

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 11 декабря 2015 г.
Новосибирск

г.

Решение в полном объеме изготовлено 15 декабря 2015г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Долженкова Е. В. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Трубникова А.И.– ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев дело № 54, возбужденное 04.09.2015г. по признакам нарушения Департаментом имущества и земельных отношений Новосибирской области (630011, Российская Федерация, г. Новосибирск, ул. Красный проспект, 18) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии представителя Департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области – «...» (доверенность № 7459-02/38 от 08.10.2015г.), представителя Муниципального бюджетного учреждения г. Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» - «...» (доверенность № 2 от 12.10.2015г.), в отсутствие представителя ООО «СибЭкос», надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России из Прокуратуры г. Новосибирска поступило обращение ООО «СибЭкос» (вх. № 5683 от 22.06.2015г.) и дополнение к нему (вх. № 6086 от 03.07.2015г.), в котором указывается на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Муниципального бюджетного учреждения «Ритуальные услуги» (далее – МБУ «Ритуальные услуги») и мэрии г. Новосибирска, выразившихся в передаче в ведение МБУ «Ритуальные услуги» кладбищ г. Новосибирска.

Заявитель сообщает следующее.

На сегодняшний день в г. Новосибирске в сфере оказания ритуальных услуг сложилась негативная обстановка. Выражается это в нарушении действующего законодательства как со стороны мэрии г. Новосибирска, так и со стороны МБУ «Ритуальные услуги», а именно мэрия г. Новосибирска, наделив полномочиями органа местного самоуправления МБУ «Ритуальные услуги», отдельного хозяйствующего субъекта, передав МБУ «Ритуальные услуги» в ведение кладбища г. Новосибирска. В свою очередь МБУ «Ритуальные услуги» сдает в аренду муниципальное имущество (помещения, расположенные по адресу г. Новосибирск ул. Потанинская 42/1). ООО «Ритуальное хозяйство» незаконно арендует помещение по указанному адресу без проведения торгов. Кроме того, ООО «Ритуальное хозяйство» имеет торговые павильоны на территории кладбища.

Кроме ООО «Ритуальное хозяйство» на кладбищах г. Новосибирска арендуют участки именно у МБУ «Ритуальные услуги» еще около 60 хозяйствующих субъектов, которые заключили договоры с МБУ «Ритуальные услуги». Кроме того, руководитель МБУ «Ритуальные услуги» устанавливает свои тарифы на земли, которые принадлежат муниципалитету, проводя аукционы и по своему усмотрению допускает к нему участников или не допускает, кроме того на кладбище находятся хозяйствующие субъекты, которые вообще не участвуют в аукционах и не перезаключают договоры, это так сказать организации, приближенные к руководству МБУ «Ритуальные услуги». Данные земельные участки, на которых расположены торгово-выставочные площадки, расположены на кладбищах г. Новосибирска, т.е. на земле, которая принадлежит муниципалитету, а согласно п. 3 ч. 1 ст. 99 Земельного кодекса земли военных и гражданских захоронений относятся к землям историко-культурного значения, а полномочия по предоставлению земельных участков в силу ст. 29 Земельного кодекса осуществляется органами местного самоуправления в пределах их компетенции. Таким образом, МБУ «Ритуальные услуги», являясь хозяйствующим субъектом, не имело и не имеет право сдавать данные торгово-выставочные площадки, расположенные на земле, принадлежащей органам местного самоуправления. Руководство МБУ «Ритуальные услуги» поясняет, что данные земельные участки переданы на праве оперативного управления мэрией г. Новосибирска. Однако данные земли не могут быть переданы в оперативное управление или на праве хозяйственного ведения отдельно хозяйствующим субъектам, которым является МБУ «Ритуальные услуги» (данный факт был доказан комиссией УФАС России по НСО от 06.11.2014г. № 52, 53, а также Центральным районным судом было вынесено решение по делу № 2-575/2014 и Арбитражным судом НСО по делу № А45-300/2015). В связи с чем, данные договоры, заключенные с арендаторами, незаконны и заключены с нарушением всех норм права.

На сегодняшний день также достоверно известно, о чем сделана запись регистрирующего органа и выдано свидетельство о передаче на праве «оперативного управления» общественных кладбищ, расположенных на территории г. Новосибирска и Новосибирского района, отдельно хозяйствующим субъектам, а именно МБУ «Ритуальные услуги» («Клещихенское», «Гусинобродское», «Южное», «Заельцовское», «Северное» «Инское», «Чемское»), а также МУП «Похоронный дом ИМИ» («Барышевское», г. Оби, «Васхнил»), своим правом оперативного управления отдельно хозяйствующие субъекты распоряжаются по своему усмотрению (сдают муниципальное имущество (недвижимое, движимое) в аренду, а также создают торговые площадки и создают их в аренду, что запрещено действующим законодательством, поскольку согласно ЗК РФ данные земли отнесены к землям историко-культурного назначения и не могут быть переданы на праве оперативного или хозяйственного ведения отдельно хозяйствующим субъектам. Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органом местного самоуправления (ст. 18 Закона). Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, законом не предусмотрена. Данная правовая позиция содержится в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008г. № 12027/07.

