

Решение по делу №06-846/2014 в отношении Исполнительного комитета муниципального образования г. Елабуга Республики Татарстан

РХ-06/7505 от 15.05.2015

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее-Комиссия) в составе <...> ,

Рассмотрение дела состоялось с участием представителя ответчика Исполнительного комитета города Елабуга Республики Татарстан <...> по доверенности от 02.02.2015г., личность установлена паспортом.

От лиц обладающих сведениями ООО «Память» и ООО «Ритуал» явился представитель <...>, личность установлена паспортом.

Рассмотрев дело №06-846/2014 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Исполнительным комитетом муниципального образования г. Елабуга Республики Татарстан (423600, РТ, г. Елабуга, пр. Мира, 12а) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части фактического наделения хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, руководствуясь частью 13 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела в отношении Исполнительного комитета муниципального образования г. Елабуга Республики Татарстан является результат проведенной плановой проверки на основании приказа от 28.05.2014 №01/171-пр в отношении Исполнительного комитета Елабужского муниципального района Республики Татарстан.

По результатам анализа представленных документов Татарстанским УФАС России установлено следующее.

В ходе проведения проверки в действиях Исполнительного комитета муниципального образования г. Елабуга инспекцией Татарстанского УФАС России было выявлено нарушение антимонопольного законодательства РФ в части закрепления на праве хозяйственного ведения общественных кладбищ за хозяйствующим субъектом ООО «Память». Проверкой установлено, что на территории города Елабуга действуют два кладбища (Русское и Татарское), 9 кладбищ являются недействующими. Указанные городские общественные кладбища стоят на балансе Исполнительного комитета муниципального образования г. Елабуга. На рынке ритуальных (похоронных) услуг на территории Елабужского муниципального района осуществляют свою деятельность ООО «Ритуал», ООО «Память», ООО «Мемориал».

Согласно муниципальному контракту №2 от 01.04.2014г., работы по содержанию и санитарной очистке мест захоронений города Елабуга производит ООО «Память».

На основании письменных и устных пояснений, полученных инспекцией Татарстанского УФАС в ходе проведения проверки, установлено следующее.

Органами местного самоуправления Елабужского муниципального района Республики Татарстан разрешения на выкопку могил не выдаются. Выкопка могил на территории Елабужского муниципального района Республики Татарстан производится без разрешений.

В ходе рассмотрения было установлено, что ООО «Ритуал» и ООО «Память» являются аффилированными лицами в соответствии с пунктом 8 статьи 9 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции", так как учредителем ООО «Ритуал» и ООО «Память» является одно и тоже лицо – <...>. Также установлено, что вторым учредителем и (должностным лицом) ООО «Память» является <...>.

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

При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 данного закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В соответствии с положениями Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые также определяют порядок деятельности общественных кладбищ. На общественных кладбищах для погребения умершего предоставляется участок земли в соответствии с пунктом 5 статьи 16 названного Закона.

В соответствии со статьей 16 Закона о погребении предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Между тем ни одним федеральным законодательным актом передача хозяйствующему субъекту функции по отводу каждого земельного участка под захоронение не предусмотрена.

Передача указанных функций хозяйствующему субъекту сопряжена с созданием для него преимущественных условий по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же товарном рынке – рынке ритуальных услуг.

В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 года №12027/07 по делу №А33-9227/2006 обращается внимание на то, что преимущества хозяйствующим субъектам, создаваемые путем передачи в их хозяйственное ведение органами местного самоуправления

территории общественных кладбищ, фактически не позволяют другим хозяйствующим субъектам свободно заниматься предпринимательской деятельностью на рынке ритуальных услуг. Следовательно, предприятие, наделенное административно-властными полномочиями, регулируя процесс оказания ритуальных услуг по своему усмотрению, находится при этом вне конкуренции.

В силу части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в действиях Исполнительного комитета муниципального образования г. Елабуга усматриваются признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления при организации похоронного дела, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 39 ФЗ «О защите конкуренции», антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

На основании вышеизложенного, в соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона от 1.08.2014г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», приказом Татарстанского УФАС России от 24.12.2014 года №01/512-к было возбуждено дело №06-846/2014 по признакам нарушения Исполнительным комитетом муниципального образования г. Елабуга Республики Татарстан части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления при организации похоронного дела, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Выслушав лиц участвующих в деле, исследовав материалы настоящего дела, Комиссия Татарстанского УФАС России приходит к следующему.

В силу статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической

деятельности.

В компетенцию органов местного самоуправления входят вопросы, касающиеся организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения на территории муниципального образования, что предусмотрено пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее по тексту – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Реализуя свои полномочия в сфере организации ритуальных услуг орган местного самоуправления должен руководствоваться положениями федерального законодательства о погребении и похоронном деле.

Статьей 9 Федеральным законом от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлен гарантированный перечень услуг по погребению, предоставляемых супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанности осуществить погребение умершего, оказываемых на безвозмездной основе, которые оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Гарантии осуществления погребения умершего реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. 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 (статья 25 ФЗ «О погребении и похоронном деле»).

В случае если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению (статья 10 Закона).

