

РЕШЕНИЕ

по делу № 05-13-03/07-15-10

09 сентября 2010 г. г. Кызыл

Резолютивная часть решения объявлена 31.08.2010 г., решение в полном объеме изготовлено 09.09.2010 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Тыва по рассмотрению дела № 05-13-03/07-15-10 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Тывинского УФАС России) в составе:

Председателя Комиссии: Хаджиева Ф.А. – врио руководителя Тывинского УФАС России;

Членов Комиссии:

Сватикова А.И. - ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и рекламы;

Сарбаа В.В. - специалиста 1 разряда отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

при участии в рассмотрении дела:

представителя Мэрии г. Кызыла ...;

директора МУП «Ритуал»,

рассмотрев материалы дела № 05-13-03/07-15-10, возбужденного приказом от 22 июня 2010 г. № 102 в отношении Мэрии г. Кызыла (667000, Республика Тыва, г. Кызыл, ул. Ленина, 32) по признакам нарушения пункта 1 части 1, части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

26.03.2010 г. в адрес Тывинского УФАС России поступило заявление ИП об ограничении конкуренции Мэрией г. Кызыла на рынке ритуальных услуг (вх. № 867 от 26.03.2010 г.).

Согласно заявлению ИП Мэром г. Кызыла издано постановление от 15.03.2003 г. № 507 «О порядке организации похоронного обслуживания и оказания ритуальных услуг на территории г. Кызыла», которым специализированной службой по

вопросам похоронного дела в г. Кызыле определено МУП «Бюро специализированных услуг», наделенное специальными полномочиями по вопросам похоронного дела, а именно выделение земельных участков для захоронения, регистрация умерших и инвентаризация захоронений, контроль за соблюдением порядка захоронений, установление режима работы на кладбище, содержание мест захоронений, что в свою очередь привело по мнению заявителя к ограничению конкуренции на данном товарном рынке.

В рамках статьи 44 Закона о защите конкуренции для принятия решения о возбуждении либо отказа в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, Тывинским УФАС России в адрес Мэрии г. Кызыла направлен запрос о предоставлении дополнительной информации, а именно надлежащим образом заверенной копии нормативно-правового акта «О порядке организации похоронного обслуживания и оказания ритуальных услуг на территории города Кызыла» (исх. № 5-478 от 14.04.2010 г.)

27.04.2010 г. в адрес Тывинского УФАС России поступила информация Мэрии г. Кызыла, согласно которой на основании поступившего заявления ИП и учитывая требования антимонопольного законодательства, подготовлен проект постановления «Об утверждении правил содержания и работы муниципальных кладбищ». Проект постановления 21.04.2010 г. рассмотрен на коллегии Мэрии г. Кызыла в первом чтении и направлен на доработку в рабочем порядке. Так же, Мэрия г. Кызыла сообщила, что организацией ритуальных услуг на территории г. Кызыла осуществляют следующие хозяйствующие субъекты (вх. № 1266 от 27.04.2010 г.):

- МУП «Ритуал»;
- Магазин и производственный цех «Ритуал», ИП ..;
- Магазин «Память», ИП ...;
- Магазин «Ритуальные услуги» ИП ...;
- Магазин «Ритуальные услуги» ИП

В связи с чем 27.04.2010 г. в адрес Мэрии г. Кызыла направлен дополнительный запрос о предоставлении надлежащим образом заверенной копии нормативно-правового акта Мэрии г. Кызыла «Об утверждении правил содержания и работы муниципальных кладбищ». На который 24.05.2010 г. в адрес Тывинского УФАС России направлена копия постановления Мэра города Кызыла от 19.05.2010 г. № 1357 «Об утверждении правил организации ритуальных услуг, содержания и работы муниципальных кладбищ г. Кызыла» (далее Правила), которым утверждены новые правила организации ритуальных услуг, содержание и работа муниципальных кладбищ на территории г. Кызыла, а постановление Мэра г. Кызыла от 15.03.2006 г. № 507 «О порядке организации похоронного обслуживания и оказания ритуальных услуг на территории города Кызыла» признано утратившим силу (вх № 1583 от 24.05.2010 г.)

Определением от 22.06.2010 г. рассмотрение дела № 05-13-03/07-15-10 по признакам нарушения Мэрией г. Кызыла пункта 1 части 1, части 3 статьи 15

Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» было назначено на 26 июля 2010 г. в 14 часов 30 мин.

