

Индивидуальный предприниматель Михно И.П.

Администрация МО
Сосновоборский городской округ
Ленинградской области
188540, Ленинградская обл. г. Сосновый Бор, ул. Ленинградская, 46
т/ф: (8-81369) 26-222/ 23-447
(ответчик)

Сосновоборское муниципальное унитарное предприятие
«ЭЗРА»
188540, Ленинградская обл. г. Сосновый Бор, ул. Сибирская, 9
т/ф: (8-81369) 20-007 (заинтересованное лицо)

РЕШЕНИЕ
по делу № 654-04-2543-А/12
г. Санкт-Петербург

Дата оглашения резолютивной части решения 19 декабря 2012 г.
Дата изготовления решения в полном объеме _ 10 января 2013 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия), в составе:

Васильева Д.В. - заместителя руководителя управления, председателя Комиссии;

Масякиной К.Ю. - начальника отдела антимонопольного контроля органов власти, члена Комиссии;

Орловой Т.Ю. - специалиста-эксперта отдела
антимонопольного контроля, члена Комиссии,

рассмотрев дело № 654-04-2543-А/12, возбужденное по признакам нарушения Администрацией муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

1. Основанием для возбуждения дела послужило поступившее в Управление Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области (далее – Ленинградское УФАС России, Управление) обращение Индивидуального

предпринимателя <...> по вопросам организации похоронного дела на территории Сосновоборского городского округа. В обращении ИП Михно указывает на создание органом местного самоуправления преимуществ в осуществлении деятельности в сфере предоставления ритуальных услуг конкретному хозяйствующему субъекту – Сосновоборскому муниципальному унитарному предприятию «ЭЗРА» (далее – СМУП «ЭЗРА», Предприятие). Такие действия, по мнению Заявителя, способствуют устранению конкуренции на данном рынке, ущемляет его законные права и интересы в сфере осуществления предпринимательской деятельности по оказанию ритуальных услуг и ставят в неравные условия деятельности с Предприятием.

Согласно материалам обращения, Постановлением Администрации от 18.01.2010 № 34 предписано закрепить муниципальное имущество – городские кладбища за СМУП «ЭЗРА» на праве хозяйственного ведения. Поскольку действующим законодательством определено, что общественные кладбища находятся исключительно в ведении органов местного самоуправления, передача кладбищ в ведение хозяйствующему субъекту содержит признаки нарушения ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

2. В ходе рассмотрения дела лицами, участвующими в деле, представлены следующие пояснения.

Заявитель пояснил, что на территории округа расположены 4 общественных кладбища, услуги по погребению на которых осуществляет единственный хозяйствующий субъект – СМУП «ЭЗРА». Иные организации и сам Заявитель лишены возможности осуществлять такую деятельность в связи с отсутствием необходимого разрешения на это органов местного самоуправления. Вместе с тем, установленные органами местного самоуправления требования к хозяйствующим субъектам не применяются к Предприятию, которое беспрепятственно осуществляет погребение умерших на кладбищах.

Ответчик пояснил, что в соответствии с Постановлением Администрации от 25.03.2011 № 497 переданные в хозяйственное ведение СМУП «ЭЗРА» в 2010 году кладбища изъяты из его ведения и находятся на балансе Комитета по управлению муниципальным имуществом Администрации.

Вместе с тем, на территории округа погребение умерших действительно осуществляет единственная организация – СМУП «ЭЗРА». Данное обстоятельство обусловлено тем, что согласно действующему на территории округа порядку оказания ритуальных услуг, подготовку могил и погребение умершего вправе осуществлять лица, заключившие с Администрацией договор на оказание таких услуг либо специализированная служба, которой и является СМУП «ЭЗРА».

Договор (соглашение) на оказание ритуальных услуг ни с иными организациями, ни с Михно И.П., несмотря на его неоднократные обращения, Администрация не заключала, мотивировав это отсутствием утвержденной формы договора и наличием установленных действующим законодательством особых требований к данному виду деятельности, равно как и к хозяйствующим субъектам, осуществляющим погребение умерших. Поскольку СМУП «ЭЗРА» является специализированной службой, а также подведомственно Администрации, Предприятие, по мнению Администрации, вправе осуществлять погребение умерших без заключения каких-либо договоров и соглашений с органом местного самоуправления.

Заинтересованное лицо подтвердило позицию ответчика по делу.

3. Выслушав доводы сторон, оценив обстоятельства дела, а также исследовав доказательства, представленные сторонами по делу, Комиссия установила следующее:

18.01.2010 Администрация распорядилась передать в хозяйственное ведение СМУП «ЭЗРА» муниципальное имущество – городские кладбища в районе Калище, Липово, Устье, р. Воронка (Постановление Администрации от 18.01.2010 № 34 «О Закреплении муниципального недвижимого имущества за СМУП «ЭЗРА» на праве хозяйственного ведения»).

