

РЕШЕНИЕ № 115

г. Хабаровск

Резолютивная часть решения объявлена 08 июля 2014 г.

Полный текст решения изготовлен 22 июля 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

в присутствии представителей:

Администрация городского поселения «Город Амурск» Амурского муниципального района – ... (доверенность от 16.06.2014 № 242),

ООО «РА «ЗиЛ» -(доверенность от 30.09.2011),

ООО «Сосновый бор», ООО «СП «Память» на рассмотрение дела своих представителей не направили, о месте, дате и времени уведомлены надлежащим образом,

рассмотрев дело **№ 8-01/145** по признакам нарушения администрацией городского поселения «Город Амурск» части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступили материалы проверки КУСП № 3846 от 24.03.2014 ОВД Министерства внутренних дел Российской Федерации по Амурскому району, проведенной в отношении должностных лиц администрации городского поселения «Город Амурск», связанные с ограничением конкуренции на рынке ритуальных услуг.

При рассмотрении дела представитель администрации городского поселения «Город Амурск» (далее – Администрация) пояснил следующее.

Распоряжением главы городского поселения «Город Амурск» от 13.03.2009 № 216 «О специализированной службе по вопросам похоронного дела» функции специализированной службы по вопросам похоронного дела согласно Федеральному закону от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) возложены на ООО «Специализированное предприятие «Память». На основании постановления главы администрации

Амурского муниципального района от 09.11.2012 № 884 заключен договор аренды земельного участка от 14.11.2012 № 765 в целях строительства объекта «Городское кладбище», согласно которому земельный участок площадью 60000,0 кв.м. передан обществу в целях строительства объекта «Городское кладбище». Общество вело строительство кладбища. Соглашением от 17.09.2013 указанный договор аренды расторгнут. Первая очередь муниципального общественного кладбища введена в эксплуатацию. По мнению представителя Администрации из Закона о погребении следует, что именно специализированная служба по вопросам похоронного дела правомочна принимать решения о выделении земельных участков для захоронения на территории общественных кладбищ и захоронения на кладбище может осуществлять только специализированная служба по вопросам похоронного дела. Деятельность иных предприятий, не созданных органами местного самоуправления как специализированных, может осуществляться только в рамках законодательства, согласно которому в перечне услуг по погребению отсутствует такой вид деятельности как копка могил. Согласно Закону о погребении местами погребения являются отведенные участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел умерших, а также иными зданиями и сооружениями. Таким образом, захоронения осуществляются на местах погребения, определенных Администрацией, что не может препятствовать ведению строительства кладбища.

Представитель ООО «ЗиЛ» пояснила, что обществу не выделяются места под захоронения граждан, подготовкой мест под захоронение занимается только ООО «СП «Память», другим хозяйствующим субъектам, оказывающим ритуальные услуги, подготовка мест захоронений (копка могил) не разрешена. На обращения в Администрацию о выделении мест под захоронения обществу даются отказы.

Дополнительных документов в заседание Комиссии не представлено.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав доводы сторон, изучив материалы дела, пришла к следующему выводу.

ООО «Сосновый бор» обращалось в Администрацию с просьбой о выделении земельных участков для захоронений (письма от 11.07.2013 № 14, от 06.03.2012 № 16). Письмами Администрации от 27.03.2012 № 01-24/1292 обществу предложено обратиться к арендатору данного участка – ООО «СП «Память» по вопросу субаренды земельного участка, от 07.08.2013 № 01-24/4071 указано, что выделение участка земли на кладбище не является возможным, поскольку земельным законодательством не предусмотрен такой вид пользования как рытье могил.

Амурский филиал ООО «Ритуальное агентство «ЗиЛ» обратилось к инспектору отдела ЖКХ с просьбой о согласовании мест для захоронения на «Аммональном кладбище» и «Городском кладбище» города Амурска при осуществлении захоронения агентством.

Инспектором отдела жилищно-коммунального хозяйства 05.03.2014 дан отказ на осуществление указанных действий в связи с тем, что в полномочия инспектора не входит давать разрешения на копку могил на «Городском кладбище» и на «Аммональном кладбище». Указанные действия может осуществлять только «СП «Память» в соответствии с Законом о погребении.

Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» устанавливает, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Решением Совета депутатов городского поселения «Город Амурск» Амурского муниципального района от 23.10.2008 № 420 утверждено Положение о погребении и похоронном деле на территории городского поселения «Город Амурск». Статьей 2 указанного Положения установлено, что осуществление организации похоронного дела в городе относится к полномочиям Администрации. Организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления (п. 1 ст. 3).