Однако на момент рассмотрения дела у Комиссии Тывинского УФАС России отсутствовали доказательства надлежащего извещения о времени и месте рассмотрения дела всех заинтересованных лиц, а так же Мэрией г. Кызыла не представлены Тывинскому УФАС России надлежащим образом, заверенные копии учредительных документов, документально подтвержденная информация об уполномоченном органе (хозяйствующем субъекте) наделенным правом выделения земельных участков под захоронения, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах г. Кызыла, установление режима работы кладбища, выдачу пропусков на въезд катафалка с гробом на территории кладбищ, а так же в чьем ведении находятся общественные кладбища г. Кызыла

В связи с необходимостью получения дополнительных документов по делу № 05-13-03/07-15-10, в соответствии с частями 1, 5 статьи 47 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия Тывинского УФАС России по рассмотрению дела № 05-13-03/07-15-10 отложила рассмотрение дела на 18.08.2010 г.

18.08.2010 г. в 14 часов 30 минут на рассмотрение дела явился представитель Мэрии г. Кызыла по доверенности ...

Надлежащим образом извещённые о времени и месте рассмотрения дела № 05-13-03/07-15-10 ИП ... (уведомление о вручении ООО «Кызылский курьер» от 01.08.2010 г.), представитель МУП «Ритуал» (уведомление о вручении ООО «Кызылский курьер» от 04.08.2010 г.) на рассмотрение дела не явились, а так же не заявили ходатайства об отложении рассмотрения дела.

В ходе рассмотрения дела представитель Мэрии г. Кызыла ... заявил о необходимости привлечения в качестве заинтересованного лица Департамент земельных и имущественных отношений Мэрии г. Кызыла, так как он является уполномоченным органом по управлению муниципальным имуществом, в том числе наделен правом распределения земельных участков под захоронения.

В связи с необходимостью получения дополнительных документов по делу № 05-13-03/07-15-10, в соответствии с частями 1, 5 статьи 47 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия Тывинского УФАС России по рассмотрению дела № 05-13-03/07-15-10 отложила рассмотрение дела на 31.08.2010 г.

31.08.2010 г. на рассмотрение дела явились представитель Мэрии г. Кызыла по доверенности ..., директор МУП «Ритуал» ..., надлежащим образом извещенные ИП ... и представитель Департамента земельных и имущественных отношений Республики Тыва на рассмотрение дела не явились, в свою очередь ИП ... заявил ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствии (вх. № 2960 от 30.12.2010 г.).

В ходе рассмотрения дела № 05-13-03/07-15-10 представитель Мэрии г. Кызыла ... и директор МУП «Ритуал» ... не возражали против рассмотрения дела в отсутствие представителя Департамента земельных и имущественных отношений Мэрии г. Кызыла.

При рассмотрении дела ... пояснил, что на основании постановления и.о. Мэра г. Кызыла .. от 21.05.2010 г. № 1391 на период до проведения конкурса, специализированной службой по вопросам похоронного дела в г. Кызыле определено МУП «Ритуал», которое в соответствии с постановлением Мэра города Кызыла от 19.05.2010 г. № 1357 «Об утверждении правил организации ритуальных услуг, содержания и работы муниципальных кладбищ г. Кызыла» и Законом о погребении оказывает весь спектр услуг в области похоронного дела.

Привлеченная к участию в дела в качестве заинтересованного лица директор МУП «Ритуал» ... на вопрос Комиссии Тывинского УФАС России пояснила, что МУП «Ритуал» осуществляет следующие функции по:

- формированию и сохранности архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению;
- инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений на городском кладбище г. Кызыла;
- осуществлению регистрации захоронения умершего в регистрационной книге;
- контролю за соблюдением порядка захоронений на кладбище г. Кызыла на плановых секторах;
- установлению режима работы кладбища г. Кызыла;
- выдаче пропусков на въезд катафалка с гробом и телом умершего на территорию кладбища г. Кызыла.

Предоставление мест под захоронения, так же осуществляется МУП «Ритуал», хотя земельный участок городского кладбища за МУП «Ритуал» Мэрией г. Кызыла не закреплялся.

Комиссия Тывинского УФАС России выслушав доводы сторон, рассмотрев материалы дела № 05-13-03/07-15-10 приходит к следующему:

Согласно пункту 1 части 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 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), в частности запрещается введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров.

Частью 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 Федеральным законом от 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и Федеральным законом от 30 октября 2007 года N 238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта".

В соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

В силу статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Помимо этого, до принятия Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ деятельность по оказанию ритуальных услуг подлежала лицензированию в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об утверждении положения о порядке лицензирования деятельности по оказанию ритуальных услуг» от 26.12.1995 г. № 1272 (далее по тексту - Постановление № 1272). В пункте 5 Постановления № 1272 предусмотрено, что лицензиатами могут быть юридические лица, независимо от их организационно-правовой формы, а также физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Следовательно, системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированной службы, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления Предприятию исключительного права по оказанию всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи полномочий органа местного самоуправления.