На запросы Новосибирского УФАС России МБУ «Ритуальные услуги» (вх. № 6408 от 14.07.2015г.) представлены необходимые сведения и документы.

При рассмотрении обращения и поступивших материалов Новосибирским УФАС России установлено следующее.

Согласно Свидетельству о государственной регистрации от 06.11.2009г. (№ 54АГ 783508) на основании Приказа департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области № 1429 от 03.07.2009г. МБУ «Ритуальные услуги» передан в постоянное (бессрочное) пользование земельный участок: земли особо охраняемых территорий и объектов – для размещения общественного кладбища «Восточное», площадью 920484 кв.м., кадастровый номер <...> :19:112001:1516. Местоположение: Новосибирская обл., Новосибирский район, МО Станционный сельсовет.

В соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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 обладающего статусом специализированной службы, Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не предусмотрена. Также нормы Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» свидетельствует о том, что гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возложенные обязанности по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. В этой связи предоставление МБУ «Ритуальные услуги» в пользование земель кладбищ обеспечивает ему преимущественные условия деятельности и создает реальную угрозу ограничения конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг.

Руководствуясь п. 1 ч. 8 ст. 44 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 – ФЗ «О защите конкуренции» в отношении Департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области возбуждено дело № 54 от 04.09.2015г. о нарушении антимонопольного законодательства (Приказ № 236 от 04.09.2015г.) по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Департамент имущества и земельных отношений Новосибирской области представил следующие пояснения по существу дела (вх. № 9313 от 08.10.2015г.).

Согласно приказу департамента от 03.07.2009 № 1429 Муниципальному учреждению города Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» (далее - МБУ) в постоянное (бессрочное) пользование предоставлен земельный участок с кадастровым номером 54:19:112001:1516, находящийся в собственности Новосибирской области, площадью 920484 кв. м. из категории земель особо охраняемых территорий и объектов, разрешенное использование: для размещения общественного кладбища «Восточное».

Предоставление земельного участка осуществлено на основании заявления МБУ от 29.06.2009 № 221 в соответствии с действовавшими на тот период времени

нормами Земельного кодекса РФ.

При этом согласно ст. 30 Земельного кодекса РФ порядок предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности для строительства, предусматривал две различные процедуры, а именно:

1. без предварительного согласования мест размещения объектов;
2. с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществлялся исключительно на торгах (конкурсах, аукционах).

При этом, как указано в п. 3 ст. 30 Земельного кодекса РФ предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления в постоянное (бессрочное) пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений.

Таким образом, земельный участок МБУ для строительства мог быть предоставлен только в постоянное (бессрочное) пользование и только по процедуре предварительного согласования места размещения объектов.

Процедура предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществлялась без проведения торгов в следующем порядке:

- 1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 настоящего Кодекса, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;
- 2) выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета;
- 4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 настоящего Кодекса.

Выбор земельного участка в соответствии со ст. 31 Земельного кодекса осуществлялся органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка на основании заявления заинтересованного гражданина или юридического лица о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта.

Заявление МБУ о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта поступило в администрацию Новосибирской области 14.11.2006 года.

В соответствии с п. 2 ст. 31 Земельного кодекса РФ департаментом было направлено обращение в администрацию Новосибирского района о подготовке акта о выборе земельного участка.

При этом во исполнение требования п. 3 ст. 31 Земельного кодекса РФ департаментом была обеспечена публикация в средствах массовой информации сообщения о возможном предоставлении МБУ земельного участка для размещения кладбища «Восточное» (письмо в адрес Областного государственного учреждения «Редакция газеты «Советская Сибирь» от 03.07.2009 № 556411-14/12).

Информирование населения о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков в соответствии с пунктом 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации обеспечивает право граждан, общественных организаций и органов территориального общественного самоуправления на участие в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с предоставлением этих земельных участков для строительства. Каких-либо возражений, связанных с предстоящим предоставлением земельного участка, не поступало.

В результате, в соответствии со ст. 30 и ст. 31 Земельного кодекса РФ администрацией Новосибирского района Новосибирской области был подготовлен и согласован с соответствующими органами и организациями акт выбора земельного участка под размещение общественного кладбища «Восточное» города Новосибирска для МБУ.

Департаментом приказом № 1784 от 24.10.2008 предварительно согласовано место размещения объекта, утвержден акт о выборе земельного участка. Предусмотренные земельным законодательством основания для отказа в размещении объекта отсутствовали.

В силу п. 8 ст. 31 Земельного кодекса РФ решение о предварительном согласовании места размещения объекта действует в течение трех лет и является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства.

Распоряжением Администрации Новосибирской области № 86-ра от 30.03.2009 земельный участок с кадастровым номером 54:19:112001:1516 переведен из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов с установленным разрешенным использованием - для размещения общественного кладбища «Восточное» и предоставлен приказом департамента № 1429 от 03.07.2009 в постоянное (бессрочное) пользование МБУ.

