

Решение

по делу № ТГ 08-02/2014-65

принято 23 марта 2015 года

изготовлено 25 марта 2015 года

г. Ижевск

Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе: ...- председатель Комиссии – заместитель руководителя – начальник отдела контроля органов власти, члены Комиссии.... – начальник отдела контроля закупок; – специалист – эксперт отдела контроля органов власти, кворум соблюден,

рассмотрев имеющиеся материалы дела № ТГ 08-02/2014-65 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам части 1 статьи 15, пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) в отношении МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» (далее – МКУ «СБидХ», МКУ),

на заседании Комиссии в присутствии представителей:

ответчика по делу – МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» – по доверенности от 03.02.2015г. № 16,

заявителя –;

представителей заявителя – по доверенности от 30.01.2015г. б/н, по доверенности от 02.03.2015г. б/н;

заинтересованного лица МУП г. Ижевска «Ритуал» - по доверенности от 16.03.2015 г. № 94,

в отсутствие представителя заинтересованного лица – Администрации МО «Город Ижевск» (уведомлён надлежащим образом),

у с т а н о в и л а:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике (далее – Удмуртское УФАС России) поступило заявление индивидуального предпринимателя ... о наличии в действиях Администрации города Ижевска, МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» (вх. № 4130 от

25.04.2014 г.) признаков нарушения антимонопольного законодательства при осуществлении соответствующих функций в сфере похоронного дела на территории города Ижевска Удмуртской Республики.

В поданном заявлении указывает, что на рынке оказания ритуальных услуг сложилась практика, в соответствии с которой, для предоставления возможности захоронения умерших на муниципальных кладбищах г. Ижевска требуется ряд документов, а именно: копия справки о смерти (свидетельства о смерти); удостоверение на захоронение; корешок об оплате услуг МУП г. Ижевска «Ритуал» на копку могилы. Вместе с тем, МУП г. Ижевска «Ритуал» (далее – МУП) является участником конкурентного рынка по оказанию ритуальных услуг, которому необоснованно предоставляется преимущество перед иными участниками рынка, в том числе,, так как, с учетом указанных обстоятельств только МУП в данной ситуации имеет возможность копки могил за плату.

В результате рассмотрения заявления ..., приказом Удмуртского УФАС России от 18.06.2014 г. № 340 «О возбуждении дела № ТГ 08-02/2014-65 и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» возбуждено настоящее дело.

На заседаниях Комиссии Удмуртского УФАС России 22.07.2014 года, 02.09.2014 года, 08.09.2014 года, 07.10.2014 года, 12.11.2014 года, 03.02.2015 года, 04.03.2015 года, 16.03.2015 года, 23.03.2015 года представители лиц, являющихся участниками настоящего дела, поддержали пояснения, данные письменно, в полном объеме.

Заявителем в материалы дела представлены: заявление в МКУ г. Ижевска «СБидХ» (б/н, б/д), письмо МКУ г. Ижевска «СБидХ» от 02.04.2014г. № 2192/08-08, заявление в МКУ г. Ижевска «СБидХ», письмо МКУ г. Ижевска «СБидХ» от 28.02.2014г. № 1269/08-08, квитанции МУП г. Ижевска «Ритуал» об уплате рытья могилы, документы необходимые для захоронения, адвокатский запрос вх. МКУ г. Ижевска «СБидХ» от 06.05.2013г., письмо МКУ г. Ижевска «СБидХ» от 15.05.2013г. № 2169/08-07, документы, подтверждающие вид предпринимательской деятельности Заявителя, видеозаписи (вх. от 30.09.2014г. № 9564, вх. от 03.02.2015г. № 804, вх. от 02.03.2015г. № 1654).

Ответчиком в материалы дела представлены: пояснения письменно (исх. от 19.05.2014г. № 3563/08-08, от 16.07.2014г. № 5175/08-08, от 26.08.2014г. № 6361/08-08, от 02.10.2014г. № 7417/08-08, от 20.01.2015г. № 0328/08-08, от 03.03.2015г. № 1670/08-08, от 13.03.2015г. № 1993/08-08), учредительные документы МКУ г. Ижевска «СБидХ», постановление от 08.12.1998г. № 573, документация о проведении аукциона в электронной форме № 85А-2013 на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по содержанию и обустройству городских кладбищ в 2014 году, протоколы, составленные в ходе проведения указанной закупки, заявки участников закупки, муниципальный контракт, письма участников рынка ритуальных услуг совместно с ответами, протоколы совещаний Службы Администрации кладбищ № 1-2015 от 04.02.2015г., № 2-2015 от 11.02.2015г., служебные записки управляющих кладбищ, переписка с Администрацией г. Ижевска, переписка с Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Удмуртской Республике, обращения граждан в отношении качества оказанных ритуальных услуг, должностные инструкции сотрудников Службы Администрации кладбищ, частично книги учета захоронений Южного, Западного, Хохряковского кладбищ (перечисленные документы

представлены в копиях).

Администрацией г. Ижевска в материалы дела представлены: пояснения письменно от 16.07. 2014 б/н, исх. от 27.08.2014г. № 2837, от 03.03.2015г. б/н, копия распоряжения Администрации г. Ижевска от 06.03.2008г. № 49.

