

РЕШЕНИЕ
ПО ДЕЛУ № 1-00-1/00-11-17

Резолютивная часть решения объявлена 13 апреля 2017 г.
Решение изготовлено в полном объеме 26.04.2017 г.

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>, рассмотрев дело № 1-00-1/00-11-17 по признакам нарушения Федеральным государственным унитарным предприятием «Почта России» (115127, г. Москва, Варшавское шоссе, д. 37) (далее — ФГУП «Почта России») пункта 5 части 1 статьи 10 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), выразившегося в отказе (уклонении) от заключения агентского договора с ООО «ФПС» на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации, в присутствии на заседании <...> (доверенность ФГУП «Почта России» от 10.02.2016 № 1387/ЮД), <...> (доверенность ООО «ФПС» от 13.02.2017 № 7), руководствуясь статьей 48¹ Закона о защите конкуренции

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступило заявление ООО «ФПС» (вх. от 16.03.2016 № 34592/16) о наличии в действиях ФГУП «Почта России» признаков нарушения антимонопольного законодательства, выразившихся в отказе (уклонении) в заключении агентского договора с ООО «ФПС» на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации.

По результатам рассмотрения заявления установлено следующее.

ООО «ФПС» письмом от 22.12.2015 № 32-12/13 на основании статьи 18 Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (далее —



Закон о почтовой связи) направило в адрес УФПС Брянской области намерение о заключении агентского договора о выполнении УФПС Брянской области части технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации.

Письмом от 19.01.2016 № 1.5.6.3.22-31-4/158 УФПС Брянской области сообщило об отказе от заключения агентского договора ссылаясь на статью 18 Закона о почтовой связи.

В соответствии со статьей 18 Закона о почтовой связи организации федеральной почтовой связи в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации могут выполнять по агентскому договору от своего имени, но за счет юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, имеющих специальное разрешение (лицензию) на осуществление лицензируемого вида деятельности, либо от имени и за счет указанных юридических лиц или индивидуальных предпринимателей отдельные технологические операции лицензируемого вида деятельности.

Таким образом, в соответствии с нормами действующего законодательства ФГУП «Почта России» имеет право выполнять по агентскому договору отдельные технологические операции предоставления услуг почтовой связи юридическим лицам, имеющим лицензию, в данном случае, на оказание услуг почтовой связи.

При этом ранее в ФАС России поступало заявление ООО «Национальная почтовая служба-Томск» (далее — ООО «НПС-Томск») об отказе УФПС Кемеровской области и УФПС Томской области — филиалов ФГУП «Почта России» в приеме от ООО «НПС-Томск» письменной корреспонденции мировых судей Кемеровской и Томской областей по договору возмездного оказания услуг почтовой связи.

В рамках своей деятельности ООО «НПС-Томск» необходимо

использовать часть инфраструктуры ФГУП «Почта России» в целях пересылки письменной корреспонденции, отправителями которой являются третьи лица.

В ответ на запрос ФАС России от 07.07.2014 № АГ/26986/14 о представлении информации об экономическом, технологическом и ином обосновании отказа приема письменной корреспонденции от ООО «НПС-Томск» ФГУП «Почта России» письмом от 04.08.2014 № 1.5.3/юр/1377 в обоснование отказа указало на необходимость заключения агентского договора между ФГУП «Почта России» и ООО «НПС-Томск» ссылаясь на статью 18 Закона о почтовой связи.

ФАС России в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, проведен анализ состояния конкуренции на рынке услуг общедоступной почтовой связи в географических границах территории Российской Федерации за 2015 год.

Согласно статье 2 Закона о почтовой связи почтовая связь - вид связи, представляющий собой единый производственно-технологический комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающий прием, обработку, перевозку, доставку (вручение) почтовых отправлений, а также осуществление почтовых переводов денежных средств.

Статьей 2 Закона о почтовой связи услуги почтовой связи определены как действия или деятельность по приему, обработке, перевозке, доставке (вручению) почтовых отправлений, а также по осуществлению почтовых переводов денежных средств.

Статьей 16 Закона о почтовой связи установлено, что услуги почтовой связи оказываются операторами почтовой связи на договорной основе. По договору оказания услуг почтовой связи оператор почтовой связи обязуется по заданию отправителя переслать вверенное ему почтовое отправление или осуществить почтовый перевод денежных средств по указанному отправителем

адресу и доставить (вручить) их адресату.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.02.2005 № 87 «Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий» определены наименования услуг связи, вносимых в лицензии, и лицензионные условия.

Согласно статье 17 Закона о почтовой связи лицензия на оказание услуги почтовой связи является разрешением на осуществление совокупности операций, составляющих единый производственно-технологический процесс оказания услуг почтовой связи, в том числе прием, обработку, перевозку и доставку (вручение) почтовых отправлений. В силу этой нормы услугу почтовой связи образует совокупность конкретных операций.

