

РЕШЕНИЕ
по делу № 860-ФАС52-ТР-15-04/07-10

23 декабря 2010 года

город Нижний Новгород

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

<...>

с участием:

<...>

рассмотрев дело № 860-ФАС52-ТР-15-04/07-10 по признакам нарушения администрацией Выксунского муниципального района Нижегородской области (Красная площадь, д. 1, г. Выкса, Нижегородская область, 607060) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

установила:

В Нижегородское УФАС России поступило заявление администрации города Выкса Выксунского муниципального района Нижегородской области (далее – заявитель), содержащее признаки нарушения антимонопольного законодательства на рынке оказания ритуальных услуг в городе Выкса Выксунского муниципального района Нижегородской области (далее – город Выкса). Как установлено в ходе рассмотрения заявления, производственный кооператив «Обелиск» (далее – ПК «Обелиск», заинтересованное лицо) является специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Основными видами деятельности ПК «Обелиск» являются: деятельность по организации похоронного дела и оказанию ритуальных услуг; строительная деятельность; другие виды деятельности, не противоречащие действующему законодательству (пункт 2.1 Устава кооператива, утвержденного общим собранием членов ПК «Обелиск», далее – Устав).

В настоящее время действует договор от 29.04.1996, заключенный администрацией города Выкса и ПК «Обелиск».

Как следует из пункта 1 договора от 29.04.1996 администрация передала кооперативу в пользование сроком на 50 лет земельный участок площадью 10 гектаров, отведенный под городское кладбище в Южной, а также действующее в Южной и закрытое кладбище в Северных частях города (далее – муниципальные кладбища).

Пунктом 4.4 договора установлено, что расторжение договора в одностороннем порядке не допускается.

В соответствии с договором ПК «Обелиск» ведет регистрацию мест захоронения в книгах учета захоронений, производит отвод земельного участка для проведения работ по захоронению, проводит инвентаризацию захоронений, осуществляет работы по благоустройству муниципальных кладбищ.

В 1996 году администрация города Выкса Нижегородской области преобразована в администрацию Выксунского района Нижегородской области (постановление Земского Собрания Выксунского района Нижегородской области от 18.12.1996 № 139).

В 2006 году в соответствии с законодательством образованы администрация Выксунского муниципального района Нижегородской области и администрация города Выкса Выксунского муниципального района Нижегородской области.

Правопреемником по договору с ПК «Обелиск» является администрация Выксунского муниципального района Нижегородской области.

В то же время функции по отводу земельных участков для захоронений и ведения учета захоронений, по мнению заявителя, являются полномочиями администрации города Выкса. Однако, как указывает заявитель, приступить к исполнению своих обязанностей в сфере организации похоронного дела администрация города Выкса не имеет возможности в силу действия

указанного договора от 29.04.1996 (далее – договор).

В связи с вышеизложенным, по результатам рассмотрения заявления администрации города Выкса территориальным органом ФАС России принято решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении администрации Выксунского муниципального района, о чем на основании части 4 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» 22.06.2010 издан приказ № 511.

На заседании комиссии представители заявителя поддержали позицию, изложенную в обращении в антимонопольный орган. Представитель ответчика отрицала факт нарушения антимонопольного законодательства, ссылаясь на то, что в момент заключения договора с ПК «Обелиск» законодательство не устанавливало запретов на передачу функций по отводу земельных участков и учету мест захоронений хозяйствующему субъекту. Отношения, связанные с погребением умерших в Российской Федерации, регламентировались в момент заключения договора Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Представитель заинтересованного лица (ПК «Обелиск») сообщила, что ПК «Обелиск» в соответствии с условиями договора осуществляет деятельность по благоустройству и охране муниципальных кладбищ, отводит земельные участки для захоронения, выполняет на возмездной основе услуги по захоронению умерших тел в землю, а также является специализированной похоронной службой (в соответствии с распоряжением администрации Выксунского муниципального района от 05.01.2000 № 1-р). При этом представитель заинтересованного лица на заседании комиссии отрицала факт нарушения антимонопольного законодательства со стороны администрации Выксунского муниципального района Нижегородской области.

Заслушав доводы сторон и заинтересованного лица, изучив материалы дела и имеющиеся в деле доказательства, комиссия приходит к следующему.

Согласно статье 3 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) под погребением понимаются обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям.

Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления; порядок их деятельности определяется органом местного самоуправления (статья 18 Закона).

В силу пункта 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения поселения.

