

РЕШЕНИЕ

«14» апреля 2014 г.

г. Кемерово

Резолютивная часть объявлена 01.04.2014 г.

Решение в полном объеме изготовлено «14» апреля 2014 г.

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

Председатель Комиссии: Кухарская Н.Е. – руководитель управления;
Полякова Ю.А. – начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Саврасов М.Г. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти;
Горовых К.П. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти.

при участии:

- 1) <...> – представителя Совета народных депутатов (далее – СНД) Березовского городского округа (по доверенности);
- 2) <...> – представителя ООО «Бирюза» (по доверенности);
- 3) <...> – директора муниципального предприятия (далее – МП) «Ритуал-Сервис»;
- 4) <...> – представителя МП «Ритуал-Сервис» (по доверенности).

рассмотрев дело № 11/А-15-2014, возбужденное по признакам нарушения СНД Березовского городского округа (652420, г. Березовский, пр. Ленина, 22) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

По результатам рассмотрения заявления ООО «Бирюза» приказом Кемеровского УФАС России от 03.03.2014 г. № 42 было возбуждено дело № 11/А-15-2014 по признакам нарушения СНД Березовского городского округа части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося во включении пунктов 1.3, 4.1, 4.7, 5.1, 7.13, 7.16, 8.1 в положение «О предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения и содержания муниципальных кладбищ города Березовского», утв. постановлением Совета народных депутатов г. Березовского от 17.03.2005 г. № 46, которые приводят (могут привести) к ограничению конкуренции, к созданию препятствий для осуществления деятельности хозяйствующим субъектам на рынке оказания ритуальных услуг, создана Комиссия по рассмотрению дела № 11/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 04.03.2014 г. дело № 11/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено к рассмотрению на 01.04.2014 г. на 10 часов 00 минут.

В качестве заинтересованного лица к участию в рассмотрении дела № 11/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства было привлечено МП «Ритуал-Сервис».

01.04.2014 г. на заседании комиссии по рассмотрению дела № 11/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства представитель ответчика факт нарушения антимонопольного законодательства признала, пояснила, что пунктом 1.1. решения № 80, принятого 20.03.2014 г. Снд Березовского городского округа на очередной четырнадцатой сессии, пункты 1, 3., раздел 4, раздел 5, пункты 7.13., 7.16., раздел 8 исключены из спорного положения «О предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения и содержания муниципальных кладбищ города Березовского».

Кроме того, представитель ответчика заявила ходатайство о приобщении к материалам дела № 11/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства решение Снд Березовского городского округа от 20.03.2014 г. № 80 «О внесении изменений в постановление Снд г. Березовского от 17.03.2005 г. № 46 «Об утверждении положения о предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения и содержания муниципальных кладбищ города Березовского», а также оригинал приложения к официальному печатному изданию г. Березовского «Мой город» от 28.03.2014 г., в котором было опубликовано указанное выше решение № 80.

Представитель заявителя указала на то, что в период с 01.04.2008 г. по 28.09.2009 г. ООО «Бирюза» услуги по погребению на городских кладбищах не осуществляло в связи с передачей указанных полномочий МП «Ритуал-Сервис».

Представитель заинтересованного лица МП «Ритуал-Сервис» пояснил, что ритуальные услуги и услуги по погребению на городских кладбищах осуществляются специализированной службой и иными организациями, оказывающими ритуальные услуги.

Изучив материалы дела № 11/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства, а также документы, представленные на рассмотрении данного дела, Комиссия Кемеровского УФАС России установила следующее:

В соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа отнесены организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно статье 25 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее по тексту – Закон о погребении) гарантии осуществления погребения умершего в соответствии с настоящим Федеральным законом реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. Организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

В соответствии с частью 1 статьи 29 Закона о погребении органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с данным Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Частью 2 статьи 29 Закона о погребении установлено, что порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов.

Постановлением Совета народных депутатов г. Березовского от 17.03.2005 г. № 46 утверждено положение «О предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения и содержания муниципальных кладбищ города Березовского» (далее – Положение № 46).

Согласно пунктам 1.2, 1.3 Положения № 46 на территории города функционируют муниципальные кладбища, расположенные в границах города Березовского; оказание услуг по захоронению, а также содержанию муниципальных кладбищ осуществляет специализированная служба по вопросам похоронного дела (ритуальная служба).

В соответствии с пунктом 1.7 Положения № 46 специализированные службы по вопросам похоронного дела (ритуальные службы) – службы, создаваемые органами местного самоуправления, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Пунктом 4.1 Положения № 46 установлено, что для оформления захоронения родственник или ответственный за захоронение обращается в ритуальную службу, где на основании предъявленного свидетельства о смерти оформляется счет-заказ на похоронное обслуживание и выделяется участок для захоронения.

Кроме того, работы по рытью могилы и захоронение выполняются на основании наряда на захоронение, выписываемое при оформлении захоронения (пункт 4.7 Положения № 46).

Пунктом 5.1 Положения № 46 установлено, что содержание кладбищ города осуществляют ритуальные службы.

Все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, могут производиться только с разрешения ритуальной службы, в ведении которой находится кладбище, при предъявлении документа на их изготовление (приобретение) (пункт 7.13 Положения № 46).

Памятники и другие надмогильные сооружения устанавливаются рабочими ритуальной службы и подлежат регистрации в «Книге регистрации установки надмогильных сооружений» (пункт 7.16 Положения № 46).

Согласно пункту 8.1 Положения № 46 ритуальная служба обязана содержать кладбище в надлежащем порядке и обеспечить, в том числе, своевременную подготовку могил, захоронение умерших, урн с прахом, установку памятников и уход за могилами; соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил; учет захоронений и т.д.

Распоряжением администрации г. Березовского от 06.07.2005 г. № 555-р, во исполнение Положения № 46, в целях организации специализированной службы по вопросам похоронного дела для решения вопросов по содержанию муниципальных кладбищ комитету по управлению муниципальным имуществом Березовского городского округа (далее – КУМИ Березовского ГО) поручено учредить муниципальное предприятие «Ритуал-сервис».

В соответствии с частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Согласно части 1 статьи 34 Конституции каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

При этом, как указано в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Кроме того, статьей 49 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

В соответствии с положениями Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также органами местного

самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении.

Так, одной из гарантий является создание специализированных служб, которые уполномочены оказывать услуги по погребению, включенные в гарантированный перечень услуг, на безвозмездной основе (статья 25 Закона о погребении).

Законом о погребении установлено, что к обязанностям специализированной службы по вопросам похоронного дела отнесены: исполнение волеизъявления умершего (статья 6 закона), определение возможности исполнения волеизъявления умершего о погребении (часть 2 статьи 7 закона), оказание на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению, с последующим возмещением специализированной службе его стоимости в порядке, предусмотренном в п. 3 статьи 9 закона, погребение умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего (статья 12 закона), погребение умершего и оказание услуг по погребению (часть 2 статьи 25 закона), осуществление погребения умерших (часть 1 статьи 29 закона).

Из анализируемых норм следует также, что родственники, законные представители, иные лица, взявшие на себя обязанность по осуществлению погребения умершего, могут обратиться в иную организацию, к индивидуальному предпринимателю, оказывающим соответствующие услуги на возмездной основе, получив в дальнейшем социальное пособие на погребение, порядок и условия выплаты которого предусмотрены п. 5 ст. 9, п.п. 2, 3 ст. 10 Закона о погребении.

Таким образом, Законом о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению и связанных с ними услуг.

Как указывалось выше, к услугам по погребению относятся все услуги, связанные с выполнением обрядовых действий по захоронению, в том числе, рытью могил, установке надмогильных сооружений и так далее. Из приведенного выше анализа статей 6, 9, 10, 12, 25 Закона о погребении следует также, что услуги по погребению могут оказываться любыми организациями, индивидуальными предпринимателями, занимающимися деятельностью в указанной сфере, а не только создаваемыми в соответствии с пунктом 2 статьи 25 Закона о погребении специализированными организациями. По смыслу Закона о погребении, а также части 1 статьи 49 ГК РФ специализированные организации и иные хозяйствующие субъекты наделены одинаковой правоспособностью в сфере оказания услуг по погребению. На специализированные организации возложены лишь дополнительные обязанности по реализации предусмотренных Законом о погребении гарантий по предоставлению бесплатных услуг с последующим возмещением понесенных затрат в пределах и порядке, предусмотренных Законом о погребении.

В соответствии с частью 1 статьи 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 (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).

При этом под признаками ограничения конкуренции пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции подразумевает обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Передав специализированной службе по вопросам похоронного дела исключительные полномочия в сфере погребения и похоронного дела Березовский городской Совет народных депутатов тем самым, предоставил хозяйствующему субъекту МП «Ритуал-сервис» преимущества по отношению к другим хозяйствующим субъектам, оказывающим услуги по

погребению и связанных с ними услуг, что приводит (может привести) к ограничению конкуренции между специализированной службой по вопросам похоронного дела и другими хозяйствующими субъектами, оказывающими услуги по погребению.

Пункты 1.3, 4.1, 4.7, 5.1, 7.13, 7.16, 8.1 Положения № 46, устанавливающие, что: оказание услуг по захоронению, а также содержание муниципальных кладбищ; оформление счет-заказ на похоронное обслуживание и выделение участка для захоронения; работы по рытью могилы и захоронение выполняются на основании наряда; работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, а также сами работы осуществляются только ритуальной службой (специализированной службой по вопросам похоронного дела), создают для ритуальной службы возможность препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке оказания ритуальных услуг, тем самым воздействовать на общие условия обращения ритуальных услуг на территории Березовского городского поселения, и, следовательно, приводят (могут привести) к ограничению конкуренции, а также могут повлечь недопущение, ограничение конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг и погребения посредством создания препятствий для осуществления деятельности хозяйствующим субъектам на данном товарном рынке.

Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» обязанности специализированной службы (ритуальной службы) по оказанию услуг по захоронению, а также содержанию муниципальных кладбищ; выдачи удостоверения о захоронении, наряда, на основании которого производятся работы по захоронению; содержание кладбищ города; разрешению на работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений; установке памятников и других надмогильных сооружений; регистрации в «Книге регистрации установки надмогильных сооружений»; содержанию кладбищ в надлежащем порядке и обеспечению, в том числе, своевременной подготовки могил, захоронению умерших, урн с прахом, установке памятников и уходу за могилами; соблюдению установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил; учету захоронений и т.д., не предусмотрено. Не закреплена данная обязанность и иными Федеральными законами, действующими на территории Российской Федерации.

Следствием включения спорных пунктов в Положение № 46 явилось создание для МП «Ритуал-Сервис» возможности в одностороннем порядке оказывать услуги по захоронению, содержанию муниципальных кладбищ; оформлению счет-заказ на похоронное обслуживание; выделению участка для захоронения; по рытью могил; по установке надмогильных сооружений, нарушение прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке оказания ритуальных услуг.

Таким образом, действия Совета народных депутатов г. Березовского по включению пунктов 1.3, 4.1, 4.7, 5.1, 7.13, 7.16, 8.1 в положение «О предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения и содержания муниципальных кладбищ города Березовского», утв. постановлением Совета народных депутатов г. Березовского от 17.03.2005 г. № 46, вступают в противоречие с требованиями части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссией Кемеровского УФАС России установлено, что на основании решения Снд Березовского городского округа от 20.03.2014 г. № 80 пункт 1.3, раздел 4 (включает, в том числе, спорные пункты 4.1, 4.7), раздел 5 (включает пункт 5.1), пункты 7.13., 7.16., раздел 8 (включает, в том числе, пункт 8.1) исключены из положения «О предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения и содержания муниципальных кладбищ города Березовского», утв. постановлением Совета народных депутатов г. Березовского от 17.03.2005 г. № 46.

На основании изложенного Комиссия по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, пунктом 1 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Снд Березовского городского округа (652420, г. Березовский, пр. Ленина, 22) нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите

конкуренции».

2. Прекратить рассмотрение дела № 11/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства в связи с добровольным устранением нарушения.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Кемеровской области в течение трех месяцев с момента вынесения решения.

Председатель Комиссии:

Н.Е. Кухарская

Члены Комиссии:

Ю.А. Полякова

М.Г. Саврасов

К.П. Горовых