

**Решение и предписание Комиссии Тверского УФАС России по делу № 04-6/37-2009
в отношении Администрацией г.Твери и ТГМУ «Радуница» о нарушении части 1
статьи 15 и статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите
конкуренции»**

РЕШЕНИЕ

по делу № 04-6/37-2009

Принято и объявлена резолютивная часть

29 декабря 2009 года

Решение изготовлено в полном объеме

20 января 2010 года г.Тверь

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

Председатель - Демина И.С., руководитель управления;

Члены Комиссии:

- Посохова Л.В., заместитель руководителя управления;

- Красюкова Л.К., начальник отдела контроля органов власти;

- Киртоакэ И.В., главный специалист - эксперт отдела контроля органов власти;

в присутствии:

- представителей администрации г.Твери: Березовской Т.Г., по доверенности от 08.12.2009 № 83 и Громова Р.М. по доверенности от 08.12.2009 № 82;

- директора ООО «Реквиём» Галушка Т.Н.;

- представителя ООО «Реквиём» Крылова А.Ю., по доверенности от 02.10.2009 б/н;

- представителя ТГМУ «Радуница» Соловьевой Ю.С., по доверенности от 08.12.2009 б/н;

рассмотрев дело № 04-6/37-2008 по признакам нарушения Администрацией г.Твери и ТГМУ «Радуница» части 1 статьи 15 и статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела послужило заявление ООО «Реквиём» о создании необоснованных препятствований в осуществлении деятельности по погребению, в т.ч. на кладбищах у пос.Дмитрово-Черкаassy и дер.Лебедево, в связи с принятием Администрацией г.Твери постановления от 06.10.2009 № 2795 «О проведении конкурса на право заключения договора по подготовке могил для погребения на муниципальных местах погребения г.Твери» (далее Постановление № 2795) и невозможностью осуществлять деятельность по копке могил.

Рассмотрев представленные материалы, выслушав доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, комиссия установила следующее.

1. По информации Администрации г.Твери (письмо от 08.12.2009 № 01/4668-и) Постановление № 2795 не опубликовывалось в средствах массовой информации, так как не затрагивает права, свободы и обязанности граждан.

При принятии Постановления № 2795 Администрация г.Твери руководствовалась, в т.ч. Уставом г.Твери и «Положением об организации похоронного дела, предоставления ритуальных услуг и содержания муниципальных мест погребения г.Твери», утвержденным решением Тверской городской Думы от 25.09.2008 № 126 (далее Положение, Решение № 126).

В ходе рассмотрения дела представителем ООО «Реквиём» было высказано мнение о необоснованности применения Решения № 126 при организации похоронного дела на территории иного муниципального образования Тверской

области «Калининский район» (кладбища «Лебедево» и «Дм.Черкасс»), со ссылкой на постановление кассационной инстанции от 12.09.2008 по делу № А66-15333/2005. Однако, при принятии указанного судебного решения исследовалось «Положение об организации похоронного дела и ритуальных услуг в г.Твери», утвержденное решением Тверской городской Думы от 11.10.2005 № 91, которое отменено в связи с принятием Решения № 126.

В соответствии с Положением муниципальные места погребения г.Твери – места погребения, располагающиеся на территории г.Твери и (или) на земельных участках иных муниципальных образований Тверской области, предоставленных в установленном законом порядке органам местного самоуправления г.Твери.

Постановлениями Администрации муниципального образования Тверской области «Калининский район» от 13.03.2009 №№ 671, 672 предоставлены Администрации г.Твери в безвозмездное срочное пользование 3 земельных участка в районе п.Дм.Черкасс Заволжского сельского поселения (на 2 из которых зарегистрировано право собственности муниципального образования г.Тверь) и 1 земельный участок в районе д.Лебедево Никулинского сельского поселения, под городское кладбище.

Пунктами 2.1, 2.2, 2.3 Постановления № 2795 Глава Администрации г.Твери предписывает ТГМУ «Радуница» подготовить и провести Конкурс на право заключения договора по подготовке могил для погребения на муниципальных местах погребения г.Твери (далее Конкурс).

При этом, Постановление № 2795 не устанавливает ни срок проведения Конкурса, ни условия участия в нем, ни критерии и порядок определения победителя Конкурса.

ТГМУ «Радуница» постановлением Администрации г.Твери от 28.05.2009 № 1466 определено уполномоченной организацией, осуществляющей контрольно-распорядительные функции по вопросам организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения в г.Твери.

Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) не содержит такого понятия как «подготовка могил для погребения».

По информации Администрации г.Твери (письмо от 08.12.2009 № 01/4668-и) и ТГМУ «Радуница» (письмо от 07.12.2009 № 52) подготовка могил для погребения включает в себя:

- разметку границ могилы на отведенном для погребения участке;
- копку могилы установленного размера на отведенном под захоронение месте, осуществляемую вручную или с использованием механических средств;
- зачистку могилы, осуществляемую вручную.

Копка могил является одной из составляющих гарантированного перечня услуг по погребению, который вправе оказывать любое лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение умершего (статья 9 Закона о погребении).

Статьи 447 и 448 Гражданского кодекса РФ предполагают возможность заключения договора по итогам конкурса с одним лицом, предложившим лучшие условия.

Следовательно, возможность осуществления хозяйствующим субъектом комплекса работ по погребению при отсутствии Договора с ТГМУ «Радуница» или в случае непризнания хозяйствующего субъекта победителем Конкурса, невозможна.

Принятие Постановления № 2795 влечет необходимость для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по погребению, в т.ч. специализированных служб по вопросам похоронного дела, которые обязаны

оказывать услуги по копке могилы в рамках гарантированного перечня, исходя из положений статьи 6, пункта 1 статьи 9, статьи 10 Закона о погребении, заключать договоры на копку могил с организацией, с которой ТГМУ «Радуница» заключен Договор (МУП «Тверьритуалсервис»), а затем с организацией – победителем конкурса.

В соответствии с частью 1 статьи 421 Гражданского кодекса РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена настоящим кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к вопросам местного значения городского округа (статья 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Согласно ст. 25 Закона о погребении 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. При этом, Закон о погребении не предусматривает, что субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению, ограничивается специализированными службами, и что иные юридические лица и граждане лишены права заниматься этой деятельностью.

При этом, органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего, а также действующим от имени и по поручению супруга, близких родственников, иных родственников, законных представителей, иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Выбор организации, оказывающей услуги по копке могил нарушает предоставляемое статьей 5 Закона о погребении право на волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти о доверии исполнить свое волеизъявление тому или иному лицу.

Таким образом, Постановление № 2795, устанавливая конкурсный принцип выбора единственной организации, имеющей право осуществления работ по подготовке могил для погребения, создает необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке оказания услуг по погребению и ритуальных услуг, ограничивает выбор хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по копке могил как составной части рынка оказания услуг по погребению, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На территории г.Твери сложился функционирующий товарный рынок оказания услуг по погребению и ритуальных услуг, представленный как минимум пятью хозяйствующими субъектами: МУП «Тверьритуалсервис», ООО «Реквием», ООО «Риком», ЗАО «Военно-мемориальная компания» Тверской филиал, ООО «Ритуальные услуги», для которых пунктами 2.1, 2.2, 2.3 Постановления № 2795 создаются предпосылки для устранения их с рынка оказания услуг по погребению и ритуальных услуг, а значит устранения конкуренции и монополизации указанного рынка.

2. Пунктом 2.4 Постановления № 2795 ТГМУ «Радуница» предписывается решить

вопрос о заключении договора по подготовке могил для погребения на муниципальных местах погребения г.Твери (далее Договор) до оглашения результатов Конкурса.

На дату принятия настоящего решения, по информации ТГМУ «Радуница», Конкурс не объявлен и его условия не определены.

Постановление № 2795 в части решения вопроса о заключении Договора до оглашения результатов конкурса (пункт 2.4) реализовано ТГМУ «Радуница» путем заключения с одним из участников рынка оказания услуг по погребению и ритуальных услуг - МУП «Тверьритуалсервис» договора от 12.10.2009 № 1/67-2009, предметом которого является проведение на территории муниципальных мест погребения г.Твери работ по подготовке могил для погребения умерших (погибших), согласно выделенного места для захоронения.