При этом следует иметь в виду положения статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей 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.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Так, согласно статье 9 этого Закона стоимость

услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок. Вместе с тем в силу статьи 10 Закона в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в пункте 1 статьи 9 Закона.

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

Следовательно, отсутствие у хозяйствующего субъекта, не обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, права оказывать услуги по погребению, противоречит нормам действующего законодательства.

В соответствии с частью 1 статьи 18 Закона о погребении - общественные кладбища предназначены для погребения умерших с учетом их волеизъявления либо по решению специализированной службы по вопросам похоронного дела. Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом не предусмотрена.

В соответствии с пунктом 3.1 Устава МУП «Ритуал», утвержденного начальником Департамента земельных и имущественных отношений Мэрии г. Кызыла 14.01.2009 г. - предприятие создано в целях получения прибыли при выполнении муниципальных социально-экономических заказов и удовлетворения потребности населения города Кызыла. Согласно пункта 3.2 Устава МУП «Ритуал» - предметом деятельности Предприятия является оказание услуг населению по захоронению умерших.

Как следует из пояснений представителя МУП «Ритуал» Предприятию, как специализированной службе по вопросам похоронного дела, переданы полномочия органов местного самоуправления по организации похоронного дела и погребению. В ее функции входит полный объем предоставления ритуальных услуг, в том числе и выделение земельных участков под захоронение. На переданных в ведение Предприятия кладбищах последнее осуществляет следующие полномочия:

- контроль за соблюдением порядка захоронений на кладбище г. Кызыла.
- контроль за соблюдением выполнения санитарных норм при захоронении гроба с телом умершего.
- установление режима работы кладбища г. Кызыла.
- подготовка могил, захоронение умерших с гробом, подготовка похоронных ритуальных регистрационных знаков.

- текущее содержание кладбищ.
- формирование и сохранности архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению.
- инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений на городском кладбище г. Кызыла.
- осуществлению регистрации захоронения умершего в регистрационной книге.

Передача функций органа местного самоуправления МУП «Ритуал» по предоставлению земельных участков под захоронение, определению режима работы кладбищ, наделение его полномочиями по осуществлению контроля за деятельностью других хозяйствующих субъектов, действующих на одном с ними товарном рынке (рынке оказания ритуальных услуг), является нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, кроме того, ведет к созданию преимущественных условий деятельности для указанного хозяйствующего субъекта, а также ограничивает конкуренцию путем создания неравных условий деятельности МУП «Ритуал» и иных хозяйствующих субъектов, а так же создает дискриминационные условия деятельности для иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по оказанию ритуальных услуг (в том числе заявителя).

Таким образом, создана система, при которой МУП «Ритуал», в ведении которого находится общественное кладбище г. Кызыла, наделено еще и контрольными полномочиями в отношении других хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по оказанию ритуальных услуг.

Действиями Мэрии г. Кызыла созданы условия, при которых МУП «Ритуал» контролирует и регулирует деятельность конкурирующих организаций путем осуществления переданных ему полномочий органа местного самоуправления. Действия Мэрии г. Кызыла нарушают принцип самостоятельности и состязательности хозяйствующих субъектов, ставя деятельность хозяйствующих субъектов в зависимость от действий МУП «Ритуал».

Помимо этого, такое толкование норм Закона о погребении Мэрией г. Кызыла, из которого следует, что только специализированная служба по вопросам похоронного дела имеет право осуществлять захоронения умершего, изготавливать могилы, транспортировку тел (останков) умерших (погибших), изготовление и опайка цинковых гробов (п.п. 2.1.2, 2.1.4, 2.1.5 Правил) имеет негативные последствия для осуществления предпринимательской деятельности другими хозяйствующими субъектами, оказывающих ритуальные услуги, так как, хозяйствующие субъекты, не являющиеся специализированной службой, вынуждены обращаться к МУП «Ритуал» и перепродавать часть услуг МУП «Ритуал», несмотря на то, что по факту в приобретении данных услуг не заинтересованы, поскольку имеют экономические и организационные возможности самостоятельно оказывать полный перечень ритуальных услуг, в том числе захоронение и изготовление могил. Это приводит к уменьшению доли прибыли хозяйствующих субъектов, снижению их конкурентоспособности, потере клиентов, недопущению конкуренции на рынке оказания таких ритуальных услуг, как подготовка (копка) могил и захоронение, вследствие искусственно созданного, путем установления