В соответствии со статьями 25, 29 Закона о погребении органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые, возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших и по оказанию услуг по погребению. При этом порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления

Распоряжением главы городского поселения «Город Амурск» от 13.03.2009 № 216 «О специализированной службе по вопросам похоронного дела» функции специализированной службы по вопросам похоронного дела возложены на ООО «Специализированное предприятие «Память».

Статьей 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, предусматривающей создание специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Закон о погребении не предусматривает, что субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению, ограничивается специализированными службами, и что иные юридические и физические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Супруг, близкие родственники, иные родственники, законные представители, иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут получать ритуальные услуги (в том числе и услуги погребения) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг. Иначе следовало бы признать, что у граждан отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги.

Согласно статье 1 Закона о погребении погребение умершего гарантируется с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников.

Органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего, а также действующим от имени и по поручению супруга, близких родственников, иных родственников, законных представителей, иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Закон о погребении не содержит положений, допускающих осуществление копии

могил и захоронений на муниципальном общественном кладбище исключительно специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления, в связи с чем доводы Администрации о возможности осуществления захоронений на муниципальном общественном кладбище только специализированной службой подлежат отклонению.

Статьями 1 и 421 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривается, что граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Пунктами 1 и 4 статья 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Во исполнение статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в силу которой к вопросам местного значения поселений относится «организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения» постановлением Администрации от 12.02.2013 № 41 утверждено Положение о порядке регистрации захоронений на местах погребения на территории городского поселения «Город Амурск» (далее – Положение).

Согласно пункту 2.2. Положения заявления на захоронение принимаются и регистрируются в отделе жилищно-коммунального хозяйства Администрации сотрудником отдела по вопросам похоронного дела. Представитель ОЖКХ производит согласование заявителю выбранного места для захоронения в одном из мест погребения города Амурска «Аммональное кладбище» и «Мылкинское кладбище». Места захоронения на «Городском кладбище» согласованию не подлежат. Захоронения на «Городском кладбище» осуществляются согласно проектной документации (п. 2.3).

Осуществление контроля соблюдения на территориях общественных погребений требований, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления городского поселения «Город Амурск» входит в обязанности инспектора отдела жилищно-коммунального хозяйства по похоронному делу и контролю за выполнением работ на объектах администрации городского поселения «Город Амурск» (п. 2.11 должностной инструкции).

Инспектор обязан осуществлять контроль за размером бесплатно предоставляемого участка земли на территориях кладбищ для погребения умершего (п. 2.7.), наличия свободного участка земли или могилы ранее умершего близкого родственника либо ранее умершего супруга при исполнении волеизъявления о погребении его тела рядом с ранее умершим (п. 2.8), за правилами содержания мест погребения (п. 2.9.), порядком деятельности общественных кладбищ, определенный органами местного самоуправления (п. 2.10), своевременно принимать меры по выявлению и устранению недостатков и нарушений, выявленных в ходе исполнения своих должностных обязанностей (п. 2.14), осуществлять работу по жалобам и заявлениям населения, касающимся защиты обеспечения их законных прав и интересов в сфере похоронного дела (п.

2.17).

Таким образом, должностное лицо отдела ЖКХ Администрации, осуществляющее функции по контролю и надзору за порядком захоронений на территории городского поселения, наделено в соответствии с муниципальными нормативными актами и должностной инструкцией всеми правами для осуществления согласования мест захоронений, контроля за порядком деятельности общественных кладбищ.

Из материалов дела следует, что Администрация отказывая в выделении мест под захоронения, указывает на то, что погребение должно осуществляться специализированным предприятием. На территории городского поселения специализированным предприятием является ООО «Специализированное предприятие «Память». С предприятием был заключен договор аренды земельного участка в целях строительства объекта «Городское кладбище», которое вело строительство. Строительство кладбища включает в себя погребение тел умерших, и так как с предприятием заключен договор аренды земельного участка под строительство кладбища, то только указанное предприятие может осуществлять захоронение умерших граждан на территории вновь созданного кладбища и определяют места захоронений граждан. В связи с тем, что территории кладбищ являются муниципальной собственностью, на которую заключен договор аренды с ООО «СП «Память», Администрация не могла предоставить землю под копку могил иным хозяйствующим субъектам.