На территории города Выкса полномочиями по организации мест захоронений наделена администрация города Выкса. В соответствии с пунктом 5 статьи 35 Устава города Выкса, принятого постановлением городской Думы города Выкса от 28.12.2005 № 7, к полномочиям администрации города Выкса в области жилищно-коммунального, бытового и торгового обслуживания населения относится, в частности, организация оказания ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Постановлением городской Думы города Выкса Выксунского муниципального района Нижегородской области от 13.04.2010 № 16 утверждено Положение об оказании ритуальных услуг на территории города Выкса (далее – Положение), в котором, в частности, определены полномочия администрации города Выкса по организации ритуальных услуг в городе Выкса (глава 3 Положения), определен порядок работы, благоустройства и содержания кладбищ на территории города Выкса (глава 6 Положения).

Главой 1 Положения предусмотрено, что администрация города Выкса осуществляет регистрацию, перерегистрацию захоронений, произведенных на территории муниципальных кладбищ; организует размещение заказов путем проведения конкурсов, аукционов, запроса котировок на право заключения договоров по содержанию и эксплуатации муниципальных кладбищ в целях выбора обслуживающих организаций, а также на проведение отдельных видов работ по благоустройству муниципальных кладбищ; осуществляет контроль за соблюдением порядка захоронений, содержанием мест погребения; обеспечивает выдачу решений о выделении мест для захоронений, выдачу разрешений на захоронения.

Между тем договором от 29.04.1996 участок земли размером в 10 га «под городские кладбища» передан в пользование

производственному кооперативу «Обелиск» сроком на 50 лет (пункт 1.1 договора).

Пунктом 2.2 договора предусмотрена обязанность ПК «Обелиск» на осуществление хозяйственной деятельности на общественных кладбищах, включая обустройство кладбищ, возмездное, за счет городского бюджета, возведение хозяйственно-служебных построек, определение сектора захоронений, здания гражданских панихид, контору кладбищ, а строения, возведенные за счет средств кооператива, являются его собственностью. При этом администрация Выксунского муниципального района обязана в соответствии с пунктом 3.2 и 3.1 договора возмещать все затраты кооператива при строительстве и обустройстве кладбищ, а также по уходу и охране кладбищ и находящихся на территории кладбищ помещений, включая оплату линии связи. Невыполнение администрацией Выксунского района указанных обязательств влечет возмещение материального ущерба (пункт 4.3 договора).

В то же время ПК «Обелиск» в силу пункта 1.3 Устава является юридическим лицом, имеет обособленное имущество и вправе совершать любые сделки. Деятельность ПК «Обелиск» направлена на извлечение прибыли. Таким образом, ПК «Обелиск» является хозяйствующим субъектом по смыслу антимонопольного законодательства.

То есть ПК «Обелиск», являясь хозяйствующим субъектом и оказывая населению возмездные услуги с апреля 1996 года по настоящее время, одновременно с этим осуществляет часть контрольно-распорядительных функций органа местного самоуправления (администрации города Выкса) в сфере ритуальных услуг.

Материалами дела подтверждено, что, в частности, ПК «Обелиск» ведет журнал регистрации захоронений на следующих муниципальных кладбищах города Выкса Выксунского муниципального района Нижегородской области: на Новом Южном кладбище, на Старом Южном кладбище, на Северном кладбище, выдает удостоверения на право на захоронения, ведет книгу регистрации выданных удостоверений, а также осуществляет отвод земельных участков для захоронений на указанных кладбищах. Иными словами ПК «Обелиск» исполняет функции и полномочия органа местного самоуправления (администрации города Выкса).

В силу части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» установлен запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями органа местного самоуправления.

Таким образом, наделение хозяйствующего субъекта (ПК «Обелиск»), действующего на рынке ритуальных услуг города Выкса Выксунского муниципального района Нижегородской области определенными контрольно-распорядительными функциями органа местного самоуправления (ведение книги учета захоронений, выдача удостоверений на право на захоронение, регистрация выданных удостоверений, отвод земельного участка для захоронения, а также функциями, следующими из пунктов 2.5, 2.3, 2.2 договора), противоречит части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Вывод о том, что выделение земельных участков для захоронений, наряду с осуществлением контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, установлением режима работы кладбищ, контролем за соблюдением порядка захоронений, инвентаризацией захоронений, осуществлением регистрации захоронений относится к контрольно-распорядительным функциям органа местного самоуправления сформулирован также в постановлении Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 12027/07.

В ходе рассмотрения дела заинтересованным лицом пояснялось (копии документов есть в материалах дела), что в настоящее время администрация города Выкса самостоятельно ведет учет захоронений и осуществляет отвод земельных участков и регистрацию умерших.

