

РЕШЕНИЕ

по делу № 04-6/1-4-2018

Резолютивная часть решения оглашена «23» августа 2019 года

В полном объеме решение изготовлено «30» августа 2019 года
Тверь

г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области (далее – Тверское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Посохова Л.В., заместитель руководителя управления,

Члены Комиссии:

- Манюгина Е.И., начальник отдела контроля органов власти,

- Бакулина А.А., специалист 2 разряда отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 04-6/1-4-2018 по признакам нарушения Администрацией города Вышний Волочек (далее – Администрация) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии на заседании представителей:

- Общества с ограниченной ответственностью «Некрополь» (далее – ООО «Некрополь»): <***> – генерального директора и <***> (по доверенности от 22.08.2019 № б/н),

в отсутствие надлежащим образом уведомленных о дате, времени и месте рассмотрения дела представителей: Администрации, Муниципального бюджетного учреждения «СТИКС» (далее – МБУ «СТИКС»), Муниципального бюджетного учреждения «РИТУС» (далее – МБУ «РИТУС»), Общества с ограниченной ответственностью «Радоница» (далее – ООО «Радоница») и Общества с ограниченной ответственностью «Переход»,

УСТАНОВИЛА:

На основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Администрации 24.04.2018 выдано предупреждение о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (№ 04-8/3-1628ВФ), в соответствии с которым надлежало в срок до 25.05.2018 внести изменения в постановление Главы города Вышний Волочек от 19.01.2018 № 6

«О внесении изменений в постановление Главы города Вышний Волочек от 04.09.2017 № 204 «Об организации похоронного дела в городе Вышний Волочек» (с изменениями от 04.04.2018 № 53), путем исключения положений, создающих не предусмотренные действующим федеральным законодательством препятствия осуществлению деятельности на рынке оказания услуг погребения.

В установленный срок Администрация названное предупреждение не исполнила, оспорила его в Арбитражном суде Тверской области.

В связи с неисполнением предупреждения и на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в отношении Администрации 08.06.2018 было возбуждено настоящее дело о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 10.08.2018 рассмотрение дела № 04-6/1-4-2018 было приостановлено до вступления в законную силу решения Арбитражного суда Тверской области по делу № А66-8124/2018, в рамках которого оспаривалась законность предупреждения Тверского УФАС России от 24.04.2018 № 04-8/3-1628ВФ.

Решением Арбитражного суда Тверской области от 22.11.2018 по делу № А66-8124/2018, оставленным в силе Постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.04.2019, в удовлетворении заявленных Администрацией требований отказано.

Определением от 10.06.2019 Комиссия возобновила рассмотрение дела.

ООО «Некрополь» полагает, что действиями Администрации допущено нарушение антимонопольного законодательства, поскольку установленный в городе Вышний Волочек порядок организации похоронного дела создает не предусмотренные действующим законодательством препятствия осуществлению предпринимательской деятельности на рынке оказания услуг по погребению. В результате указанных действий ООО «Некрополь» лишено возможности оказывать полный комплекс ритуальных услуг, поскольку только МБУ «РИТУС» наделено полномочиями осуществлять копку могил на территории муниципальных кладбищ города Вышний Волочек.

Администрация считает, что нарушение Закона о защите конкуренции отсутствует.

Привлеченные к участию в деле в качестве заинтересованных лиц МБУ «СТИКС», МБУ «РИТУС», ООО «Радоница» и ООО «Переход», надлежащим образом извещенные о месте и времени рассмотрения настоящего дела, свою позицию по делу не выразили.

Материалы, представленные в рамках дела, свидетельствуют о следующем.

Постановлением Главы города Вышний Волочек от 04.09.2017 № 204 «Об

организации похоронного дела в городе Вышний Волочек» с изменениями в редакции постановлений от 19.01.2018 № 6 и от 04.04.2018 № 53 (далее – постановление № 204) утверждены Положение об организации похоронного дела в г. Вышний Волочек (приложение 1) и Порядок создания и содержания погребения и деятельности кладбищ в г. Вышний Волочек (приложение 2).

