РЕШЕНИЕ

по делу № 069/01/16-99/2020

Резолютивная часть решения оглашена «04» декабря 2020 года

В полном объеме решение изготовлено «18» декабря 2020 года г. Тверь

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: Мироненко П.А., руководитель управления,

Члены Комиссии:

- Манюгина Е.И., заместитель начальника отдела антимонопольного контроля,

- Киртоакэ И.В., ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля,

при участии посредством видеоконференц-связи представителей:

- Администрации муниципального образования город Торжок (далее – Администрация): <***> (по доверенности от 24.03.2020 № 20),

- Общества с ограниченной ответственностью «Ритуал-Сервис» (далее – ООО «Ритуал-Сервис»): <***> – генерального директора (решение № 11 единственного участника ООО «Ритуал-Сервис» от 22.06.2015) и <***> (по доверенности от 14.04.2020 № б/н),

- Общества с ограниченной ответственностью «Теплоэнергосервис» (далее – ООО «Теплоэнергосервис»): <***> – директора (решение № 01/20 единственного участника ООО «Теплоэнергосервис» от 12.08.2020),

в отсутствие заинтересованных лиц ИП <***> и ИП <***>., надлежащим образом уведомленных о дате, времени и месте рассмотрения дела,

рассмотрев дело № 069/01/16-99/2020 по признакам нарушения Администрацией (адрес: 172002, Тверская область, г. Торжок, Новгородская набережная, д. 1А) и ООО «Ритуал-Сервис» (адрес:

172002, Тверская область, г. Торжок, ул. Больничная, д. 30) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Настоящее дело № 069/01/16-99/2020 возбуждено 05.03.2020 на основании поступившего из Торжокской межрайонной прокуратуры обращения <***> - представителя одного из участников рынка услуг по погребению в городе Торжке Индивидуального предпринимателя <***> (далее – ИП <***>), в отношении Администрации и ООО «Ритуал-Сервис» по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, выразившегося в заключении и реализации соглашения на рынке ритуальных услуг г. Торжка.

ИП <***> осуществляла предпринимательскую деятельность в сфере ритуальных услуг на территории города Торжка и Торжокского района с 24.09.2019. ООО «Ритуал-Сервис» препятствовало ИП <***> как в выделении на кладбище города Торжка мест для захоронения умерших, так и в оказании услуг по копке могил работниками ИП <***>.

Администрация считает, что в ее действиях отсутствует нарушение пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, поскольку в результате реализации соглашения о взаимодействии по вопросам организации похоронного дела и ритуальных услуг на территории муниципального образования город Торжок (далее – Соглашение), заключенного с ООО «Ритуал-Сервис», не произошло сокращения количества хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке ритуальных услуг.

Согласно позиции ООО «Ритуал-Сервис» (письмо от 07.04.2020 № 13) со стороны ООО «Ритуал-Сервис» не создаются препятствия для входа на рынок иным хозяйствующим субъектам. ООО «Ритуал-Сервис» никогда не препятствовало ИП <***> в выделении на кладбище города Торжка мест для захоронения умерших, так и в копке могил на кладбище города Торжка.

Привлеченное к участию в настоящем деле в качестве заинтересованного лица ООО «Теплоэнергосервис» осуществляет на территории города Торжка и Торжокского района деятельность по оказанию ритуальных услуг с 24.08.2020 и считает, что ООО «Ритуал-Сервис» созданы необоснованные преимущества по выделению мест под захоронения на кладбищах города Торжка, что

ставит его в более выгодные условия по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере ритуальных услуг города Торжка. Указанный факт, по мнению ООО «Теплоэнергосервис», свидетельствует о наличии сговора между Администрацией и ООО «Ритуал-Сервис», результатом которого явился уход с рынка ИП <***> и ИП <***>.

ИП <***> и ИП <***> позицию по делу не выразили.

Материалы, представленные в рамках дела, свидетельствуют о следующем.

Вопросы, связанные с погребением и похоронным делом, регламентируются Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), а также принимаемыми в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Постановлением Главы города Торжка от 25.03.2005 № 252 утверждено Положение об организации похоронного дела и ритуальных услуг в г. Торжке (далее – Положение), регулирующее вопросы организации похоронного дела и ритуальных услуг в городе Торжке.

