствием необходимых адресных данных пользователя услуг почтовой связи, выбытием адресата либо иными обстоятельствами, исключающими возможность выполнения оператором почтовой связи обязанностей по договору оказания услуг почтовой связи, возвращаются отправителю. В случае отказа отправителя от получения возвращенного почтового отправления или возвращенных денежных средств они передаются на временное хранение в число невостребованных почтовых отправлений и денежных средств. Если в связи с отсутствием необходимых адресных данных пользователя услуг почтовой связи недоставленные (неврученные) почтовые отправления или денежные средства не представилось возможным вернуть отправителю, они передаются на временное хранение: почтовое отправление - в число нерозданных почтовых отправлений; денежные средства - в число невостребованных денежных средств. Нерозданные почтовые отправления подлежат вскрытию в целях установления адресных данных пользователя услуг почтовой связи либо иных сведений для доставки (вручения) адресату или возврата отправителю. Вскрытие нерозданных почтовых отправлений осуществляется только на основании судебного решения.

Постановлением Правительства РФ от 24.10.2005 №637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» утвержден Перечень услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, государственное регулирование тарифов на которые на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляет Федеральная служба по тарифам.

Приказом Федеральной службы по тарифам от 24.12.2010 №521-с/1 «Об утверждении тарифов на услуги общедоступной почтовой связи по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовые карточки, письма, бандероли), предоставляемые ФГУП «Почта России» утверждены тарифы на следующие виды отправлений и услуги: пересылка почтовой карточки, пересылка письма и бандероли, пересылка бандероли с объявленной ценностью, возвращение или отправление по новому адресу почтовых отправлений (пункт 4 Приложения к приказу ФСТ России от 24.12.2009 №521/с-1).

Пунктом 35 Правил определено, что почтовые отправления и почтовые переводы при невозможности их вручения (выплаты) адресатам (их законным представителям) хранятся в объектах почтовой связи в течение месяца. Срок

хранения почтовых отправлений и почтовых переводов может быть продлен по заявлению отправителя или адресата (его законного представителя). При неявке адресата за почтовым отправлением и почтовым переводом в течение 5 рабочих дней после доставки первичного извещения ему доставляется и вручается под расписку вторичное извещение. С адресата (его законного представителя), а в случае возврата - с отправителя может взиматься плата за хранение регистрируемого почтового отправления в течение срока, составляющего более одного рабочего дня после вручения вторичного извещения с приглашением на объект почтовой связи для получения почтового отправления (не считая дня вручения). Размер платы за хранение определяется в соответствии с тарифами, устанавливаемыми операторами почтовой связи. По истечении установленного срока хранения не полученная адресатами (их законными представителями) простая письменная корреспонденция передается в число не востребуемых почтовых отправлений. Не полученные адресатами (их законными представителями) регистрируемые почтовые отправления и почтовые переводы возвращаются отправителям за их счет по обратному адресу, если иное не предусмотрено договором между оператором почтовой связи и пользователем. При отказе отправителя от получения и оплаты пересылки возвращенного почтового отправления или почтового перевода они передаются на временное хранение в число не востребуемых.

Пунктом 36 Правил определено, что почтовое отправление или почтовый перевод возвращается по обратному адресу: по заявлению отправителя; при отказе адресата (его законного представителя) от его получения; при отсутствии адресата по указанному адресу; при невозможности прочтения адреса адресата; при иных обстоятельствах, исключающих возможность выполнения оператором почтовой связи обязательств по договору об оказании услуг почтовой связи. За возвращение регистрируемых почтовых отправлений и почтовых переводов по новому адресу взимается плата, размер которой определяется в соответствии с тарифами, действующими на дату возврата (пересылки по новому адресу).

Пунктом 44 определено, что до выдачи адресату (его законному представителю) регистрируемого почтового отправления или выплаты почтового перевода отправитель имеет право в порядке, установленном оператором, на основании своего письменного заявления: распорядиться о возврате его почтового отправления или почтового перевода; распорядиться о выдаче почтового отправления или выплате почтового перевода другому лицу и по другому адресу или о доставке (выплате) его тому же адресату, но по другому адресу; продлить срок хранения почтового отправления или почтового перевода; распорядиться, как поступить с международной посылкой в случае ее невыдачи адресату (его законному представителю), сделав отметку на сопроводительном бланке к ней. Отправитель имеет право получить обратно регистрируемые почтовые отправления или почтовые переводы, еще не отправленные по назначению. Порядок и условия возврата в этом случае платы за обработку устанавливаются операторами почтовой связи.