Мэрией г. Кызыла барьеров, доминирующего положения МУП «Ритуал» на указанных товарных рынках.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что действия Мэрии г. Кызыла, выразившиеся в наделении МУП «Ритуал» функциями органа местного самоуправления, а также создание, таким образом, преимущественных условий деятельности для МУП «Ритуал» и ограничение самостоятельности путем необоснованного препятствования осуществлению деятельности иным хозяйствующим субъектам, действующим на рынке оказания ритуальных услуг, нарушают требования пункт 1 части 1, часть 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного и руководствуясь статьей 23, статьей 39, статьями 41, 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Тывинского УФАС России по рассмотрению дела № 05-13-03/07-15-10,

РЕШИЛА:

1. Признать Мэрию г. Кызыла нарушившей пункт 1 части 1, часть 3 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части принятия акта и совершения действий, связанных с ограничением конкуренции на рынке ритуальных услуг, путем наделения хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, что создает преимущественные условия деятельности МУП «Ритуал» и необоснованно препятствует осуществлению деятельности иным хозяйствующим субъектам.

2. Выдать Мэрии г. Кызыла Предписание об изменении акта, противоречащего антимонопольному законодательству, а также о совершении действий направленных на обеспечение конкуренции.

Председатель Комиссии Ф.А. Хаджиев

Члены Комиссии

А.И. Сватиков

В.В. Сарбаа

антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия решения в Арбитражный суд Республики Тыва.

ПРЕДПИСАНИЕ № 05-13-03/07-15-10

ОБ ИЗМЕНЕНИИ АКТА, ПРОТИВОРЕЧАЩЕГО АНТИМОНОПОЛЬНОМУ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И СОВЕРШЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ
КОНКУРЕНЦИИ

- «09» сентября 2010 года г. Кызыл
-
-

Комиссия Тывинского УФАС России по рассмотрению дела № 05-13-03/07-15-10 в составе: Председателя Комиссии – врио руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Тыва Хаджиева Ф.А., членов Комиссии – ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и рекламы Сватикова А.И., специалиста 1 разряда отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти Сарбаа В.В. на основании своего решения от 09.09.2010 г., принятого по результатам рассмотрения дела № 05-13-03/07-15-10 по признакам нарушения пункта 1 части 1, части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», предписывает:

1. Мэрии г. Кызыла прекратить нарушение пункта 1 части 1, части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в наделении хозяйствующего субъекта – МУП «Ритуал» функциям органа местного самоуправления, а также создания преимущественных условий для осуществления деятельности МУП «Ритуал» и необоснованного препятствования осуществлению деятельности иным хозяйствующим субъектам на рынке ритуальных услуг. С этой целью Мэрии г. Кызыла **в срок до 08.10.2010 г.:**

Внести изменения в Постановление Мэра города Кызыла от 19.05.2010 г. № 1357 «Об утверждении правил организации ритуальных услуг, содержания и работы муниципальных кладбищ г. Кызыла» (далее Правила) следующего содержания:

- пункт 1.2 Правил - исключить;

- в пункте 2.1.13 Правил слова «Услуги, перечисленные в.пп. 2.1.1 — 2.1.5, осуществляются исключительно специализированными службами по вопросам похоронного дела» - исключить.

- 2. Мэрии г. Кызыла собственными силами осуществлять функции по:
- контролю за соблюдением порядка захоронений на кладбищах г. Кызыла.
- контроль за соблюдением выполнения санитарных норм при захоронении гроба с телом умершего.
- установление режима работы кладбищ г. Кызыла.
- подготовка могил, захоронение умерших с гробом, подготовка похоронных ритуальных регистрационных знаков.
- текущее содержание кладбищ.
- формирование и сохранности архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению.
- инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений на городском кладбище г. Кызыла.

- осуществлению регистрации захоронения умершего в регистрационной книге.

3. О выполнении настоящего предписания Мэрии г. Кызыла необходимо сообщить в адрес Тывинского УФАС России в срок **до 11.10.2010 г.**, представив документальные доказательства его исполнения.

Предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.

Примечание: В соответствии с частью 2.6 статьи 19.5 КоАП РФ - невыполнение в установленный срок законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о естественных монополиях, законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении либо недопущении ограничивающих конкуренцию действий или законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о совершении предусмотренных законодательством Российской Федерации действий, за исключением случаев, предусмотренных частями 2.1 - 2.5 настоящей статьи, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от восьми тысяч до двенадцати тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

Председатель Комиссии Ф.А. Хаджиев

Члены Комиссии А.И. Сватиков

В.В. Сарбаа