

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-10-29/00-03-15

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения объявлена 12.10.2015

Решение изготовлено в полном объеме 23.10.2015 г. Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

<...>,

рассмотрев дело № 1-10-29/00-03-15 по признакам нарушения открытым акционерным обществом «Северо-Западная пригородная пассажирская компания» (далее – ОАО «СЗППК») (197022, г. Санкт-Петербург, Инструментальная ул., д. 3, литер. П) части 1 статьи 10 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

1. Ленинградское УФАС России в связи с поступающими обращениями физических лиц с жалобами на действия перевозчика пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении, выразившиеся в установлении и взимании с 01.01.2015 с пассажиров пригородных поездов, курсирующих по территории Ленинградской области и г. Санкт-Петербургу, сбора при продаже им проездных документов (билетов) непосредственно в вагоне поезда, возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 47-05-А/15 (приказ Ленинградского УФАС России № 12 от 28.01.2015) в отношении ОАО «СЗППК» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Санкт-Петербургское УФАС России по аналогичным обстоятельствам также возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № К05-15/15 (приказ № 43 от 11.02.2015) в отношении ОАО «СЗППК» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 3.13 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339, в случае необходимости ФАС России может запросить у территориального органа любые заявления, материалы для своего рассмотрения по собственной инициативе.

В соответствии с пунктом 1.4.5. Правил передачи антимонопольным органом заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства на рассмотрение в другой антимонопольный орган, утвержденным приказом ФАС России от 01.08.2007 № 244,

- Санкт-Петербургскому УФАС России согласно запросу ФАС России (исх. от 19.02.2015 № АГ/7376/15) надлежало направить дело о нарушении антимонопольного законодательства № К05-15/15, возбужденное в отношении ОАО «СЗППК» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, в ФАС России;

- Ленинградскому УФАС России согласно запросу ФАС России от (исх. от 25.02.2015 № АГ/8208/15) надлежало направить дело, о нарушении антимонопольного законодательства № 47-05-А/15, возбужденное в отношении ОАО «СЗППК» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, в ФАС России.

Санкт-Петербургское УФАС России направило в ФАС России дело № К05-15/15, что подтверждается подписанным сторонами актом приема-передачи дела о нарушении антимонопольного законодательства № 05/3759, составленного на основании пункта 2.6 Правил передачи антимонопольным органом заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства на рассмотрение в другой антимонопольный орган.

Ленинградское УФАС России направило в ФАС России дело № 47-05-А/15, что подтверждается подписанным сторонами актом приема-передачи дела о нарушении антимонопольного законодательства № 1/2015, составленного на основании пункта 2.6 Правил передачи антимонопольным органом заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства на рассмотрение в другой антимонопольный орган.

ФАС России 19.03.2015 издан приказ № 169/15 о принятии переданного Санкт-Петербургским УФАС России дела № К05-15/15 к своему рассмотрению, присвоении переданному делу № 1-10-29/00-03-15 и создании Комиссии по рассмотрению данного дела.

ФАС России 22.04.2015 издан приказ № 280/15 о принятии переданного Ленинградским УФАС России дела № 47-05-А/15 к своему рассмотрению, присвоении переданному делу № 1-10-41/00-03-15 и создании Комиссии по рассмотрению данного дела.

Таким образом, в производстве ФАС России находилось дело № 1-10-29/00-03-15 и дело № 1-10-41/00-03-15, которые возбуждены в отношении ОАО «СЗППК» по одному и тому же основанию. На основании части 1 и 2 статьи 471 Закона о защите конкуренции Комиссией ФАС России издано определение об объединении дел № 1-10-29/00-03-15, № 1-10-41/00-03-15 в одно производство (письмо от 29.04.2015 № АГ/21122/15). Объединенному делу о нарушении антимонопольного законодательства был присвоен № 1-10-29/00-03-15.

2. В ходе рассмотрения объединенного дела № 1-10-29/00-03-15 Комиссией ФАС России установлено следующее.

Согласно статье 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» железнодорожные перевозки относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий.

На территории г. Санкт-Петербург и Ленинградской области перевозку пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом общего пользования осуществляет ОАО «СЗППК» – дочернее общество ОАО «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД»).

Приказом ФСТ России от 30.10.2009 № 387-т «О включении организации в Реестр субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль» ОАО «СЗППК» включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте по осуществлению деятельности в сфере оказания услуг железнодорожных перевозок на территории г. Санкт-Петербург, Ленинградской области.

Согласно части 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции ОАО «СЗППК» занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг железнодорожных перевозок на территории г. Санкт-Петербург, Ленинградской области.

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. Указанные тарифы, сборы и плата устанавливаются на основе себестоимости и уровня рентабельности, обеспечивающего безубыточность деятельности организаций железнодорожного транспорта и индивидуальных предпринимателей на железнодорожном транспорте.

Согласно пункту 2 статьи 8 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» тарифы, сборы и плата на железнодорожном транспорте, не регулируемые в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, устанавливаются на договорной основе и контролируются государством в соответствии с законодательством о конкуренции и об ограничении монополистической деятельности на товарных рынках.

Государственное регулирование тарифов, сборов и платы осуществляется органами регулирования в пределах их компетенции в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2009 № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок».

Согласно абзацу 4 пункта 6 Положения об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий и о пределах такого регулирования и контроля, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10.12.2008 № 950, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования

тарифов осуществляют государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении.

Формирование затрат на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении осуществляется с учетом приказа ФСТ России от 28.09.2010 № 235-т/1 «Об утверждении методики расчета экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации».

Согласно пункту 3.8 – 3–1. Положения о Комитете по тарифам Санкт-Петербурга, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13.09.2005 № 1346, Комитет по тарифам Санкт-Петербурга (далее – Комитет СПб) обладает полномочиями устанавливать по согласованию с Комитетом по транспорту тарифы на перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении и осуществлять контроль за деятельностью субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 2.7 Положения о комитете по тарифам и ценовой политике Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 28.08.2013 № 274, Комитет по тарифам и ценовой политике Ленинградской области (далее – ЛенРТК) в сфере железнодорожных перевозок устанавливает тарифы на железнодорожные перевозки пассажиров в пригородном сообщении.

Таким образом, Распоряжением Комитета СПб от 10.12.2014 № 455-р «Об установлении предельных максимальных тарифов на услуги ОАО «СЗППК» по железнодорожным перевозкам пассажиров в пригородном сообщении на территории Санкт-Петербурга на 2015 год» установлены предельные максимальные тарифы на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории г. Санкт-Петербурга.

Приказом № 47-п от 13.03.2015 ЛенРТК установлены тарифы на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Ленинградской области, осуществляемую ОАО «СЗППК».

ОАО «СЗППК» в целях установления сбора за оформление проездного (документа) билета непосредственно в поезде или в билетной кассе, терминале самообслуживания после совершения поездки, в отношении категории пассажиров, совершившие посадку в поезд на станциях, обеспеченных работающими билетными кассами (далее — сбор за оформление билета в поезде), обратилось в Комитет СПб письмом от 26.08.2014 исх. № 2495, в ЛенРТК письмом от 26.08.2014 исх. № 2499. Комитет СПб и ЛенРТК по итогам рассмотрения обращения ОАО «СЗППК» сделан вывод о невозможности установления сбора за оформление билета в поезде (письмо Комитета СПб исх. от 01.12.2014 № 01-14-3192, письмо ЛенРТК исх. от 02.09.2014 № КТ-1-4222/14-0-1).

ОАО «СЗППК» обратилось в ФСТ России о разъяснении ситуации по вопросу установления сбора за оформление билета в поезде.

Письмом ФСТ России от 07.11.2014 исх. № ТС-12283/10 указано, что услуги по оформлению проездного документа (билета) разъездными контролерами-кассирами в пути следования в части категорий граждан, осуществляющих поездку или совершивших поездку, а также провозящих ручную кладь сверх установленной нормы от станции (остановочных пунктов), имеющих работающие пригородные билетные кассы, без оформления проездных (провозных) документов (билетов), не включены в Перечень работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок, тарифы, сборы и плата в отношении которых регулируются государством, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2009 № 643, не подлежат государственному тарифному регулированию.

ОАО «СЗППК» приказом от 19.12.2014 № 669/п установило с 01.01.2015 на всем полигоне деятельности сбор за оформление проездного документа (билета) непосредственно в поезде или в билетной кассе, терминале самообслуживания после совершения поездки, за оказание услуг по оформлению провоза ручной клади сверх установленной нормы от станции (остановочных пунктов), имеющих работающие пригородные билетные кассы, без оформления проездных документов (билетов). Указанные сборы взыскиваются со всех категорий граждан, осуществляющих поездку или совершивших поездку, а также провозящих ручную кладь сверх установленной нормы от станции (остановочных пунктов), имеющих работающие пригородные билетные кассы, без оформления проездных (провозных) документов (билетов).

В соответствии с Правилами перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом, утвержденными Министерством транспорта Российской Федерации от 19.12.2013 № 473 (далее - Приказ):

- - безбилетный гражданин, обнаруженный в поезде пригородного сообщения, обязан оплатить стоимость проезда от станции посадки до станции своего назначения. При этом с него взимается сбор за оформление проездного документа (билета) в поезде (абзац 2 пункта 57 Приказа);
 - безбилетный гражданин, обнаруженный при проведении контроля после окончания поездки на поезде пригородного сообщения, обязан оплатить на станции назначения стоимость проезда от станции посадки до станции назначения и сбор за оформление проездного документа (билета) (пункт 58 Приказа).

Согласно пункту 22 Приказа при отсутствии билетной кассы, терминала самообслуживания на станции (остановочном пункте) гражданин может осуществить посадку в поезд пригородного сообщения без проездного документа (билета). Перевозчик оформляет его проезд и провоз ручной клади, превышающей установленную норму, непосредственно в поезде пригородного сообщения или на станции назначения без взимания дополнительной платы.

На территории Ленинградской области 88 % остановочных пунктов не оборудованы билетными кассами из чего следует, что приобретение проездных документов (билетов) через билетные кассы невозможно. В части категорий граждан, осуществляющих поездку или совершивших поездку, а также провозящих ручную кладь сверх установленной нормы от станции (остановочных пунктов), не имеющих работающие пригородные билетные кассы, сбор за оформление билета в поезде не взимается и взиматься не должен.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте ОАО «СЗППК» по адресу: <http://ppk-piter.ru/>, пассажиры, пользующиеся услугами железнодорожных перевозок, могут приобретать абонементные билеты, дифференцированные в зависимости от срока их действия и (или) количества поездок.

3. Размер сбора утвержден приказом от 19.12.2014 № 669/п ОАО «СЗППК», изменен приказом от 04.02.2015 № 44/п.

По мнению ЛенРТК (от 28.01.2015 № КТ-1-245/15-0-1), оформление проездных документов не является дополнительной операцией, так как затраты на оплату труда разъездных контролеров-кассиров и содержание переносного кассового оборудования учтены регулирующим органом в действующем тарифе на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Ленинградской области.

Согласно информации, предоставленной в письме ЛенРТК (от 28.01.2015 вх. № КТ-1-245/15-0-1) в приложении «Затраты компании пригородных пассажирских перевозок с выделением затрат на железнодорожные перевозки пассажиров в пригородном сообщении в 2015» в пункте 7.1 «Затраты по продаже билетов в пригородном сообщении», в том числе в поездах, учтены затраты ОАО «СЗППК» на заработную плату работников, отчисления на социальные нужды, материалы и прочие затраты.