Процесс перевозки и доставки (вручение) почтовых отправлений, который в соответствии со статьей 2 Закона о почтовой связи, является частью единого производственно-технологического комплекса технических и транспортных средств, обеспечивающих оказание услуг почтовой связи, в том числе услуг общедоступной почтовой связи.

В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» к сфере деятельности субъекта естественной монополии относятся услуги общедоступной электросвязи.

ФГУП «Почта России» включено в реестр субъектов естественных монополий в сфере общедоступной почтовой связи (от 23.08.2005 № 394-с).

Согласно части 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

Согласно пункту 5 части 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 (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе результатом которых являются или могут являться экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара.

Действия УФПС Брянской области — филиала ФГУП «Почта России», выразившиеся в отказе (уклонении) от заключении агентского договора на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации, содержат признаки нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции

На основании статьи 39¹ Закона о защите конкуренции ФАС России выдала ФГУП «Почта России» предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (исх. от 12.08.2016 № АГ/55603/16) (далее — Предупреждение ФАС России).

Согласно Предупреждению ФАС России ФГУП «Почта России» надлежало в срок до 16 сентября 2016 г. прекратить действия, выразившиеся в отказе (уклонении) в заключении агентского договора с ООО «ФПС» на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации, путем направления в адрес ООО «ФПС» проекта агентского договора на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации.

ФГУП «Почта России» направило в ФАС России ходатайство от 16.09.2016 № 1.5.3/юр/866 о даче дополнительных разъяснений по вопросу порядка исполнения Предупреждения, а также о продлении срока выполнения Предупреждения на срок 1 месяц с момента получения ФГУП «Почта России» разъяснений ФАС России о порядке исполнения Предупреждения.

Письмом ФАС России от 06.10.2016 № АГ/68776/16 даны дополнительные разъяснения о порядке исполнения ФГУП «Почта России» Предупреждения ФАС России от 12.08.2016 № АГ/55603/16.

В соответствии с частью 5 статьи 39¹ Закона о защите конкуренции ФАС России по результатам рассмотрения ходатайства ФГУП «Почта России» от 16.09.2016 № 1.5.3/юр/866 приняла решение об удовлетворении ходатайства, а именно продлить срок исполнения Предупреждения на 30 дней с момента получения письма ФАС России от 06.10.2016 № АГ/68776/16.

Сообщить о выполнении предупреждения ФГУП «Почта России» надлежало в срок до 17.11.2016.

ФГУП «Почта России» по состоянию на 24.11.2016 не проинформировало ФАС России о выполнении предупреждения.

В связи с не выполнением ФГУП «Почта России» предупреждения ФАС России в установленный срок и в соответствии с частью 8 статьи 39¹ Закона о защите конкуренции издан приказ Федеральной антимонопольной службы от 18.01.2017 № 26/17 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ФГУП «Почта России» пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

На заседании Комиссии представители ФГУП «Почта России» указали, что в действующем законодательстве отсутствуют правовые основания, позволяющие заключить агентский договор в соответствии со статьей 18 Закона о почтовой связи.

Также представители ФГУП «Почта России» пояснили, что статья 18 Закона о почтовой связи устанавливает право ФГУП «Почта России», не имея соответствующей лицензии, выполнять отдельные технологические операции лицензируемого вида деятельности на основании агентского договора с имеющим такую лицензию лицом и не обязывает ФГУП «Почта России» становиться агентом иных операторов почтовой связи.

Частью 1 статьи 17 Закона о почтовой связи установлено, что операторы почтовой связи осуществляют деятельность по оказанию услуг почтовой связи на основании лицензий, получаемых в соответствии с Федеральным законом «О связи». Указанные лицензии, а также сертификаты на средства и услуги почтовой связи оформляются и выдаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление деятельностью в области почтовой связи, в соответствии с законодательством Российской Федерации. Лицензия на оказание услуги почтовой связи является разрешением на осуществление совокупности операций, составляющих единый производственно-технологический процесс оказания услуг почтовой связи, в том числе прием, обработку, перевозку и доставку (вручение) почтовых отправлений, а также перевозку работников, сопровождающих почтовые отправления. Дополнительное лицензирование операций, составляющих единый производственно - технологический процесс оказания услуг почтовой связи, в качестве самостоятельных видов деятельности не допускается.