В соответствии с вышеуказанным Положением в систему похоронного дела в городе Вышний Волочек входят: Администрация, уполномоченный орган и лица, оказывающие ритуальные услуги.

Пунктом 1.3 Порядка предусмотрено, что уполномоченным органом в сфере погребения и похоронного дела является МБУ «СТИКС», наделенное в установленном порядке исполнительно-распорядительными полномочиями и полномочиями по координации деятельности в сфере погребения и похоронного дела на территории города Вышний Волочек.

16.11.2017 между МБУ «СТИКС» и МБУ «РИТУС» был заключен договор на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказании ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории муниципальных кладбищ.

В соответствии с пунктом 11.5 Порядка прием заказов на погребение вправе производить только единственное лицо, заключившее с уполномоченным органом (МБУ «СТИКС») по результатам конкурса договор на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ города Вышний Волочек, оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории муниципальных кладбищ, т.е. в результате реализации вышеуказанного Порядка только единственный хозяйствующий субъект (МБУ «РИТУС»), являющийся специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории города Вышний Волочек (постановление Главы города Вышний Волочек от 27.04.2016 № 144-1), признается правомочным оказывать услуги по погребению на муниципальных кладбищах города Вышний Волочек.

Иные хозяйствующие субъекты, присутствующие на рынке ритуальных услуг г. Вышний Волочек, и оказывающие услуги по погребению в течение длительного периода времени, в том числе ООО «Некрополь» и ООО «Радоница», лишены возможности осуществлять деятельность на рынке услуг по погребению, т.е. рынок услуг по погребению административными методами искусственно сокращен до одного хозяйствующего субъекта.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления устанавливает Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ), согласно статьям 14-16 которого к вопросам местного значения, финансируемым за счет средств местного бюджета, отнесено содержание

мест захоронения.

Межгосударственный стандарт ГОСТ 32609-2014, введенный в действие с 01.01.2016 приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.06.2014 № 551-ст и устанавливающий обязательные для применения в документах термины и определения в области похоронного дела, определяет ритуальные услуги как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также деятельность исполнителя по погребению останков, праха умерших или погибших, проведению похорон, содержанию мест захоронений, указывая в примечании, что под ритуальными услугами следует подразумевать похоронные и мемориальные услуги (пункт 2.1.4).

Отношения, связанные с погребением умерших, регулирует Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении), который устанавливает гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников; гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего; санитарные и экологические требования к выбору и содержанию мест погребения; основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности (статья 1).

Устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, федеральный законодатель не конкретизирует способ и порядок их реализации и не исключает возможности выполнения данной деятельности как специализированными службами по вопросам похоронного дела, так и другими хозяйствующими субъектами, определяя лишь, что качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Кроме того, федеральный законодатель предоставил лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению, независимо от наличия на территории муниципального образования специализированных служб по вопросам похоронного дела. Также необходимо учитывать, что в силу положений пункта 1 статьи 1 и пункта 1 статьи 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора, в том числе при оказании услуг по погребению умершего. Согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, продукции и услуг ритуальные услуги относятся к бытовым услугам и конечными их потребителями являются граждане, которые в этих целях заключают договоры бытового подряда. В связи с этим ограничение права граждан на выбор организации, оказывающей ритуальные услуги, не основано на нормах федерального законодательства и им противоречит.

По смыслу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации гражданские права могут быть ограничены только федеральным законом и

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.

Федеральный закон, который бы ограничивал права граждан на свободный выбор ритуальной организации или права ритуальных организаций на оказание услуг по захоронению по заказу лиц, взявших на себя обязательства по захоронению, отсутствует. Учитывая вышеизложенное, ограничение субъектного состава лиц, имеющих право оказывать услуги по погребению, не основан на нормах действующего законодательства.