Кроме того, вступившим в законную силу судебным актом Арбитражного суда Хабаровского края по делу № А73-9545/2013 установлено, что 17.03.2009 главой городского поселения «Город Амурск» издано постановление №35 «О создании нового места погребения на территории городского поселения «Город Амурск», которым постановлено: создать новое место погребения в районе газораспределительной станции Амурской ТЭЦ-1, в 1,2 км на север от шоссе Машиностроителей; осуществлять с 01.04.2009 захоронения на вновь созданном месте погребения (пункт 2); захоронения на ранее действующих городских кладбищах с 01.04.2009 осуществлять по согласованию с администрацией городского поселения (пункт 3).

Постановлением Главы городского поселения «Город Амурск» от 24.04.2009 70 Пункты 2 и 3 постановления №35 от 17.03.2009 признаны утратившими силу с 01.05.2009, постановлено прекратить погребение умерших (погибших) на «Анномальном кладбище» с 01.05.2009; осуществлять с 01.05.2009 погребение умерших (погибших) на «Городском кладбище».

ООО «СП «Память» осуществляет деятельность по захоронению на объекте «Городское кладбище» по договорам на оказание услуг и заданиям на оказание услуг, включающую в себя работы по подготовке могилы, доставке осыпного материала (песка), установке памятника и оградки, проезд транспортных средств.

Из представленных в дело ответов Администрации от 22.07.2011, от 7.08.2012, от 19.02.2013, от 27.03.2012 на обращения ООО «Сосновый бор» о получении разрешения осуществлять деятельность по захоронению на «Городском кладбище» следует доведение Администрацией информации заявителю о необходимости обращения непосредственно к ООО «СП «Память» по вопросу заключения договора субаренды.

Таким образом, материалами дела подтверждается, что фактически Администрация отказывает хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг, в выделении мест под захоронение, в целях обеспечения осуществления захоронений на «Городском кладбище» только ООО «СП «Память».

Пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на осуществление органами местного самоуправления действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция – это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 17 ст. 4).

Отказывая в предоставлении (согласовании) участков земли (места для захоронений) на муниципальном общественном кладбище Администрация необоснованно препятствует осуществлению деятельности ООО АФ «РА «ЗиЛ», ООО « Сосновый бор», поскольку исключает их право оказывать полный спектр услуг обратившимся к ним лицам, тем самым ограничивает экономическую деятельность данных обществ ставя их в неравное положение с ООО «СП «Память», что не допустимо с позиции антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, части 1 статьи 49 Федерального Закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать действия администрации городского поселения «Город Амурск», выразившиеся в отказе предоставить (согласовать) ООО «Сосновый бор», ООО АФ «РА «Зил» участки земли (места для захоронений) на муниципальном общественном кладбище - «Городском кладбище» г. Амурска для погребения тел (останков) умерших, в том числе осуществление работ по подготовке мест для захоронения (копка могил), нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать администрации городского поселения «Город Амурск» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Хабаровского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ № 69

22 июля 2014 год

г. Хабаровск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на основании своего решения от 22.07.2014 по делу № 8-01/145 о нарушении администрацией городского поселения «Город Амурск» (г. Амурск, пр. Комсомольский, 2а) **части 1 1стическая, 8муниципальнымльным имуществом Вяземского муниципального района статьи 15** Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации городского поселения «Город Амурск» Амурского муниципального района Хабаровского края в срок до 25 августа 2014 года прекратить нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольного законодательства, выразившиеся в отказе предоставить (согласовать) ООО «Сосновый бор», ООО АФ «РА «Зил» участки земли (места для захоронений) на муниципальном общественном кладбище -

«Городском кладбище» г. Амурска для погребения тел (останков) умерших, в том числе для осуществления работ по подготовке мест для захоронения (копка могил), с целью чего:

- обеспечить равный доступ на муниципальное общественное кладбище «Городское кладбище» г. Амурска всем хозяйствующим субъектам, оказывающим ритуальные услуги, в том числе и для осуществления работ по подготовке мест под захоронение (копки могил);

- исключить случаи отказа в предоставлении (согласовании) мест для захоронения на муниципальном общественном кладбище городского поселения «Город Амурск» - «Городском кладбище» по обращениям хозяйствующих субъектов, оказывающих ритуальные услуги, поданным в администрацию городского поселения «Город Амурск» в соответствии с Положением о порядке регистрации захоронений на местах погребения на территории городского поселения «Город Амурск», утвержденным постановлением администрации городского поселения «Город Амурск» от 12.02.2013 № 41.

О выполнении настоящего предписания сообщить в Хабаровское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения (с приложением подтверждающих документов).

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.