Однако установлено, что ПК «Обелиск», несмотря на многочисленные обращения со стороны администрации города Выкса, на день принятия настоящего решения по делу не направил в адрес заявителя информацию, необходимую для выполнения контрольно-распорядительных функций органа местного самоуправления на рынке ритуальных услуг города Выкса в полном объеме. Речь идет о реестре захоронений на муниципальных кладбищах, о схемах и картах захоронений, о существующей брони на захоронения. Без указанной информации заявитель не имеет возможности полноценно осуществлять функцию по отводу земельного участка для захоронений на муниципальных кладбищах города Выкса.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещено принимать акты и (или) совершать действия, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции на товарных рынках.

В ходе рассмотрения дела установлено, что ПК «Обелиск» наряду с другими хозяйствующими субъектами (МУП «Память» и ИП Ермаков) действует на рынке ритуальных услуг города Выкса Выксунского муниципального района Нижегородской области. Передача в пользование общественных кладбищ в хозяйственное ведение ПК «Обелиск», факт наделения хозяйствующего субъекта (ПК «Обелиск») администрацией Выксунского муниципального района Нижегородской области определенными контрольно-распорядительными функциями органа местного самоуправления, а также обязанность администрации Выксунского муниципального района возмещать расходы ПК «Обелиск», напрямую не связанные с деятельностью на товарном рынке, создает ему преимущественное положение на рынке ритуальных услуг города Выкса Выксунского муниципального района по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим (или имеющим намерение осуществлять) деятельность на этом рынке (в частности, МУП «Память» и ИП Ермаков), и, следовательно, противоречит части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Доводы администрации Выксунского муниципального района о том, что ею не нарушено антимонопольное законодательство, поскольку на момент заключения договора законодательство не устанавливало запретов на передачу функций по отводу земельных участков и учету мест захоронений хозяйствующему субъекту, несостоятельны. Вышеупомянутый договор от 29.04.1996, передающий в пользование кладбища хозяйствующему субъекту (ПК «Обелиск»), противоречит как специальному законодательству (статье 18 Закона о погребении), так и антимонопольному законодательству, поскольку право на ведение хозяйственной деятельности на кладбищах, реализация функций по уходу за кладбищем и охране помещений и кладбищ, предоставленное ПК «Обелиск» договором, является обстоятельством, создающим возможность для хозяйствующего субъекта в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке и, следовательно, может приводить к ограничению конкуренции (пункт 17 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Факт осуществления с 1996 года вплоть до настоящего времени контрольно-распорядительных функций органа местного самоуправления (заявителя) позволяет квалифицировать данную ситуацию как длжащееся нарушение антимонопольного законодательства.

И в то же время без соответствующего волеизъявления со стороны администрации города Выксунского района ПК «Обелиск» в силу пункта 4.4 в одностороннем порядке не имеет возможности расторгнуть договор.

Таким образом, вышеустановленные факты свидетельствуют о нарушении ответчиком антимонопольного законодательства (частей 1 и 3 Федерального закона «О защите конкуренции») и обязывают комиссию выдать администрации Выксунского муниципального района Нижегородской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на рынке ритуальных услуг города Выкса Выксунского муниципального района Нижегородской области.

С учетом изложенного, руководствуясь статьями 23, 41, 49 – 50 Федерального закона «О защите конкуренции», комиссия

решила:

1. Признать администрацию Выксунского муниципального района Нижегородской области нарушившей требования частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».
2. Выдать администрации Выксунского муниципального района Нижегородской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции путем устранения выявленных нарушений антимонопольного законодательства.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ
по делу № 860-ФАС52-ТР-15-04/07-10

23 декабря 2010 года

город Нижний Новгород

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

<...>

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 23 декабря 2010 года по делу № 860-ФАС52-ТР-15-04/07-10 о нарушении администрацией Выксунского муниципального района Нижегородской области (Красная площадь, д. 1, г. Выкса, Нижегородская область, 607060) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», -

предписывает:

- 1) администрации Выксунского муниципального района Нижегородской области **в срок до 10.02.2011** совершить действия, направленные на устранение выявленных нарушений антимонопольного законодательства путем расторжения договора от 29.04.1996, заключенного с ПК «Обелиск»;
- 2) о выполнении настоящего предписания сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области в срок до 15.02.2011, направив письменное уведомление, а также документы, подтверждающие исполнение настоящего предписания.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

За невыполнение в установленный срок предписания антимонопольного органа пунктом 2.6 части 2 статьи 19.5 Кодекса об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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