Таким образом, только при возврате регистрируемого почтового отправления по обратному адресу по заявлению отправителя, когда регистрируемое почтовое отправление еще не отправлено с объекта почтовой связи по назначению, оператор почтовой связи имеет право установить порядок и условия возврата отправителю оплаченной им суммы с учетом затрат оператора почтовой связи на обработку регистрируемого почтового отправления.

Федеральная служба по тарифам письмом от 06.07.2010 №8-179 сообщила, что во

исполнение пункта 36 Правил плата за возврат почтовых отправлений по новому адресу приравнивается к тарифам на пересылку соответствующих видов регистрируемых почтовых отправлений.

Из пункта 1 Положения о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 02.06.2008 №418, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере почтовой связи.

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации письмом от 30.09.2010 №П12-3-14-5291 по вопросу наличия нормативно-правовых актов, регулирующих взимание платы с отправителя за возвращение почтовых отправлений по обратному адресу сообщило, что возврат почтового отправления оператором почтовой связи по обратному адресу оплачивается отправителем. При этом порядок установления тарифов за указанный возврат нормативно-правовыми актами не определен. Руководствуясь статьей 29 Закона о почтовой связи, постановлением Правительства РФ от 24.10.2005 №637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» ФСТ России утвердило приказом от 24.12.2010 №521-с/1 тарифы на услуги общедоступной почтовой связи по пересылке внутренней почтовой корреспонденции, в том числе тарифы за возврат регистрируемых почтовых отправлений по новому адресу (пункт 4 Приложения к приказу ФСТ России от 24.12.2010 №521-с/1), что корреспондируется с нормой абзаца 2 статьи 36 Правил. Таким образом, Федеральной службой по тарифам не утверждены тарифы на услуги за возврат регистрируемых почтовых отправлений по обратному адресу (отправителю) в случаях установленных абзацем 1 пункта 36 Правил. Порядок ценообразования за возврат регистрируемых почтовых отправлений по обратному адресу нормативно-правовыми актами не определен. Однозначных и бесспорных оснований полагать, что затраты Ответчика, связанные с возвратом регистрируемых почтовых отправлений по обратному адресу в случаях, установленных абзацем 1 пункта 36 Правил, включены в пункт 1 и пункт 2 приказа ФСТ России от 24.12.2010 №521-с/1, в материалы дела не представлено.

Как следует из статей 209, 224 и главы 39 ГК РФ почтовая корреспонденция считается переданной адресату от отправителя, а оператор почтовой связи считается выполнившим свои обязательства с момента фактического поступления ее во владение адресату. До момента передачи почтовой корреспонденции адресату она является собственностью отправителя, и в случае неисполнения обязанностей по договору об оказании услуг почтовой связи оператор почтовой связи обязан безусловно возвратить ее собственнику (отправителю).

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации письмом от 15.04.2010 №НМ-П12-2436 сообщило, что почтовые отправления при невозможности их вручения адресатам (их законным представителям) хранятся на объектах почтовой связи в течение месяца, в связи с чем моментом начала течения месячного срока необходимо считать момент установления факта невозможности вручения почтового отправления.

Таким образом, учитывая норму пункта 35 Правил, обязательство оператора почтовой связи по передаче регистрируемого почтового отправления приостанавливаются с момента доставления и вручения под расписку вторичного извещения адресату, и с этого момента начинает исчисляться месячный срок хранения не врученного регистрируемого почтового отправления, за что оператор почтовой связи имеет право требовать от адресата или отправителя компенсацию

по таким затратам.

При вышеизложенных обстоятельствах Комиссия Смоленского УФАС России приходит к выводу, что действия Ответчика по взиманию платы за возврат регистрируемых почтовых отправлений по обратному адресу не нарушает установленный нормативно-правовыми актами порядок ценообразования в сфере общедоступной почтовой связи. Данный вопрос имеет гражданско-правовой характер и его разрешение относится к исключительной компетенции судов.

По вопросу взимания дополнительной платы за внесение оператором почтовой связи информации в списки формы 103 за одно почтовое отправление Комиссия Смоленского УФАС России пришла к следующим выводам.

Из счета от 30.10.2009 №3064 следует, что Ответчиком была предъявлена ООО «Издательский Дом «Толока» к оплате сумма в размере 671 рубль 00 копеек за внесение информации в списки формы 103 при приеме почтовых отправлений на объекте почтовой связи.