В соответствии с пунктом 1.2 Положения (в ред. постановления Администрации от 05.06.2009 № 221) погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми Администрацией, и иными лицами, взявшими на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Пунктом 8.1 Положения (в ред. постановления Администрации от 05.06.2009 № 221) предусмотрено, что услуги по погребению на территории городских кладбищ могут осуществляться хозяйствующими субъектами, наделенными статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, а также иными юридическими и физическими лицами.

Согласно пункту 8.3 Положения (в ред. постановления Администрации от 05.06.2009 № 221) оформление заказов на захоронение может производиться хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке погребения и рынке

ритуальных услуг. Выделение мест для захоронения на родственных участках и закрытых для свободного захоронения кладбищах осуществляется организацией или должностным лицом, уполномоченными Администрацией, которые осуществляют комплекс мероприятий по ведению учета, контроля и созданию архивного фонда по захоронениям на городских кладбищах не менее чем за 24 часа до проведения захоронения.

Постановлением Главы города Торжка от 13.04.2007 № 196 «О городской специализированной службе по вопросам похоронного дела» ООО «Ритуал-Сервис» наделено статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

ООО «Ритуал-Сервис» оказывает ритуальные услуги в помещении, пристроенном к зданию морга, расположенном на земельном участке, принадлежащем ГБУЗ «Торжокская ЦРБ». Также ООО «Ритуал-Сервис» принадлежит двухэтажное здание, расположенное на земельном участке, граничащим с земельным участком ГБУЗ «Торжокская ЦРБ».

11.01.2012 между Администрацией и ООО «Ритуал-Сервис» заключено Соглашение, в соответствии с пунктом 1.2 которого Администрация поручает специализированной службе осуществлять выделение мест под захоронение, регистрацию захоронений на территории городских кладбищ и ведение архивного фонда по захоронениям в соответствии с требованиями действующего законодательства и иных нормативных правовых актов.

В соответствии с пунктом 2.2 Соглашения ООО «Ритуал-Сервис» принимает на себя следующие обязательства: оформление заказов на осуществление захоронения (подпункт «д» пункта 2.2.3.2); исполнение заказа на сопровождение процессии до места погребения (подпункт «б» пункта 2.2.3.3); содержание территорий кладбищ (в т.ч. уборка мусора, расчистка снега) (пункт 2.2.5).

Согласно информации Администрации (письмо от 26.12.2019 № 01-17/5960) по вопросам выделения мест для захоронений умерших родственников на кладбищах города Торжка надлежит обращаться в ООО «Ритуал-Сервис».

Таким образом, ООО «Ритуал-Сервис», являясь участником рынка ритуальных услуг, одновременно наделено полномочиями рассматривать обращения о выделении мест для захоронений на кладбищах г. Торжка и принимать по ним решения, что дает ему как

участнику рынка услуг по погребению возможность влиять на выбор обратившихся родственников ритуальной организации.

При этом, наделив ООО «Ритуал-Сервис» такими полномочиями, Администрация не определила порядок и срок рассмотрения таких обращений о выделении мест под захоронения, исключающих возможность нарушать сроки или иным образом препятствовать выбору ритуальной организации (с учетом специфики услуги, требующей оказание услуги в определенный срок).

Пунктом 2 статьи 25 Закона о погребении предусмотрено, что 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. Органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с Законом о погребении возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов (статья 29 Закона о погребении).

Статьей 9 Закона о погребении установлен гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых на безвозмездной основе: оформление документов, необходимых для погребения; предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом). В силу части 2 статьи 9 Закона о погребении указанные услуги по погребению оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг по погребению, не может служить основанием предоставления хозяйствующему субъекту, имеющему такой статус, исключительных прав на рынке услуг по погребению.