Как следует из изложенных обстоятельств, предоставление департаментом земельного участка МБУ осуществлено в строгом соответствии с земельным законодательством, которое не наделяет уполномоченные на распоряжение земельными участками органы правом отказывать в предоставлении земельных участков по основаниям, не предусмотренным Земельным кодексом РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам публичной власти запрещено принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к необоснованному препятствованию осуществления деятельности хозяйствующими субъектами.

Под конкуренцией в силу п. 7 ст. 4 данного Закона понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Департамент принял все предусмотренные Земельным кодексом РФ меры к недопущению ограничения конкуренции обеспечив информирование населения о предстоящем предоставлении земельного участка для размещения кладбища.

Кроме того, как следует из буквального толкования п. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам публичной власти запрещено принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных Федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). Порядок предоставления земельных участков без проведения торгов регламентирован статьями 30, 31 Земельного кодекса и не предоставляет уполномоченным на распоряжение земельными участками органам право отказа в предоставлении земельного участка в случае наличия вероятности обеспечения хозяйствующему субъекту преимущественных условий деятельности. При этом следует отметить отсутствие в земельном законодательстве полномочий у органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных предоставлять земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на осуществление каких-либо мероприятий, в ходе которых возможно оценить вероятность обеспечения хозяйствующему субъекту преимущественных условий деятельности в результате предоставления земельного участка.

Учитывая вышеизложенное, департамент считает, что факт нарушения антимонопольного законодательства департаментом в ходе предоставления земельного участка МБУ отсутствует.

Кроме того, следует отметить следующие обстоятельства.

Приказ о предоставлении земельного участка с кадастровым номером 54:19:112001: 1516 МБУ в постоянное (бессрочное) пользование принят департаментом 03.07.2009, то есть более 6 лет назад.

В силу ст. 41.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренцию» дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно ст. 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе в случае добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства и его последствий лицом, совершившим такое нарушение.

Приказом департамента от 22.07.2015 № 1582 на основании заявления МБУ от 15.05.2015 № 311 право постоянного (бессрочного) пользования МБУ на земельный участок с кадастровым номером 54:19:112001:1516 прекращено.

Таким образом, департамент считает, что в соответствии с нормами ст. 41.1, п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» дело № 54, возбужденное приказом Управления антимонопольной службы по Новосибирской области от 04.09.2015 № 236, подлежит прекращению.

Рассмотрев материалы дела, выслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия Новосибирского УФАС России установила следующее.

Приказом Департамента земельных и имущественных отношений Новосибирской области № 1429 от 03.07.2009г. «О предоставлении Муниципальному учреждению г. Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка в Новосибирском районе» руководствуясь ст. 10, 20, 31 Земельного кодекса Российской Федерации и Положением о департаменте имущества и земельных отношений Новосибирской области МБУ «Ритуальные услуги» предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование земельный участок, находившийся в собственности Новосибирской области, с кадастровым номером 54:19:112001:1516, местоположение: Новосибирская область, Новосибирский район, МО Станционный сельсовет, площадью 920 484 кв.м., из категории земель особо охраняемых территорий и объектов для размещения общественного кладбища «Восточное».

Письмом исх. № 311 от 15.05.2015г. МБУ «Ритуальные услуги» просило оформить отказ от права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок при условии предоставления взамен в постоянное (бессрочное) пользование участка выделенного из земельного участка с кадастровым номером 54:19:112001:1825 площадью не менее 120га, с полностью оформленными документами для размещения на нем кладбища «Восточное».

Приказом Департамента земельных и имущественных отношений Новосибирской области № 1582 «О прекращении права постоянного (бессрочного) пользования МБУ «Ритуальные услуги» на земельный участок с кадастровым номером 54:19:112001:1516» от 22.07.2015г. право учреждения на земельный участок с кадастровым номером 54:19:112001:1516, местоположение: Новосибирская область, Новосибирский район, МО Станционный сельсовет, площадью 920 484 кв.м., из категории земель особо охраняемых территорий и объектов для размещения общественного кладбища «Восточное» прекращено.

Исходя из представленных Департаментом земельных и имущественных отношений Новосибирской области сведений, иных земельных участков для размещения кладбища «Восточное» не предоставлялось МБУ «Ритуальные услуги».

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии).

В связи с тем, что право постоянного (бессрочного) пользования МБУ «Ритуальные услуги» на земельный участок для размещения кладбища «Восточное» прекращено до возбуждения дела - нарушение антимонопольного законодательства, выразившееся в передаче МБУ «Ритуальные услуги» в пользование земельного

участка для размещения общественного кладбища «Восточное», отсутствует, что является основанием для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, пунктом 2 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Прекратить рассмотрение дела № 54 в отношении Департамента земельных и имущественных отношений Новосибирской области в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства.