

Решение

Резолютивная часть решения оглашена "28" сентября 2010 г.

город Иваново

В полном объеме решение изготовлено "12" октября 2010 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ивановского УФАС России, Комиссия) в составе: <...>,

в присутствии представителей:

ответчика – Администрации городского округа Шуи: <...>,

заинтересованного лица – муниципального предприятия жилищно-коммунального хозяйства г. Шуи – <...>,

в отсутствие заявителя – индивидуального предпринимателя Пряслова А.С., рассмотрев дело № 02-30/054, возбужденное по признакам нарушения Администрацией городского округа Шуя (155900, Ивановская область, город Шуя, ул. Советская, 48) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Ивановское УФАС России 29.07.2010 поступило обращение индивидуального предпринимателя Пряслова А.С., проживающего по адресу: <...>, с жалобой на действия муниципального предприятия жилищно-коммунального хозяйства г. Шуи (далее - МП ЖКХ г. Шуи), связанные с созданием препятствий осуществлению хозяйственной деятельности ИП Пряслова А.С., а именно, захоронению им усопших на кладбище «Осиновая гора».

Заявитель полагает, что указанные действия МП ЖКХ г. Шуи, противоречат положениям антимонопольного законодательства РФ.

При рассмотрении заявления, а также в результате анализа представленных ответов на запросы Ивановского УФАС России установлено следующее.

Администрацией городского округа Шуи (далее – Администрация, Ответчик) представлены пояснения (вх. №512ф от 25.08.2010) о том, что на территории городского округа Шуи организацией похорон занимается МП ЖКХ г. Шуи, в структуре которого имеется специализированная служба по вопросам похоронного дела.

МП ЖКХ г. Шуи, являясь специализированной службой по вопросам похоронного дела, выполняет функции:

- по инвентаризации захоронений;
- по ведению книг регистрации захоронений;
- по выдаче разрешений на въезд катафалка с телом усопшего;
- контроль за соблюдением порядка захоронений на кладбищах;
- установление режима работы муниципальных кладбищ,

в отношении муниципальных кладбищ городского округа Шуи: «Вознесенское», «Троицкое», «Петропавловское», «Осиновая гора».

Кроме того, представлен Порядок деятельности муниципальных кладбищ г. Шуя (далее – Порядок), утвержденный постановлением Главы города Шуи от 21.09.1999 №823 «Об утверждении Порядка деятельности муниципальных кладбищ г. Шуя», положения которого содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно, наделение хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления. Реализация таких полномочий хозяйствующим субъектом может повлечь ухудшение состояния конкуренции на товарном рынке ритуальных услуг городского округа Шуи.

В связи с изложенным, Приказом руководителя Ивановского УФАС России от 27.08.2010 № 143 возбуждено дело № 02-30/054 по признакам нарушения Администрацией городского округа Шуи частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В письменных пояснениях МП ЖКХ г. Шуи (письмо вх. № 504ф от 20.08.2010) сообщается о том, что предприятие является специализированной организацией по вопросам похоронного дела и осуществляет, в частности, контроль за использованием земельного участка, находящегося в пользовании МП ЖКХ г. Шуи; предоставляет земельные участки для захоронения; определяет размер земельного участка под захоронение; определяет возможность осуществления нового захоронения в существующую могилу; ведет книги учета захоронений.

Ивановским УФАС России для уведомления Заявителя о времени и месте рассмотрения дела №02-30/054 были направлены по адресу места жительства ИП Пряслва А.С. приказ о возбуждении дела №02-30/054 и определение о назначении дела №02-30/054 к рассмотрению (письмо от 01.09.2010 №02-30/2519). Однако ФГУП «Почта России» данная корреспонденция не была своевременно вручена ИП Пряслву А.С., что подтверждается почтовым уведомлением о вручении №15300029124568. Ввиду того, что Ивановским УФАС России были приняты все необходимые меры для уведомления Заявителя о времени и месте рассмотрения дела №02-30/054, данное дело рассматривалось в отсутствие Заявителя.

На заседании Комиссии Ивановского УФАС России по рассмотрению дела № 02-30/054, представитель ответчика – <...> факт нарушения антимонопольного законодательства **признала** и пояснила, что МП ЖКХ г. Шуи является правопреемником Государственного предприятия МПО ЖКХ и наделение предприятия функциями по организации похоронного дела предполагалось при его создании, а земельные участки, на которых расположены муниципальные кладбища городского округа Шуи, закреплены за предприятием более десяти лет назад. В настоящее время Администрация принимает все необходимые меры для устранения нарушений и упорядочения ситуации на рынке оказания ритуальных услуг.

Представитель муниципального предприятия жилищно-коммунального хозяйства г. Шуи <...> письменные пояснения поддержала, нарушение антимонопольного законодательства признала.

Заслушав объяснения и доводы лиц, участвующих в деле, исследовав имеющиеся в материалах дела доказательства, Комиссия приходит к следующему.