Агентским договором согласно статье 1005 Гражданского кодекса Российской Федерации является соглашение сторон, по которому одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершать по поручению другой стороны (принципала), юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала, либо от имени и за счет принципала. По указанной сделке, совершенной агентом с третьим лицом от своего имени и за счет принципала, приобретает права и становится обязанным агент, хотя бы принципал и был

назван в сделке или вступил с третьим лицом в непосредственные отношения по исполнению сделки. По сделке, совершенной агентом с третьим лицом от имени и за счет принципала, права и обязанности возникают непосредственно у принципала.

В соответствии со статьей 18 Закона о почтовой связи организации федеральной почтовой связи в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации могут выполнять по агентскому договору от своего имени, но за счет юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, имеющих специальное разрешение (лицензию) на осуществление лицензируемого вида деятельности, либо от имени и за счет указанных юридических лиц или индивидуальных предпринимателей отдельные технологические операции лицензируемого вида деятельности.

Таким образом, в соответствии с нормами действующего законодательства ФГУП «Почта России» имеет право выполнять по агентскому договору отдельные технологические операции предоставления услуг почтовой связи юридическим лицам, имеющим лицензию, в данном случае, на оказание услуг почтовой связи.

Представители ФГУП «Почта России» сообщили, что ФГУП «Почта России» не осуществляет пересылку письменной корреспонденции на основании агентских договоров, а оказывает данную услугу исключительно по договорам оказания услуг почтовой связи, заключаемый с отправителями почтовых отправлений в соответствии со статьей 16 Закона о почтовой связи.

Комиссией проанализированы условия Агентского договора от 01.07.2004 № 182-1.1.3/691 между ФГУП «Почта России» и ПАО «Центральный телеграф» на оказание услуг телеграфной связи.

В рамках указанного договора ФГУП «Почта России» оказывает услуги по приему, исходящей обработке, входящей обработке и доставке телеграмм в отделениях связи ФГУП «Почта России».

Приложением № 1 к дополнительному соглашению от 29.06.2015 № 9 к договору от 01.07.2004 № 182-1.1.3/691 установлены тарифы на выполняемые агентом работы (отдельные технологические операции) и размер агентского вознаграждения от оказания дополнительных услуг.

Анализ действующего договора показал, что ФГУП «Почта России» имеет техническую, экономическую возможность выполнения части технологических операций в рамках агентского договора.

Также исследован договор на оказание услуг от 01.10.2014 № ПР/ПК/1-2014, заключенный между ФГУП «Почта России» и ФГУП «Почта Крыма».

Предметом данного договора является взаимное оказание сторонами в соответствии с условиями данного договора услуг по обработке, перевозке и доставке почтовых отправлений и газетных пачек, пересылаемых только наземным способом на территории Российской Федерации.

ФГУП «Почта России» осуществляет обработку, магистральную перевозку и доставку всех видов внутренних почтовых отправлений и газетных пачек, принятых ФГУП «Почта Крыма» и переданных ФГУП «Почта России» для вручения на территории Российской Федерации, кроме территории Крымского федерального округа.

Представители ФГУП «Почта России» пояснили, что в рамках данного договора ФГУП «Почта России» осуществляют часть технологических операций, так как у ФГУП «Почта России» нет оборудования на территории Крымского федерального округа, а у ФГУП «Почта Крыма» нет оборудования на территории Российской Федерации, то есть у обеих сторон нет технологической возможности для оказания полноценной услуги на всей территории Российской Федерации.

Комиссией установлено, что ФГУП «Почта России» в рамках данного договора выполняет часть технологических операций, в том числе технологические операции по обработке, перевозке и доставке почтовых

отправлений и газетных пачек.

Согласно письменным пояснениям ФГУП «Почта России» от 15.02.2017 № 1.5.3./юр/54 отсутствует факт наличия (направления) оферты ООО «ФПС» к ФГУП «Почта России».

На заседании Комиссии представители ФГУП «Почта России» сообщили, что письмо ООО «ФПС» от 22.12.2015 № 32-12/13, направленное в адрес УФПС Брянской области о намерении заключения агентского договора о выполнении УФПС Брянской области части технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции, не может рассматриваться в качестве оферты, так как оферта в соответствии с гражданским законодательством должна содержать существенные условия договора, в том числе предмет и иные условия для его исполнения.

Согласно статье 432 Гражданского кодекса Российской Федерации существенными условиями договора являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Договор заключается посредством направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной.

В соответствии со статьей 435 Гражданского кодекса Российской Федерации офертой признается адресованное одному или нескольким конкретным лицам предложение, которое достаточно определенно и выражает намерение лица, сделавшего предложение, считать себя заключившим договор с адресатом, которым будет принято предложение. Оферта должна содержать существенные условия договора.

Согласно статье 438 Гражданского кодекса Российской Федерации

акцептом признается ответ лица, которому адресована оферта, о ее принятии.