Системный анализ приведенных норм Закона о погребении в совокупности со статьями 8 и 55 Конституции Российской Федерации, гарантирующей поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности и равенство всех форм собственности,

недопустимость ограничения прав иначе как на основании федерального закона 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, статьями 23 и 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующими предпринимательскую деятельность граждан и правоспособность юридических лиц, свидетельствует о следующем: устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон № 8-ФЗ не исключает возможности выполнения указанной деятельности другими коммерческими организациями. При этом статус специализированной службы по вопросам похоронного дела не предоставляет хозяйствующему субъекту, имеющему вышеуказанный статус, дополнительных прав, по сравнению с иными участниками рыка, а лишь возлагает дополнительные обязанности в виде недопустимости уклониться от оказания услуг.

Рынок ритуальных услуг в городе Торжке является конкурентным, на указанном рынке, помимо ООО «Ритуал-Сервис», осуществляют деятельность ИП <***> (адрес), ИП Егорова Т.Ю. (адрес) и ООО «Теплоэнергосервис» (172008, Тверская область, г. Торжок, ул. Дзержинского, д. 117В, кв. 38).

ИП <***> (адрес) являлась участником вышеуказанного рынка в период с 24.09.2019 по 01.10.2020.

В ходе рассмотрения дела ИП <***> сообщила, что с декабря 2019 года не имеет возможности самостоятельно оказывать услуги по копке могилы, поскольку такие услуги оказываются исключительно ООО «Ритуал-Сервис». За период с 24.09.2019 по 31.03.2020 ИП <***> осуществила 2 захоронения на кладбищах города Торжка, из них: в сентябре 2019 года – 0, в октябре 2019 года -1, в ноябре 2019 года – 1, в декабре 2019 года-0, с января по март 2020 - 0. В результате ИП <***> оказывала лишь часть услуг по погребению без копки могилы, что существенно повлияло на объем оказанных услуг.

Представленные в материалы дела документы свидетельствуют о следующем.

В период со 02.03.2020 по 16.04.2020 к ИП <***> обращались граждане за оказанием ритуальных услуг в связи со смертью родственников, включая услуги по погребению в размере 6500 рублей, однако весь

комплекс ритуальных услуг, включая стоимость копки могилы ИП <***> не оказывался, что подтверждено представленными наряд-заказами от 02.03.2020, от 03.03.2020, от 04.03.2020, от 06.03.2020, от 08.03.2020, от 14.03.2020, от 17.03.2020, от 18.03.2020, от 19.03.2020, от 20.03.2020, от 24.03.2020, от 28.03.2020, от 01.04.2020, от 02.04.2020, от 09.04.2020, от 15.04.2020, от 16.04.2020. В результате захоронения умерших граждан были произведены только после оформления заказа за копку могилы в ООО «Ритуал-Сервис» в размере 6300,00 рублей (подтверждено кассовыми чеками ООО «Ритуал-Сервис»). Оказанные в период рассмотрения настоящего дела услуги по копке могил силами ИП <***> составляли 6000 рублей.

ООО «Ритуал-Сервис» письмом от 09.07.2020 № б/н представила информацию о количестве оказанных услуг по копке могил в период с 31.03.2020 по 30.06.2020: частные лица – 1, ИП <***> – 22, ИП <***> – 23 и ООО «Ритуал-Сервис» - 129.

При этом в ходе рассмотрения дела представитель ИП <***> письмом от 16.04.2020 № б/н сообщала о том, что со стороны ООО «Ритуал-Сервис» продолжают совершаться действия, свидетельствующие об отказе ИП <***> в выделении на кладбище города Торжка мест для захоронения умерших, так и в оказании услуг по копке могил работниками ИП <***>.

В связи со сложившейся ситуацией ИП <***> продолжала оказывать неполный комплекс ритуальных услуг и нести убытки.

В период с 2018 по 2020 годы ООО «Ритуал-Сервис», обладая статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, осуществило 627 захоронений в 2018 году, 490 захоронений в 2019 году и 118 захоронений в 2020 году (по состоянию на 07.04.2020).

Согласно информации ООО «Ритуал-Сервис» (письмо от 03.12.2020 № б/н) с 01.09.2020 захоронения на кладбище И. Богослова осуществили ИП <***> – 24, ООО «Ритуал-Сервис» - 96 и ООО «Теплоэнергосервис» - 38.