Оформление списков формы 103 при приеме внутренних партионных почтовых отправлений предусмотрено главой 19 Почтовых правил, утвержденных Советом глав Администратий связи Регионального содружества в области связи 22.04.1992 (далее – Почтовые правила).

Пунктом 392 Почтовых правил определено, что сдаваемые предприятиями, организациями, учреждениями и частными лицами внутренние регистрируемые почтовые отправления в количестве 5 шт. и более в один или несколько адресов, называются партионными. Партионные почтовые отправления сдаются на предприятия связи при списках формы 103.

Согласно статье 2 Федерального закона от 17.07.1999 №176 «О почтовой связи» (далее – Закон о почтовой связи) услуги почтовой связи определяются, как действия или деятельность по приему, обработке, перевозке, доставке (вручению) почтовых отправлений, а также по осуществлению почтовых переводов денежных средств; универсальные услуги почтовой связи - это услуги почтовой связи по удовлетворению нужд пользователей услуг почтовой связи в обмене письменной корреспонденцией в пределах территории Российской Федерации и по доступным ценам.

Статьей 29 Закона о почтовой связи определено, что плата за универсальные услуги почтовой связи определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Приказом Федеральной службы по тарифам от 24.12.2010 №521-с/1 «Об утверждении тарифов на услуги общедоступной почтовой связи по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовые карточки, письма, бандероли), предоставляемые ФГУП «Почта России» утверждены тарифы на услуги общедоступной почтовой связи по пересылке внутренней письменной корреспонденции, предоставляемые на всей территории Российской Федерации. Пунктом 3 Методики расчета размера экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли, подлежащих применению при формировании регулируемых тарифов на услуги общедоступной почтовой связи, утвержденной приказом ФСТ России от 22.09.2009 №211-с/1 (далее - Методика) определено, что Методика определяет основные положения по расчету размера экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли на услуги общедоступной почтовой связи на основе данных бухгалтерского учета и данных, полученных в ходе ведения раздельного учета, в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, Положением о ведении операторами почтовой связи раздельного учета доходов и расходов по оказываемым услугам почтовой связи, утвержденным Приказом Министерства информационных технологий и связи

Российской Федерации от 11.09.2007 №107 (зарегистрировано Минюстом России 20.09.2007, регистрационный №10163).

Как следует из Положения о ведении операторами почтовой связи отдельного учета доходов и расходов по оказываемым услугам почтовой связи, утвержденного приказом Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 11.09.2007 №107 (зарегистрировано Минюстом России 20.09.2007, регистрационный №10163), прием на кассах партионных отправок от отправителя включает следующие основные операции: взвешивание, тарификация, наклейка марок, нанесение идентификаторов, штемпелевание, расчет с отправителем, запись в тетрадь (форма 1), запись в списки (форма 103, форма 103а), передача на обработку, учет и сдача денежных средств в главную (основную) кассу.

Таким образом, на этапе приема партионных почтовых отправок на объекте почтовой связи затраты, связанные с выполнением операций по взвешиванию и внесению записей в соответствующие графы формы 103, учтены в тарифной составляющей Ответчика на услуги общедоступной почтовой связи.

При этом, как было установлено на заседании Комиссии Смоленского УФАС России в соответствии с пунктом 397 Почтовых правил отправитель должен самостоятельно внести записи в графы (1 - 7, а если отправитель является частным лицом, работники связи заполняют графы 6 - 8) формы 103. Согласно позиции 22 Приложения №1 приказа УФПС Смоленской области - филиала ФГУП «Почта России» от 28.10.2009 №173 дополнительная плата взимается за заполнение одной строки в форме 103, а именно, за выполнение операций не связанных с тарификацией почтовых отправок.

Учитывая вышеизложенное Комиссия Смоленского УФАС России считает неустановленным факт совершения Ответчиком действий, недопустимых в соответствии с частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия Смоленского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Прекратить рассмотрение дела №04-01/02-2010 о нарушении антимонопольного законодательства ФГУП «Почта России» части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с отсутствием события нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией Смоленского УФАС России действиях.

2. Рекомендовать ФГУП «Почта России» внести изменения в приложение №1 к приказу УФПС по Смоленской области - филиала ФГУП «Почта России» от 28.10.2009 №173 путем актуализации дополнительной услуги «внесение информации в список формы 103 за одно отправление».

Подписи членов комиссии <...>