При этом, ТГМУ «Радуница» не определены единые условия заключения Договора, эти условия публично не размещались, предложение о заключении аналогичных Договоров в адрес иных участников рынка оказания услуг по погребению и ритуальных услуг не направлялось.

ТГМУ «Радуница» мотивирует действия по заключению Договора тем, что только МУП «Тверьритуалсервис» обратилось с заявлением о заключении такого договора и представило необходимый комплект документов для заключения договора. Производство работ по подготовке могил для погребения в период с 06.10.2009 осуществляло МУП «Тверьритуалсервис» в соответствии с Договором и на основании заявок граждан и организаций.

Однако, учитывая то обстоятельство, что Постановление № 2795 не публиковалось и не было доступно для ознакомления неопределенному кругу лиц, содержание Постановления № 2795 о возможности заключения Договора до проведения конкурса было известно только МУП «Тверьритуалсервис», располагающемуся территориально в одном помещении с ТГМУ «Радуница».

ООО «Реквием», намереваясь осуществлять работы по копке могил, обращалось в Администрацию г.Твери с просьбой представить копию Постановления № 2795 (письмо от 09.10.2009 № 15/1) и ТГМУ «Радуница» с просьбой ознакомиться с условиями проведения Конкурса (письмо от 13.10.2009 № 19) и заключить Договор, аналогичный Договору, заключенному с МУП «Тверьритуалсервис» (письмо от 13.10.2009 № 20).

ТГМУ «Радуница» письмами от 12.10.2009 № 18 и от 21.10.2009 № 24 сообщило ООО «Реквием» о принятии решения о проведении Конкурса и о возможности получения конкурсной документации в ТГМУ «Радуница»; письмом от 19.11.2009 № 44 проинформировало о возможности заключить Договор при условии представления копий учредительных документов, без указания конкретного перечня необходимых для представления документов. Однако, документального подтверждения направления письма в ноябре 2009 года не представлено (копия письма направлена ООО «Реквием» письмом от 24.12.2009 № 72 (квитанция об отправке от 25.12.2009)).

В результате непринятия ТГМУ «Радуница» мер по обеспечению равных условий осуществления деятельности на рынке оказания услуг по погребению и ритуальных услуг ООО «Реквием», наделенное статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела постановлением Администрации Спировского района от 15.02.2005 и постановлением Администрации муниципального образования «Никулинское сельское поселение Калининского района Тверской области» от 09.04.2009 № 14, было лишено возможности выполнять комплекс предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению (включающему копку могил) в полном объеме, поскольку копку могил

осуществляет только МУП «Тверьритуалсервис» на основании Договора.

В соответствии с постановлением Администрации г.Твери от 28.05.2009 № 1466 ТГМУ «Радуница» определено уполномоченной организацией, осуществляющей контрольно-распорядительные функции по вопросам организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

Согласно ст. 25 Закона о погребении 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. При этом, Закон о погребении не предусматривает, что субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению, ограничивается специализированными службами, и что иные юридические лица и граждане лишены права заниматься этой деятельностью.

При этом, органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего, а также действующим от имени и по поручению супруга, близких родственников, иных родственников, законных представителей, иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Таким образом, действия ТГМУ «Радуница» по исполнению пункта 2.4 Постановления № 2795 создают необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке оказания услуг по погребению и ритуальных услуг, ограничивают выбор хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по копке могил как составной части рынка оказания услуг по погребению, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

3. Действия Администрации и ТГМУ «Радуница» являются согласованными, влекущими заключение договора по подготовке могил для погребения на муниципальных местах погребения г.Твери с единственной организацией, а следовательно к устранению конкуренции на рынке оказания услуг по погребению и ритуальных услуг и монополизации указанного рынка.

В соответствии со статьей 4 Закона о 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.

Сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, относятся к признакам ограничения конкуренции (пункт 17 статьи 4 Закона о конкуренции).

Целями Закона о конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 Закона о конкуренции).

Закон о конкуренции распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица, организации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных

органов органы или организации, а также физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели (часть 1 статьи 3 Закона о конкуренции).

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о конкуренции органам местного самоуправления запрещается осуществлять действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а также установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

В соответствии со статьей 16 Закона о конкуренции запрещается осуществление органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами согласованных действий, если такое осуществление согласованных действий приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать пункты 2.1, 2.2, 2.3 постановления Администрации г.Твери от 06.10.2009 № 2795 «О проведении конкурса на право заключения договора по подготовке могил для погребения на муниципальных местах погребения г.Твери», устанавливающие конкурсный принцип выбора единственной организации, получающей право осуществлять работы по подготовке могил для погребения как составной части рынка оказания услуг по погребению, нарушающими часть 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

2. Признать действия ТГМУ «Радуница» по исполнению пункта 2.4 постановления от 06.10.2009 № 2795 «О проведении конкурса на право заключения договора по подготовке могил для погребения на муниципальных местах погребения г.Твери» нарушающими часть 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

3. Признать действия Администрации г.Твери и ТГМУ «Радуница» по принятию и исполнению (соответственно) постановления от 06.10.2009 № 2795 «О проведении конкурса на право заключения договора по подготовке могил для погребения на муниципальных местах погребения г.Твери» согласованными и нарушающими статью 16 Закона «О защите конкуренции».

4. Выдать Администрации г.Твери и ТГМУ «Радуница» предписание по делу № 04-6/37-2008.

5. Передать материалы дела должностному лицу Тверского УФАС России для возбуждения дела об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена статьей 14.9 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении.

Председатель Комиссии:

И.С.Демина

Члены Комиссии:

Л.В.Посохова

Л.К.Красюкова

И.В.Киртоакэ

ПРЕДПИСАНИЕ
по делу № 04-6/37-2009

20 января 2010 года г. Тверь

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

Председатель - Демина И.С., руководитель управления;

Члены Комиссии:

- Посохова Л.В., заместитель руководителя управления;

- Красюкова Л.К., начальник отдела контроля органов власти;

- Киртоакэ И.В., главный специалист - эксперт отдела контроля органов власти, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Закона и на основании своего решения от 20.01.2010 по делу № 04-6/37-2009 о нарушении Администрацией г.Твери и ТГМУ «Радуница» части 1 статьи 15 и статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации г.Твери в срок до 01 марта 2010 года прекратить нарушение части 1 статьи 15 и статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем внесения изменений в постановление от 06.10.2009 № 2795 «О проведении конкурса на право заключения договора по подготовке могил для погребения на муниципальных местах погребения г.Твери», исключив конкурсный принцип выбора единственной организации, получающей право осуществлять работы по подготовке могил для погребения как составной части рынка оказания услуг по погребению.

2. ТГМУ «Радуница» в срок до 01 марта 2010 года прекратить нарушение части 1 статьи 15 и статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем обеспечения потенциальным участникам рынка оказания услуг по погребению равных возможностей осуществления работ по подготовке могил для погребения.

3. В срок до 05 марта 2010 года проинформировать Управление Федеральной антимонопольной службы по Тверской области о выполнении настоящего предписания, с приложением заверенных копий подтверждающих документов.

В соответствии с частью 5 статьи 51 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» срок исполнения предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства может быть продлен комиссией по мотивированному ходатайству ответчика в случае, если указанные в ходатайстве причины будут признаны уважительными. Ходатайство о продлении срока исполнения предписания направляется в антимонопольный орган не позднее чем за 20 рабочих дней до истечения срока его исполнения.

Председатель Комиссии:

И.С.Демина

Члены Комиссии:

Л.В.Посохова

Л.К.Красюкова

И.В.Киртоакэ

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. В соответствии с частью 2 статьи 51 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» неисполнение в срок предписания по

делу о нарушении антимонопольного законодательства влечет за собой административную ответственность по части 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.