

РЕШЕНИЕ

о нарушении антимонопольного законодательства по делу № 03-24/02-2016

Резолютивная часть решения оглашена 12 декабря 2016 года

В полном объеме решение изготовлено 15 декабря 2016 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии и члены Комиссии:

рассмотрев дело № 03-24/02-2016 о нарушении ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившимся в необоснованном взимании платы за проезд автомашин к трапу, за оформление разового пропуска для проезда автомобиля на территорию и за оформление разового пропуска для прохождения сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта г. Йошкар-Ола, в присутствии законного представителя ответчика директора Кузнецова Ю.Л. и представителя ПАО «Сбербанк России» Худяковой Н.Н. по доверенности от 18.07.2016 № 304/28/10-ДГ,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл (далее – Марийское УФАС России) 25.05.2016 исх. № 02-03-2016 из Марийской транспортной прокуратуры поступили материалы в отношении ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола».

Марийским УФАС России по результатам проверки представленных документов и информации установлено следующее.

Прейскурантом цен, утвержденным ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» 18.08.2014 и действующем на сегодняшний момент, установлен тариф на проезд автомашин к трапу в размере 2000 руб., оформление разового пропуска для проезда автомобиля на территорию в размере 300 руб. и оформление разового пропуска для прохождения сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта в размере 100 руб.

Приказом Марийского УФАС России от 25.07.2016 № 74 в отношении ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» возбуждено дело по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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 (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей

Приведенный в указанной норме перечень действий, которые могут быть признаны нарушением антимонопольного законодательства, не является исчерпывающим.

Из системного толкования положений статьи 10 ГК РФ и статей 3 и 10 Закона о защите конкуренции следует, что для квалификации действий (бездействия) как злоупотребления доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных последствий.

Для признания действий субъектов нарушающими требования части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции необходимым условием является установление факта занятия хозяйствующим субъектом доминирующего положения и наступления (возможности наступления) определенных в этой норме последствий.

В соответствии с частями 1 и 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается также положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

В силу статьи 3 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» естественная монополия – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цен на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

Положения статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» относят к субъектам естественной монополии деятельность в сфере оказания услуг в аэропорте.

Кроме того, приказом ФСТ России от 09.09.2010 № 442-т ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» включено в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль, под регистрационным номером 12/2/1.

Обеспечение авиационной безопасности включено в Перечень услуг субъектов естественных монополий в аэропортах, цены на которые регулируются государством (далее – Перечень услуг), который утвержден постановлением

Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 № 293.

Следовательно, положение ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» на рынке оказания услуг по обеспечению авиационной безопасности в границах аэропорта Йошкар-Ола является доминирующим в силу закона, и учреждение обязано соблюдать требования, предусмотренные частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В рамках рассмотрения дела Комиссией Марийского УФАС России установлено, что ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» оказана услуга проезд автомашин к трапу ООО «Газпром трансгаз Нижний Новгород» (акт от 19.10.2015 № 00000245) и ПАО «Сбербанк России» (акт от 17.04.2014 № 00000095).

Согласно пояснениям ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» от 06.06.2016 № 7176 следует, что в перечень действий, проводимых учреждением в рамках оказания данной услуги, входят сопровождение, досмотр и охрана автомашин. вх.

Также Марийским УФАС России установлено, что услуги по оформлению разового пропуска для проезда автомобиля на территорию и по оформлению разового пропуска для прохождения сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» оказаны ООО «Бринкс» в рамках договора от 26.03.2010 № 67/231/110.

Однако установление данной платы не соответствует действующему законодательству.

Так, в соответствии с положениями статей 83, 84 Воздушного Кодекса Российской Федерации авиационная безопасность – состояние защищённости авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации, а лица, осуществляющие приём, отправку или обслуживание воздушного судна, обязаны принимать меры по обеспечению авиационной безопасности.

При этом сторонами отношений по обеспечению авиационной безопасности, в том числе по предотвращению доступа посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта, является аэропорт и эксплуатант (авиаперевозчик).

Требования авиационной безопасности и порядок их выполнения устанавливается Федеральными авиационными правилами «Требования авиационной безопасности к аэропортам», утверждёнными приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 28.11.2005 №142 (далее – Правила).

В соответствии с пунктами 4, 10, 11, 14 Правил авиационная безопасность обеспечивается службами авиационной безопасности аэропортов, подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации, органами внутренних дел, службами авиационной безопасности авиационных предприятий, а также уполномоченными органами, наделёнными этим правом федеральными законами.

Пропускной и внутриобъектовый режим в аэропорту организуется в соответствии с инструкцией по пропускному и внутриобъектному режиму, которая утверждается администрацией аэропорта по согласованию с территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел

Российской Федерации, осуществляющими охрану аэропортов и объектов их инфраструктуры.

Авиационный персонал, работники авиационных предприятий и иные лица, осуществляющие свою деятельность на территории аэропорта, а также автотранспорт допускаются в контролируемую зону аэропорта по пропускам установленного в данном аэропорту образца и в соответствии с требованиями инструкции по пропускному и внутриобъектовому режиму.

Применительно к Аэропорту г. Йошкар-Ола такой инструкцией является «Инструкция по пропускному и внутриобъектовому режиму в ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» от 23.11.2015. Данная инструкция обязательна для всех юридических и физических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории аэропорта. Практическое осуществление внутриобъектового режима в Аэропорту г. Йошкар-Ола возложено на службу авиационной безопасности (пункт 1.3 Инструкции).

В силу пункта 8.6 Инструкции встречу транспортных средств сторонних организаций на КПП, их сопровождение до места, определенного в заявке и обратно, а также контроль за транспортным средством в процессе работы, обеспечивают начальники служб аэропорта, ответственные за проведение работ. Таким образом, данной нормой установлен конкретный порядок передвижения транспортных средств по территории аэропорта, исключающий возможность бесконтрольного передвижения автотранспорта, обеспечиваемый службой авиационной безопасности.

В соответствии с п. 1.4 Инструкции работники аэропорта, физические и юридические лица, виновные в нарушении правил пропускного и внутриобъектового режима несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Вышеуказанные правила свидетельствуют о том, что в соответствии с действующими инструкциями ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» поддержание внутриобъектового режима в аэропорту реализуется, в том числе, путём сопровождения работниками службы авиационной безопасности автотранспорта сторонних организаций по территории аэропорта. Установленные ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» требования являются обязательными для всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории аэропорта.

В соответствии с пунктом 1 статьи 64 Воздушного кодекса Российской Федерации установлено, что правила формирования и применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации устанавливаются специально уполномоченным органом в области гражданской авиации.

Приказом Министерства транспорта России от 17.07.2012 № 241 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации в аэропортах Российской Федерации и воздушном пространстве Российской Федерации» утверждены Перечень и правила формирования тарифов и сборов за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации (далее - Правила формирования тарифов).

Пунктом 3.2 Правил формирования тарифов предусмотрено, что к числу аэропортовых сборов относится сбор за обеспечение авиационной безопасности, взимаемый за обеспечение авиационной безопасности в соответствии с требованиями, установленными Правилами № 142, включая, в том числе, осуществление пропускного и внутриобъектового режима в аэропорту.

При этом в стоимостную основу ставок сбора с 01.05.2013 не включается стоимость пропусков, выдаваемых организациям и физическим лицам, не являющимся плательщиками данного сбора и адрес (местонахождение) которых располагается за пределами контролируемой территории аэропорта.

Однако никаких иных оговорок, в том числе в части исключения из стоимостной основы сбора расходов аэропортов на обеспечение сопровождения службой авиационной безопасности транспортных средств сторонних организаций, данный приказ не содержит.

Пунктом 4.10 приказа № 241 установлен закрытый перечень дополнительных услуг по обеспечению авиационной безопасности. Услуги по сопровождению транспортных средств службой авиационной безопасности аэропорта в этот перечень не включены.

Конкретный порядок организации и осуществления пропускного и внутриобъектового режима устанавливается локальной инструкцией аэропорта. Таким образом, учреждение вправе самостоятельно определять комплекс организационно-технических мероприятий и правил, реализация которых необходима в целях обеспечения внутриобъектового режима аэропорта исходя при этом из специфических особенностей и нужд аэропорта г. Йошкар-Ола с учётом совокупного размера взимаемого с эксплуатантов сбора за обеспечение авиационной безопасности.

Таким образом, предусмотренная плата за обеспечение авиационной безопасности в зоне аэропорта взимается только с авиационных перевозчиков и не может быть возложена на сторонние организации. Взимание дополнительной оплаты за обеспечение авиационной безопасности, в том числе за услуги по сопровождению службой авиационной безопасности транспортных средств в контролируемую зону аэропорта, необоснованно по причине компенсации затрат аэропорта сбором за обеспечение авиационной безопасности, взимаемого с авиаперевозчиков.