Письмом от 22.12.2015 № 32-12/13, направленным в адрес УФПС Брянской области, ООО «ФПС», ссылаясь на положения статьи 18 Закона о почтовой связи, выражает намерение на заключение агентского договора на выполнение отдельных технологических операций лицензируемого вида деятельности, которым ООО «ФПС» будет предоставлена возможность пересылать почтовые отправления через федерального оператора почтовой связи.

Письмом от 19.01.2016 № 1.5.6.3.22-31-4/158 УФПС Брянской области сообщило об отказе от заключения агентского договора ссылаясь на статью 18 Закона о почтовой связи.

Письмом от 15.09.2016 б/н ООО «ФПС» повторно обращается к ФГУП «Почта России», которым выражает намерение заключить агентский договор и просит направить проект агентского договора на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации.

Повторное обращение от 15.09.2016 б/н содержит намерение ООО «ФПС» о заключении агентского договора с ФГУП «Почта России», однако указанное письмо ФГУП «Почта России» было проигнорировано.

Комиссией установлено, что обращения ООО «ФПС» указывали на намерение заключения агентского договора на оказание ФГУП «Почта России» конкретных услуг, а именно, выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации, что достаточно определенно выражает намерение лица, сделавшего предложение, а также предмет договора.

Таким образом, довод ФГУП «Почта России» о том, что письмо ООО «ФПС» не может быть расценено в качестве оферты, опровергается указанием ООО «ФПС» на необходимость получения конкретных услуг, а также наличием

направления в адрес ООО «ФПС» письма об отказе в заключении агентского договора со ссылкой на статью 18 Закона о почтовой связи.

Согласно статье 443 Гражданского кодекса Российской Федерации ответ о согласии заключить договор на иных условиях, чем предложено в оферте, не является акцептом. Такой ответ признается отказом от акцепта и в то же время новой офертой.

Таким образом, ФГУП «Почта России» в соответствии с Гражданским законодательством Российской Федерации имела право, а также возможность направить иные условия для заключения агентского договора на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации.

Представители ООО «ФПС» на заседании Комиссии сообщили, что ООО «ФПС», также как и ФГУП «Почта России», оказывает услуги почтовой связи на основании лицензии, которая согласно пункту 3.3 Концепции развития почтовой связи в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной приказом Минкомсвязи России от 10.04.2015 № 105 (далее - Концепция) должна являться разрешением, в том числе на осуществление совокупности операций, составляющих единый производственно-технологический процесс оказания услуг почтовой связи, в том числе прием, обработку, перевозку и доставку (вручение) почтовых отправлений; на недискриминационный доступ к услугам назначенного оператора почтовой связи в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации.

Назначенным оператором почтовой связи согласно пункту 3.2 Концепции является ФГУП «Почта России».

Комиссией установлено, что действия ФГУП «Почта России» по отказу (уклонению) от заключения договора ограничивают возможность доступа ООО «ФПС» к инфраструктуре почтовой связи назначенного оператора.

На основании анализа материалов, Комиссией установлено, что нормами

действующего законодательства предусмотрена возможность выполнения части технологических операций лицензируемого вида деятельности, ФГУП «Почта России» в рамках действующих договоров выполняет часть технологических операций, что свидетельствует о том, что ФГУП «Почта России» имеет экономическую, технологическую возможность выполнения отдельных технологических операций обеспечивающих предоставление услуг почтовой связи от имени юридических лиц, имеющих лицензию, в данном случае, на оказание услуг почтовой связи.

Комиссия в соответствии с пунктом 3.25 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией, утвержденного Приказом ФАС России от 25.05.2012 № 345, установила доминирующее положение ФГУП «Почта России» на рынке услуг общедоступной почтовой связи на территории Российской Федерации.

В соответствии с абзацем 2 части 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Согласно пункту 5 части 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 (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе результатом которых являются или могут являться экономически

или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара.

Комиссией установлено, что ФГУП «Почта России», имея экономическую, технологическую возможность выполнения части технологических операций, совершила действия по необоснованному отказу (уклонению) от заключения агентского договора на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации.

Комиссия ФАС России в результате анализа доказательств, доводов и пояснений лиц, участвующих в деле, приходит к выводу, что действия ФГУП «Почта России», выразившиеся в отказе (уклонении) в заключении агентского договора с ООО «ФПС» на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской содержат нарушение пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, часть 1 статьи 39, статьей 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать ФГУП «Почта России» нарушившим пункт 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции путем совершения действий (бездействия) по необоснованному отказу (уклонению) от заключения агентского договора на выполнение технологических операций по перевозке и доставке (вручению) внутренней письменной корреспонденции на территории Российской Федерации.

2. Выдать ФГУП «Почта России» предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