Согласно статье 29 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которых в соответствии с законом возлагается обязанность

по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов.

На основании статьи 17 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В процессе рассмотрения дела было выявлено, что в городе Елабуга деятельность по оказанию ритуальных (похоронных) услуг осуществляет также ООО «Ритуал», которая является аффилированной с ООО «Память». Было выявлено, что на городских кладбищах имеются информационные стенды и реклама информирующая о том, что граждане по вопросу погребения и выделения земельного участка могут обратиться в администрацию кладбища с указанием контактов и адресов ООО «Ритуал».

В ходе рассмотрения дела был осуществлен выезд на городские кладбища города Елабуги, а также выезд по месту расположения ООО «Ритуал», где было выявлено следующее.

На территории кладбища были сделаны фотоматериалы различных рекламных щитов и информационных стендов, где содержалась следующая информация: «Для выделения места под захоронение и его регистрации обращаться в администрацию кладбища по адресу пр. Нефтянников, д. 11» с указанием контактных телефонов. Однако по адресу: Республики Татарстан, г.Елабуга, пр. Нефтянников, д. 11 органы местного самоуправления не располагаются. По вышеуказанному адресу расположен салон ритуальных услуг ООО «Ритуал», телефоны указанные на информационных стендах, также совпадают с контактными телефонами ООО «Ритуал». Также на одном из кладбищ имеется рекламный щит на котором имеется информация: «Салон- магазин «Ритуал», пр.Нефтянников, 11, памятники, ограды, похоронные услуги, ритуальные принадлежности» с указанием тех же контактных телефонов, что и на остальных стендах и щитах.

В процессе рассмотрения дела представитель ООО «Ритуал» и ООО «Память», не отрицал факт оказания ритуальных услуг и принадлежность указанных рекламных щитов ООО «Ритуал».

Таким образом в действиях Исполнительного комитета муниципального

образования г. Елабуга Республики Татарстан усматриваются признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части фактического наделения хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно материалам данного дела следует, что в Елабужском муниципальном районе Республики Татарстан функции специализированной службы по вопросам похоронного дела и органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение фактически возложены на ООО «Ритуал» города Елабуга.

Осуществление специализированной организацией функции выделения земельных участков под захоронение, контроля за соблюдением порядка захоронений противоречит Федеральному закону от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», а также положениям Федерального закона от 08.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Таким образом, ООО «Ритуал» города Елабуга, как хозяйствующий субъект осуществляет полномочия органа местного самоуправления, совмещает функции органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение и ведет журнал мест захоронений, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с частью 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция - 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.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения действующим законодательством не предусмотрена.

Данный факт создает ООО «Ритуал» города Елабуга необоснованное преимущество на рынке по реализации ритуальных услуг, так как осуществляя властно-распорядительные функции на территории кладбищ, общество имеет возможность в одностороннем порядке воздействовать на условия и режим работы кладбищ, на реализацию тех или иных ритуальных услуг на территории

кладбищ.

Частью 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» установлено, что запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Таким образом, в действиях Исполнительного комитета муниципального образования г. Елабуга Республики Татарстан усматриваются признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части фактического наделения хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда от 23.09.2008 года №12027/07 по делу №А33-9227/2006 обращается внимание на то, что преимущества хозяйствующим субъектам, создаваемые путем передачи в ведение органами местного самоуправления территории общественных кладбищ, фактически не позволяют другим хозяйствующим субъектам свободно заниматься предпринимательской деятельностью на рынке ритуальных услуг. Следовательно, предприятие, наделенное административно-властными полномочиями, регулируя процесс оказания ритуальных услуг по своему усмотрению, находится при этом вне конкуренции.

Статьей 30 Федеральным законом от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», за нарушение антимонопольного законодательства должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностные лица иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также должностные лица государственных внебюджетных фондов, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В ходе рассмотрения дела Комиссии Татарстанского УФАС России документы подтверждающие прекращение нарушения антимонопольного законодательства Исполнительный комитет муниципального образования г. Елабуга Республики Татарстан на рассмотрение вышеуказанного дела не представил, Комиссия приходит к выводу о выдаче ответчику соответствующего предписания.

В соответствии со статьями 23, 50 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О

защите конкуренции», по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу, в частности о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 37, частями 1-3 статьи 41, части 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Исполнительный комитет муниципального образования г. Елабуга Республики Татарстан нарушившим часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части фактического наделения хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Выдать Исполнительному комитету муниципального образования г. Елабуга Республики Татарстан предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно:

- привести в надлежащее состояние кладбища, обеспечить демонтаж рекламных и информационных стендов хозяйствующих субъектов на кладбищах на территории города Елабуга.

- обеспечить организацию похоронного дела на территории города Елабуга в соответствии с требованиями действующего законодательства, в том числе путем создания специализированной службы, либо осуществления похоронного дела непосредственно органом местного самоуправления.

3. Передать имеющиеся материалы должностному лицу Татарстанского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

4. Передать имеющиеся материалы дела в отдел контроля рекламы Татарстанского УФАС России для рассмотрения вопроса о наличии в действиях органов местного самоуправления и хозяйствующего субъекта признаков иных нарушений действующего законодательства.