В то же время определённый администрацией аэропорта порядок организации и осуществления внутриобъектового режима аэропорта не может противоречить действующему законодательству, налагать на третьих лиц неразумные ограничения или ставить необоснованные условия реализации такими лицами своих прав.

Таким образом, расходы на поддержание действующего в аэропорту внутриобъектового режима, в части организации порядка передвижения транспортных средств в аэропорту (проезд а/машин к трапу, оформление разового пропуска для проезда автомобиля на территорию) и передвижение физических лиц (оформление разового пропуска для прохождения сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта), необоснованно возложены ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» на иных лиц, не являющихся плательщиками

сбора за обеспечение авиационной безопасности, в состав которого в силу прямого указания пункта 3.2 Правил формирования тарифов включена плата за осуществление внутриобъектового режима в аэропорту.

Исходя из анализа совокупности приведенных выше норм, следует, что деятельность по оформлению и выдаче пропусков для лиц и транспортных средств сторонних организаций для въезда в контролируемую зону аэропорта, сопровождению транспортных средств службой авиационной безопасности аэропорта является неотъемлемой частью пропускного и внутриобъектового режима в рамках обеспечения авиационной безопасности в аэропорту.

Кроме того, в соответствии с пунктом 12 Положения о федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 897) меры по контролю за передвижением транспорта на территории аэропорта перечислены в качестве мер, предпринимаемых администрацией авиационных предприятий и аэропортов в целях обеспечения авиационной безопасности.

Таким образом, Комиссия Марийского УФАС России в соответствии с представленными документами и пояснениями лиц, участвующих в деле приходит к выводу, что действия ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» по установлению и взиманию платы за проезд автомашин к трапу, за оформление разового пропуска для проезда автомобиля на территорию и за оформление разового пропуска для прохода сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта г. Йошкар-Ола, нарушают часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В рамках рассмотрения дела установлено, что в настоящий момент плата за проезд автомашин к трапу в размере 2000 руб., оформление разового пропуска для проезда автомобиля на территорию в размере 300 руб. и оформление разового пропуска для прохода сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта в размере 100 руб., утвержденная ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» прейскурантом цен от 18.08.2014, действует, в связи с чем Комиссия Марийского УФАС России считает необходимым выдать обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 10, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

РЕШИЛА:

Признать в действиях государственного бюджетного учреждения Республики Марий Эл «Аэропорт Йошкар-Ола» (ул. Аэропорт, п. Аэропорт, Медведевский

район, Республика Марий Эл, 424010, ИНН 1207009629, ОГРН 1071218000347) факт нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном установлении и взимании платы за проезд автомашин к трапу, за оформление разового пропуска для проезда автомобиля на территорию и за оформление разового пропуска для прохода сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта г. Йошкар-Ола.

Выдать государственному бюджетному учреждению Республики Марий Эл «Аэропорт Йошкар-Ола» обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

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

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

Предписание № 03-24/02-2016

о прекращении нарушения антимонопольного законодательства

«15» декабря 2016 года

г. Йошкар-Ола

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии Фадеевой М.В. – заместитель руководителя - начальник отдела, членов Комиссии: Ерошкиной О.В. - ведущий специалист-эксперт отдела аналитической работы и контроля хозяйствующих субъектов, Богданова А.М. – специалист-эксперт отдела аналитической работы и контроля хозяйствующих субъектов, на основании своего решения от 15 декабря 2016 года о признании в действиях ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» факта нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном установлении и взимании платы за проезд автомашин к трапу, за оформление разового пропуска для проезда автомобиля на территорию и за оформление разового пропуска для прохода сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта г. Йошкар-Ола, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

предписывает:

1. ГБУ РМЭ «Аэропорт Йошкар-Ола» прекратить нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего в десятидневный срок со дня получения настоящего предписания исключить из прейскуранта цен на товары, работы, услуги, предоставляемые в аэропорту «Йошкар-Ола» эксплуатантам, утвержденного 18.08.2014, плату за проезд автомашин к трапу, оформление разового пропуска для проезда автомобиля на территорию, оформление разового пропуска для прохождения сторонних лиц в организации, находящиеся на территории аэропорта, и не взимать ее в дальнейшем.

2. О выполнении настоящего предписания сообщить Марийскому УФАС России с приложением письменных доказательств в трехдневный срок со дня его исполнения.

Предписание может быть обжаловано в Арбитражный суд Республики Марий Эл в течение трех месяцев со дня выдачи предписания.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

Примечание: В соответствии с ч. 2.6 ст. 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от восьми тысяч до двенадцати тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.