В соответствии с пунктом 4 Порядка определения размера предоставляемого земельного участка на кладбище для погребения умерших осуществляет специализированная служба по вопросам похоронного дела.

Комиссией установлено, что постановлением Главы администрации города Шуи от 25.03.1993 №1101 «О закреплении земельных участков за МП ЖКХ» за муниципальным предприятием закреплены в бессрочное (постоянное) пользование муниципальные кладбища городского округа Шуи: «Вознесенское» и «Троицкое», кроме того, согласно письменным пояснениям МП ЖКХ г. Шуи (вх. № 504ф от 20.08.2010) и письменным пояснениям Администрации городского округа Шуи (вх.№512ф от 25.08.2010), в ведении МП ЖКХ г. Шуи находятся муниципальные кладбища: «Петропавловское», «Осиновая гора».

В отношении данных кладбищ МП ЖКХ г. Шуи осуществляет функции: по инвентаризации захоронений; по ведению книг регистрации захоронений; по выдаче разрешений на въезд катафалка с телом усопшего; контроль за соблюдением порядка захоронений на кладбищах; установление режима работы муниципальных кладбищ, что свидетельствует о наделении указанного хозяйствующего субъекта административно-властными полномочиями органа местного самоуправления, что создаёт (может создать) МП ЖКХ г. Шуи преимущества на рынке ритуальных услуг и может повлечь недопущение, ограничение или устранение конкуренции на данном рынке, что запрещено частями 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

Ограничения оборотоспособности земельных участков предусмотрены статьей 27 Земельного кодекса Российской Федерации. В соответствии с п. 3 данной статьи содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Как установлено ст. 18 Закона о погребении и похоронном деле общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта Законом о погребении и похоронном деле не предусмотрена.

Земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования (на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение). Преимущества хозяйствующим субъектам, создаваемые путем передачи в их хозяйственное ведение органами местного самоуправления территории общественных кладбищ, могут препятствовать другим хозяйствующим субъектам свободно заниматься предпринимательской деятельностью на рынке ритуальных услуг.

В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.09.2008 № 1202/07 разъяснено, что возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не предусмотрена. Также, Суд признал, что передача в ведение общественных кладбищ предприятиям и наделении его функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, установления режима работы кладбищ, создает преимущественные условия для деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг.

Такие действия органа местного самоуправления нарушают запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, установленный частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Пунктом 5 Порядка установлено, что специализированной службой по вопросам похоронного дела признаются юридические лица независимо от организационно-правовой формы, созданные и зарегистрированные органами исполнительной власти, обеспечивающие выполнение полного комплекса услуг по погребению, для которых данный вид деятельности является основным.

В соответствии с п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Частью 1 статьи 50 ГК РФ определено, что юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). Частью 2 данной статьи определяется, что юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Таким образом, в Гражданском кодексе РФ четко определены понятие и организационно-правовые формы юридического лица.

В соответствии с ч. 1 ст. 23 ГК РФ гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Частью 3 статьи 23 ГК РФ установлено, что к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила настоящего Кодекса, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения.

Следовательно, условие, установленное нормой пункта 5 Порядка, о возможности получения статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела только лишь юридическим лицом, созданным и зарегистрированным органами исполнительной власти, нарушает требование ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, так как лишает возможности получить такой статус индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, имеющих необходимую лицензию для осуществления деятельности по оказанию ритуальных услуг, но в состав учредителей которых, не входят органы исполнительной власти.

Пунктом 13 Порядка предусмотрено, что специализированная служба по похоронному делу производит продажу предметов похоронного ритуала, в перечень которого должны входить: гробы, покрывала, подушки, тапочки, чулки, венки, ленты с надписями, венки.

Пунктом 14 Порядка установлено, что копка могилы на муниципальных кладбищах допускается только работниками специализированной службы по похоронному делу с соблюдением правил ТБ. Толкование указанных норм позволяет сделать вывод, что они предоставляют специализированной службе по вопросам похоронного дела исключительное право на предоставление ряда ритуальных услуг и продажу ритуальных принадлежностей.

Статьей 25 Закона о погребении и похоронном деле 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. Вместе с тем, данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и что иные лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Так, статьей 6 Закона о погребении и похоронном деле установлено, что в случае мотивированного отказа кого-либо из указанных в статье 5 Закона о погребении и похоронном деле лиц от исполнения волеизъявления умершего, оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно пункту 1 статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, услуги по погребению согласно гарантированному перечню. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, средств Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации (п. 3 ст. 9 Закона о погребении и похоронном деле).

Статья 10 Закона о погребении и похоронном деле предусматривает, что родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается.

Следовательно, Закон о погребении и похоронном деле (в частности, статьи 9, 10) предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой по вопросам похоронного дела, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе услуги по погребению) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно статье 17 Закона о погребении и похоронном деле. Иначе следовало бы признать, что у родственников умершего отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги.

Граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги, в том числе услуги по погребению. Ограничение указанного круга лиц не допускается и не предусмотрено действующим законодательством.

Пунктами 13, 14 Порядка ограничивается круг субъектов оказания ритуальных услуг специализированными службами по вопросам похоронного дела. То есть, данные пункты связывают оказание ритуальных услуг с наличием статуса специализированной организации, и, тем самым, вводят ограничения в отношении осуществления данного вида деятельности, не предусмотренные федеральным законодательством.

В соответствии с п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие) которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в

том числе, запрещается введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров, а также, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Кроме того, пункты 13, 14 Порядка устанавливают не предусмотренные законодательством Российской Федерации требования к хозяйствующим субъектам (требование о наличии статуса специализированной организации для возможности оказания ритуальных услуг), что не соответствует п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, а также ограничивает выбор хозяйствующих субъектов для приобретателей ритуальных услуг, что запрещено п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 15 названного Порядка, администрацией городского округа Шуи, установлен размер возмещения затрат на долевое содержание кладбищ в случаях предоставления предприятиями различных форм собственности, а также индивидуальными предпринимателями услуг по захоронению умерших граждан на муниципальных кладбищах, в размере пяти минимальных размеров оплаты труда за одно захоронение, путем перечисления наличных или безналичных платежей на расчетный счет специализированной службы по вопросам похоронного дела.

В силу пунктов 4, 5 статьи 3 и пункта 6 статьи 12 Налогового кодекса Российской Федерации не допускается устанавливать налоги и сборы, прямо или косвенно ограничивающие или создающие препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций. Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными названным Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено Кодексом. Не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные данным Кодексом.

Установление возмещения затрат на долевое содержание муниципальных кладбищ действующим налоговым законодательством не предусмотрено.

Таким образом, п. 15 Порядка вводит обязательный платеж в нарушение налогового законодательства.

Согласно ст. 26 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении и похоронном деле) финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов в соответствии со статьями 9, 10, 11 данного закона.

Администрация городского округа Шуи не вправе устанавливать обязательные платежи и сборы, не предусмотренные действующим налоговым законодательством, а статья 26 Закона о погребении и похоронном деле не определяет в качестве источника финансирования похоронного дела установление и взимание обязательных платежей на содержание кладбищ.

В результате установления обязательных платежей на содержание кладбищ, происходит необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, оказывающих услуги на рынке ритуальных услуг, что запрещено п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, передача муниципальных кладбищ в пользование хозяйствующему субъекту – МП ЖКХ г. Шуи, в том числе, в соответствии с пунктами 57, 58 постановления Главы администрации г. Шуи от 25.03.1993 №1101 «О закреплении земельных участков за МП ЖКХ», а также, указанные выше положения Порядка деятельности муниципальных кладбищ г. Шуи, утвержденного постановлением Главы города Шуи от 21.09.1999 №823, нарушают запреты, установленные частями 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Оснований для прекращения рассмотрения дела в соответствии со статьей 48 Закона о защите конкуренции, Комиссией не установлено.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия Администрации городского округа Шуи по передаче общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта – Муниципального предприятия жилищно-коммунального хозяйства г. Шуи, а также пункты 4, 5, 13, 14, 15 Порядка деятельности муниципальных кладбищ г. Шуи, утвержденного постановлением Главы города Шуи от 21.09.1999 №823, нарушением частей 1, 3 статьи 15 Федерального

закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Основания для прекращения рассмотрения дела № 02-30/054 в соответствии со статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» отсутствуют.

3. Выдать Администрации городского округа Шуи предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, для чего совершить действия по изъятию земельных участков, на которых расположены общественные кладбища городского округа Шуи из ведения МП ЖКХ г. Шуи, а также отменить либо внести изменения в пункт 4, пункт 5, пункт 13, пункт 14, пункт 15 Порядка деятельности муниципальных кладбищ г. Шуи, утвержденного постановлением Главы города Шуи от 21.09.1999 №823.

Подписи членов Комиссии

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Ивановской области.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 02-30/054

12 октября 2010 года

г. Иваново

Комиссия Ивановского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>, 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 12 октября 2010 года по делу № 02-30/054 о нарушении Администрацией городского округа Шуя (155900, Ивановская область, город Шуя, ул. Советская, 48) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации городского округа Шуи прекратить нарушение частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего совершить действия направленные на обеспечение конкуренции: изъять муниципальные кладбища городского округа Шуи из ведения МП ЖКХ г. Шуи, а также, отменить либо внести изменения в пункт 4, пункт 5, пункт 13, пункт 14, пункт 15 Порядка деятельности муниципальных кладбищ г. Шуи, утвержденного постановлением Главы города Шуи от 21.09.1999 №823 **в срок до 22.12.2010.**

2. Администрации городского округа Шуи о выполнении настоящего Предписания сообщить и представить соответствующее документальное подтверждение в Ивановское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Подписи членов Комиссии

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

Примечание. 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.