В ходе рассмотрения дела, Комиссией установлено, что Постановлением Администрации от 25.03.2011 № 497 вышеуказанное имущество изъято из ведения Предприятия и находится на балансе Комитета по управлению муниципальным имуществом Администрации.

Вместе с тем, Комиссией также установлено, что согласно действующего в округе Порядка оказания ритуальных услуг и содержания общественных кладбищ, утвержденного Постановлением Администрации от 29.01.2009 № 74 в редакции Постановления Администрации от 19.04.2011 № 684 (далее – Порядок), подготовку могил и погребение умершего могут производить только Специализированная служба и лица, заключившие с Администрацией договор на оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища (пункт 12.5 Порядка). Вместе с тем, согласно пункту 1.2 Порядка, специализированная служба – это организация, созданная в целях оказания ритуальных и других услуг, связанных с погребением. Пунктом 17.1.5. Порядка также установлено, что помимо оказания гарантированного перечня услуг по погребению, к полномочиям специализированной службы отнесено оказание прочих ритуальных услуг в соответствии с общероссийским классификатором услуг населения.

Функции специализированной службы в округе с 2008 года возложены на СМУП «ЭЗРА» - Постановление Администрации от 30.09.2008 № 1353 «Об организации специализированной службы по вопросам похоронного дела в муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области» (далее – Постановление).

Согласно п. 1.1. Постановления, на специализированную службу возложены обязанности по погребению на территории округа согласно утвержденного гарантированного перечня.

Материалами дела установлено, а ответчиком не оспаривается, что по настоящее время все захоронения на кладбищах, в т.ч. сверх гарантированного перечня услуг, осуществляет СМУП «ЭЗРА» без договора (соглашения) на оказание ритуальных услуг с Администрацией.

В 2011 и 2012 годах Михно И.П. неоднократно обращался в Администрацию с просьбой заключить с ним договор на оказание ритуальных услуг в соответствии с действующим в округе Порядком (исх. от 04.05.2011, от 09.06.2011, от 29.08.2011, от 02.04.2012), однако по настоящее время, ссылаясь на отсутствие утвержденного проекта этого договора (соглашения), Администрация отказывала ему в заключении договора на оказание ритуальных услуг (исх. от 21.06.2011, от 29.09.2011, от 17.05.2011, от 23.04.2012). Отсутствует утвержденный проект договора и в настоящее время, а Администрация в ходе заседания Комиссии подтвердила свою позицию о невозможности осуществлять захоронения кому-либо без соответствующего договора.

Федеральным законом от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле"

(далее – Закон о погребении) на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Ст. 9 Закона о погребении установлен гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых специализированными организациями по вопросам похоронного дела.

Ст. 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. При этом расходы специализированной службой осуществляются за счет различных бюджетов и фондов. Данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью. Понятие иных лиц Законом о погребении не определяется.

В соответствии с подразделом 2 Гражданского кодекса Российской Федерации под лицами подразумеваются как физические, так и юридические лица. Услуги по погребению, в том числе осуществление захоронения умерших и изготовление могил, могут оказывать как частные лица (юридические и физические), так и специально созданные организации - специализированные службы по вопросам похоронного дела.

В соответствии с п. 1 ст. 1 п. 1 ст. 421 Гражданского кодекса РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги, в т.ч. услуги по погребению.

Таким образом, помимо специализированной службы по оказанию ритуальных услуг, которая оказывает гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах социального пособия на погребение, услуги по погребению могут оказываться юридическими и физическими лицами без присвоения статуса специализированной службы

Согласно ст. 10 настоящего закона родственникам умершего, осуществившим погребение за счет собственных средств, выплачивается социальное пособие на погребение. В то же время гражданам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего и воспользовавшись гарантированными услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается.

Таким образом, законодательно предусмотрено как возмездное оказание услуг специализированной службой, так и осуществление погребения за свой счет родственников или лиц, взявших на себя обязанность по погребению умершего с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и иным лицам, могут быть оказаны ритуальные услуги любым лицом, оказывающим такие услуги, что обеспечивает равные условия хозяйственной деятельности участников рынка по оказанию ритуальных услуг и предполагает наличие между ними соперничества, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке – т.е. конкуренция.

Согласно положениям (ч. 1 ст. 2, ст. 3, ст. 7) Федерального закона от 14.11.2001 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная

правом собственности на закрепленное за ней имущество, является юридическим лицом, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

В соответствии с уставом Предприятия от 13.04.2011, СМУП «ЭЗРА» является коммерческой организацией, не наделенной правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество (п. 1.4). Предприятие имеет вправо от своего имени заключать договоры и иные сделки в соответствии с уставом, приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности (п. 1.5). Предприятие создано в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли и для достижения целей осуществляет в т.ч. обеспечение гарантированного перечня услуг по захоронению тел умерших малоимущих граждан и невостребованных трупов, ритуальные услуги по отдельным хозяйственным договорам с Администрацией и сторонними организациями, оформление договоров на похороны, предоставление услуг агента похоронной службы или организатора похорон, транспортные услуги по оказанию ритуальных услуг и др.