04.12.2020 <***> представила позицию по делу, указав, что прекращение предпринимательской деятельности было вызвано поведением ООО «Ритуал-Сервис», которое продолжало препятствовать ИП <***> в оказании услуг по копке могил на кладбищах города Торжка. В результате указанных обстоятельств ИП <***> прекратила осуществлять предпринимательскую деятельность с 01.10.2020.

Дополнительно приобщенные и поступившие из Межмуниципального отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации «Торжокский» и Торжокской межрайонной прокуратуры материалы по обращениям ООО «Теплоэнергосервис» свидетельствуют о создании в сентябре и октябре 2020 года для ООО «Теплоэнергосервис» препятствий в осуществлении предпринимательской деятельности на рынке услуг по захоронению в связи с отказом ООО «Ритуал-Сервис» выделять места погребения на кладбищах г. Торжка.

В ходе рассмотрения дела также было установлено, что наряду с ООО «Ритуал-Сервис» действует муниципальное казенное учреждение города Торжка «Центр по обеспечению деятельности органов местного самоуправления» (далее – Учреждение).

Постановлением Администрации от 22.05.2019 № 184 утвержден устав Учреждения, согласно пункту 2.3.12 которого Учреждение осуществляет функции специализированной службы по вопросам похоронного дела. Согласно информации Администрации эти функции выполняет исключительно ООО «Ритуал-Сервис», хотя на Учреждение эти функции возложены и включены в устав.

При таких обстоятельствах и при наличии действующего Соглашения действия Администрации и ООО «Ритуал-Сервис» свидетельствуют о намеренном устранении конкуренции на рынке ритуальных услуг г. Торжка, повлекшие уход с рынка ИП <***>.

Согласно статье 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов (пункт 4).

Пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что для целей соответствующего правового регулирования под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Таким образом, соглашение является согласованным

волеизъявлением двух или более участников.

Администрация и ООО «Ритуал-Сервис» заключили соглашение, предоставляющее ООО «Ритуал-Сервис» возможность односторонне воздействовать на условия функционирования рынка услуг по погребению, что может негативно отразиться на конкуренции на вышеуказанном рынке и противоречит требованиям пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Тверским УФАС России в соответствии с пунктом 10.8 Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, проведен анализ состояния конкуренции на рынке ритуальных услуг в городе Торжке.

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 граждан; географические границы – территория города Торжка.

Временной интервал исследования товарного рынка определен периодом с 11.01.2012 по 10.06.2020 (дата вынесения заключения).

В соответствии с целями исследования проведен ретроспективный анализ состояния конкуренции на товарном рынке, поскольку необходимо было установить положение на рынке, сложившееся на дату рассмотрения настоящего дела.

Таким образом, действия Администрации и ООО «Ритуал-Сервис», выразившиеся в согласованном их волеизъявлении в виде наделения последнего исключительными правами в сфере оказания ритуальных услуг на территории города Торжка по сравнению с иными хозяйствующими субъектами товарного рынка, приведшее к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории города Торжка и устранению с него Индивидуального предпринимателя <***>, являются нарушением пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В связи с тем, что меры по устранению нарушения антимонопольного законодательства Администрацией не приняты, Комиссией принято

решение о выдаче предписания.

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 муниципального образования город Торжок и Общества с ограниченной ответственностью «Ритуал-Сервис», выразившиеся в согласованном их волеизъявлении в виде наделения последнего исключительными правами в сфере оказания ритуальных услуг на территории города Торжка по сравнению с иными хозяйствующими субъектами товарного рынка, приведшее к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории города Торжка и устранению с него Индивидуального предпринимателя <***>, нарушением пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать отсутствие оснований для прекращения рассмотрения дела № 069/01/16-99/2020, указанных в статье 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Выдать Администрации муниципального образования город Торжок предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

4. Направить материалы дела № 069/01/16-99/2020 уполномоченному должностному лицу Тверского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии: П.А. Мироненко

Члены Комиссии: Е.И. Манюгина, И.В. Киртоакэ

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.