Верховный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал правовую позицию относительно незаконности ограничения вышеуказанных гражданских прав и незаконности ограничения прав участников рынка услуг по погребению в пользу специализированных служб по вопросам похоронного дела. Так, согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в апелляционном определении от 25.07.2018 № 9-АПГ18-9, недопустимо ограничение субъектного состава лиц, имеющих право оказывать услуги по погребению, и создание преимущественных условий специализированным службам по вопросам похоронного дела, а правовые акты, которые ограничивают такое право или создают неравные условия, ограничивают конкуренцию и являются недопустимыми с точки зрения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Аналогичный вывод содержится в Кассационном определении Верховного Суда Российской Федерации от 01.06.2018 № 36-КГПР18-3.

В соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается 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.

Признаками ограничения конкуренции признается сокращение числа хозяйствующих субъектов, а также любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты, влекущие не предусмотренные федеральным законодательством препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации

Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам. Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции всякое установление требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, если такие требования не предусмотрены законодательством Российской Федерации, признается имеющим признаки ограничения конкуренции.

Вышеуказанное свидетельствует о том, что присутствие на рынке услуг по погребению возможно только при условии, если хозяйствующий субъект добровольно примет на себя обязательства за свой счет решать вопросы местного значения по содержанию мест захоронения, что противоречит положениям Закона № 131-ФЗ (обязанность содержать места захоронения возложена на органы местного самоуправления и за счет местных бюджетов) и нарушает требования пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку орган местного самоуправления установил не предусмотренные федеральным законодательством требования к хозяйствующим субъектам – участникам рынка ритуальных услуг по содержанию мест захоронения.

Установленный Администрацией Порядок препятствует осуществлению предпринимательской деятельности на рынке услуг по погребению, и, кроме того, устанавливает не предусмотренные действующим федеральным законодательством требования к участникам рынка в виде возложения на них обязанности содержать кладбища, в то время как обязанность содержать места погребения отнесено к задачам органа местного самоуправления, в связи с чем в действиях Администрации содержатся признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

С учетом вступивших в законную силу решений Арбитражного суда Тверской области от 22.11.2018 по делу № А66-8124/2018 и апелляционного определения Тверского областного суда от 17.10.2018 по делу № 33а-3837/2018 вышеуказанные действия Администрации свидетельствуют о нарушении требований пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Тверским УФАС России в соответствии с пунктом 10.7 Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, был проведен анализ состояния конкуренции на рынке услуг по захоронению на муниципальных кладбищах г. Вышний Волочек.

Услуги по захоронению и кремации являются разновидностью ритуальных услуг и относятся к коду 96.03.11 Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности, утвержденного приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст. Вышеуказанный товарный рынок имеет следующие границы:

продуктовые границы – услуги по захоронению; географические границы –

границы территории муниципального образования – города Вышний Волочек.

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»,

Р Е Ш И Л А :

1. Признать действия Администрации города Вышний Волочек, выразившееся в установлении пунктом 11.5 Порядка создания и содержания мест погребения и деятельности кладбищ в г. Вышний Волочек, утвержденного постановлением Главы города Вышний Волочек от 04.09.2017 № 204 «Об организации похоронного дела в городе Вышний Волочек» в редакции постановлений от 19.01.2018 № 6 и от 04.04.2018 № 53, необоснованных препятствований осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке услуг по захоронению на муниципальных кладбищах города Вышний Волочек, нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать отсутствие оснований для прекращения рассмотрения дела № 04-6/1-4-2018, предусмотренных статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» отсутствуют.

3. Предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства не выдавать в связи с тем, что после возбуждения настоящего дела пункт 11.5 Порядка создания и содержания мест погребения и деятельности кладбищ в г. Вышний Волочек, утвержденного постановлением Главы города Вышний Волочек от 04.09.2017 № 204 «Об организации похоронного дела в городе Вышний Волочек» в редакции постановлений от 19.01.2018 № 6 и от 04.04.2018 № 53, признан недействующим с даты вступления в законную силу апелляционного определения Тверского областного суда от 17.10.2018 по делу № 33а-3837/2018.

4. Направить материалы дела № 04-6/1-4-2018 уполномоченному должностному лицу Тверского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии:

Члены Комиссии:

Л.В. Посохова

Е.И. Манюгина

А.А. Бакулина