Согласно приказу Минтранса России от 12.08.2014 № 225 «О порядке ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок» (вступил в силу 09.01.2015), статьи затрат № 5001 «Продажа билетов в пассажирских перевозках пригородного сообщения» Классификатора расходов номенклатуры доходов и расходов субъекта регулирования в состав затрат включаются расходы по заработной плате, отчисления на социальные нужды, материальные затраты, прочие затраты, связанные с данной деятельностью «за исключением операций, возмещаемых сборами», то есть доходами раздела 1.5.2 «Прочие услуги, связанные с перевозками пассажиров в пригородном сообщении»: статья № 05201 «Сбор за оказание услуги по оформлению проезда в поезде», статья № 05205 «Сбор за оказание услуги по оформлению проездного документа (билета) при проведении контроля после окончания поездки на поезде пригородного сообщения». Все затраты, связанные с оформлением проездных документов (билетов) непосредственно в поездах, в том числе и в отношении пассажиров, проезжающих со станций (остановочных пунктов), включаются в затраты и не подлежат выделению из отдельного учета.

Согласно письму от 26.08.2014 исх. № 2495 ОАО «СЗППК» установило сбор за оформление билета в поезде в целях сокращения числа безбилетных пассажиров и увеличения собираемости выручки компании.

Согласно представленной отчетности ОАО «СЗППК» в 2014 году вознаграждение билетным кассирам подобного рода не начислялось и не выплачивалось, что подтверждается Сводом начислений и удержаний по заработной плате ОАО «СЗППК» за 2014 год. Начисление стало производиться в 2015 года. Стоимость одного бланка проездного документа (билета) произведена согласно письму (от 18.02.2015 вх. № 3412/15) расчетным путем по планируемым бюджетным параметрам количества оформляемых проездных документов (билета), потребности в лентах-бобиных и их средней стоимости. В расчет также включены страховые взносы, накладные расходы (исходя из бюджетных параметров на 2015 год), а также рентабельность и налог на добавленную стоимость.

Согласно расчетам и отчетности ОАО «СЗППК», расходы по сбору за оформление билета в поезде не учитывались при представлении расчета экономически обоснованных затрат перевозчика в региональные тарифные органы регулирования г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области в рамках тарифной кампании на 2015 год, и, соответственно, не учтены в тарифе на перевозку пассажиров.

Согласно пояснениям, данным ОАО «СЗППК» (письмо от 05.08.2015 № 2450), выделению из отдельного учета подлежат только операции, возмещаемые сборами, а именно выплаты вознаграждения разъездным контролерам-кассирам за оформление сбора, которые согласно Порядку ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок, являются прочими видами деятельности и учитываются на статье № 9020 «Оказание дополнительных услуг пассажирам (кроме услуг, оказываемых багажными отделениями)» с отчислениями на социальные нужды, материальными затратами, накладными расходами. Расходы по этой статье возмещаются доходами от сборов за оформление билета в поезде.

На основании приказа Минтранса России от 12.08.2014 № 225 «О порядке ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок», доходы и расходы по сбору за оформление билета в поезде учитываются в прочих видах деятельности и не подлежат государственному тарифному регулированию.

С учетом изложенного, ФАС России приходит к выводу о том, что перевозчик имеет право самостоятельно устанавливать сбор за оформление проездного документа (билета) непосредственно в поезде или в билетной кассе, терминале самообслуживания после совершения поездки, за оказание услуг по оформлению провоза ручной клади сверх установленной нормы от станции (остановочных пунктов), имеющих работающие пригородные билетные кассы, без оформления проездных документов (билетов).

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, пунктом 2 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

Прекратить производство по делу №1-10-29/00-03-15 в отношении ОАО «СЗПК» в связи с отсутствием в рассматриваемых действиях нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Решение может быть обжаловано в суде в течение трех месяцев со дня его принятия.