Согласно ст. 4 Закона о защите конкуренции, хозяйствующим субъектом является коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. Таким образом, унитарные предприятия, являясь хозяйствующими субъектами и полноправными участниками товарного рынка, равно как и другие его участники воздействуют на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Вместе с тем, статьей 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, в т.ч. применительно к деятельности унитарных предприятий. Данное право не может быть ограничено присвоением унитарному предприятию статуса специализированной службы в силу его организационно-правовой формы и исключает возможность делегирования функций коммерческой организации в качестве полномочий специализированной службы согласно формулировке п. 17.1.5 Порядка.

Таким образом, коммерческая деятельность СМУП «ЭЗРА» по оказанию ритуальных услуг сверх гарантированного перечня, является его правом в силу его организационно-правовой формы, не входит в определенную законом основную деятельность специализированных служб по погребению и не может быть отнесена к их полномочиям.

Установление обязательного требования к хозяйствующим субъектам заключить с Администрацией договор на оказание ритуальных услуг для осуществления ими погребений на кладбищах не предусмотрено действующим законодательством. Это, а также уклонение Администрации от его заключения с ИП Михно препятствует ему, равно как и другим хозяйствующим субъектам, в осуществлении этой деятельности.

Такие действия органа местного самоуправления запрещены частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (пункт 2).

Помимо этого, рассматриваемый Порядок в части разрешения производить специализированной службе захоронения сверх тех, что производятся в рамках гарантированного перечня - без договора (пункт 12.5), а также отнесение такой деятельности к полномочиям специализированной службы (пункт 17.1.5), создают для СМУП «ЭЗРА» преимущественные условия деятельности по погребению на территории округа, т.к. Предприятие, оказывая платные услуги по погребению помимо гарантированного перечня услуг вне установленных Администрацией

требований к иным лицам, осуществляющим ту же деятельность, получает преимущество в ведении хозяйственной деятельности по отношению к ним и в частности к ИП Михно.

Такие действия также запрещены частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 и 2 статьи 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в необоснованном препятствовании деятельности хозяйствующему субъекту, а также созданию преимущественных условий хозяйственной деятельности в сфере оказания ритуальных услуг на территории округа СМУП «ЭЗРА».

2. Выдать Администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

3. Направить уполномоченному должностному лицу Ленинградского УФАС России материалы дела для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии со статьей 14.9 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Председатель Комиссии

Васильев Д.В.

Члены Комиссии:

Масякина К.Ю.

Мосина Н.А.

В соответствии со статьей 52 Закона «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Администрация МО
Сосновоборский городской округ
Ленинградской области

188540, Ленинградская обл. г. Сосновый Бор, ул. Ленинградская, 46
т/ф: (8-81369) 26-222/ 23-447
(ответчик)

ПРЕДПИСАНИЕ
по делу № 654-04-2543-А/12

10 января 2013 г. г. Санкт-Петербург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Васильева Д.В. - заместителя руководителя управления, председателя Комиссии;

Масякиной К.Ю. - начальника отдела антимонопольного контроля органов власти, члена Комиссии;

Орловой Т.Ю. - специалиста-эксперта отдела
антимонопольного контроля, члена Комиссии,

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 _____ по делу № 654-04-2543-А/12 о нарушении Администрацией муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области (188540, Ленинградская обл., г. Сосновый Бор, ул. Ленинградская, д. 46) в срок до 01.03.2013:

1. Прекратить нарушение пункта части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся выразившихся в необоснованном препятствовании деятельности хозяйствующему субъекту, а также созданию преимущественных условий хозяйственной деятельности в сфере оказания ритуальных услуг на территории округа СМУП «ЭЗРА», а именно:

- исключить пункт 12.5 из Порядка оказания ритуальных услуг и содержания общественных кладбищ муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области, утвержденного Постановлением Администрации от 29.01.2009 № 74 в редакции Постановления Администрации от 19.04.2011 № 684;
- внести изменения в пункт 1.2 Порядка оказания ритуальных услуг и содержания общественных кладбищ муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области, утвержденного Постановлением Администрации от 29.01.2009 № 74 в редакции Постановления Администрации от 19.04.2011 № 684, а именно - в определении специализированной службы указать основную цель её создания – оказание гарантированного перечня услуг по погребению;
- исключить пункт 17.1.5 из Порядка оказания ритуальных услуг и содержания

общественных кладбищ муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области, утвержденного Постановлением Администрации от 29.01.2009 № 74 в редакции Постановления Администрации от 19.04.2011 № 684;
- прекратить препятствовать Индивидуальному предпринимателю Михно И.П. и иным хозяйствующим субъектам в осуществлении деятельности по оказанию ритуальных услуг населению, в т.ч. по захоронению на общественных кладбищах муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии

Васильев Д.В.

Члены Комиссии:

Масякина К.Ю.

Мосина Н.А.

Примечание.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.