МУП г. Ижевска «Ритуал» в материалы дела представлены: учредительные документы, договор от 14.01.2014г. № 03/5, договор от 17.04.2014г. № 79, инструкция по охране труда, квитанции на оказание ритуальных услуг, карты аттестации рабочих мест по условиям труда, приложение № 4 к приказу директора от 29.11.2012г. № 366 (перечисленные документы предоставлены в копиях), пояснения письменно (исх. от 16.07.2014г. № 344, от 26.08.2014г. № 416, от 02.10.2014г. № 451, от 19.01.2015г. № 17).

Рассмотрев представленные лицами, участвующими в деле, документы и информацию, выслушав пояснения ответчиков по делу, Комиссией установлено следующее.

В соответствии с частью 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 органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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 запрещаются необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Согласно требованиям пункта 22) статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения городского, сельского поселения.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают следующими полномочиями: создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд (пункт 3 части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении).

В соответствии с Правилами содержания мест погребения на территории муниципального образования «город Ижевск» (утв. постановлением

Администрации г. Ижевска от 01.04.2009г. № 245, далее - Правила) организацию деятельности кладбищ осуществляет уполномоченное в сфере погребения и похоронного дела муниципальное казенное учреждение города Ижевска, исполняющее функции органа местного самоуправления в данной сфере (пункт 1.2 Правил).

Согласно положениям Устава МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» (утв. постановлением Администрации г. Ижевска от 19.12.2011г. № 1314) МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства делегированы следующие полномочия:

- осуществление мероприятий в сфере похоронного дела, содержание мест захоронений и содействие оказанию ритуальных услуг населению, связанных с погребением умерших на муниципальных кладбищах;
- выдача разрешений и предоставление земельных участков для погребения умерших на муниципальных кладбищах;
- регистрация захоронений на муниципальных кладбищах;
- осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений на муниципальных кладбищах (пункты 2.2.22, 2.2.23, 2.2.24, 2.2.25 Устава учреждения).

Действия по достойному отношению к телу умершего должны осуществляться в полном соответствии с волеизъявлением умершего, если не возникли обстоятельства, при которых исполнение волеизъявления умершего невозможно, либо иное не установлено законодательством Российской Федерации (часть 2 статьи 5 Федерального закона от 12.01.1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», далее – Закон о погребении)

В случае отсутствия волеизъявления умершего право на разрешение действий, указанных в пункте 1 статьи 5 Закона о погребении, имеют супруг, близкие родственники (дети, родители, усыновленные, усыновители, родные братья и родные сестры, внуки, бабушка, дедушка), иные родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего (часть 3 статьи 5 Закона о погребении).

Исполнителями волеизъявления умершего являются лица, указанные в его волеизъявлении, при их согласии взять на себя обязанность исполнить волеизъявление умершего. В случае отсутствия в волеизъявлении умершего указания на исполнителей волеизъявления либо в случае их отказа от исполнения волеизъявления умершего оно осуществляется супругом, близкими родственниками, иными родственниками либо законным представителем умершего. В случае мотивированного отказа кого-либо из указанных лиц от исполнения волеизъявления умершего оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела (статья 6 Закона о погребении).

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).

Также в статье 9 Закона о погребении содержится перечень гарантированных услуг при погребении.

Согласно постановлению Администрации, г. Ижевска «О признании МП «Ритуал» специализированной службой по вопросам похоронного дела г. Ижевска» от 08.12.1998г. № 573 МУП «Ритуал» является специализированной службой по вопросам похоронного дела в г. Ижевске.

В соответствии с требованиями перечисленных нормативно-правовых актов, услуги, соответствующие обязательному гарантированному перечню, содержащемуся в статье 9 Закона о погребении, подлежат обязательному оказанию специализированной службой исключительно в случае отсутствия лиц – исполнителей волеизъявления умершего, в ином случае рынок по оказанию ритуальных услуг является конкурентным рынком, одним из участников которого также является специализированная организация.

Данный вывод Комиссии Удмуртского УФАС России соотносится с правоприменительной практикой (постановление Президиума ВАС РФ от 23.09.2008 года № 12027/07).

Материалами дела установлено, что участники рынка оказания ритуальных услуг неоднократно обращались в МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» с целью самостоятельного оказания ритуальных услуг в полном объеме, а именно, участники соответствующего рынка изъявляли желание осуществлять рытье могил на территории кладбищ г. Ижевска самостоятельно, то есть без участия МУП г. Ижевска «Ритуал» (в материалах дела имеются письма: вх. от 13.02.2014 № 0334, ... вх. от 24.10.2013г. № 4647, вх. от 15.05.2013г. № 1727, адвокатский запрос вх. от 06.05.2013г. № 1548, соответствующие ответы МКУ г. Ижевска «СБидХ»), так как, рытье могил также входит в комплекс ритуальных услуг.

Согласно пояснениям, смотрители кладбищ, управляющие по кладбищам (сотрудники Администрации кладбищ, являющейся структурным подразделением МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства») отказывают в предоставлении земельных участков для погребения умерших, выдаче разрешений на погребение в отсутствие квитанции об оплате рытья могилы землекопами МУП г. Ижевска «Ритуал», не позволяя при этом, осуществлять рытье могилы самостоятельно.

Согласно должностной инструкции управляющего по кладбищу Службы Администрации кладбищ МКУ города Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» (утв. приказом начальника МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» от 17.01.2012г. № 8-о/д, далее - Инструкция) управляющий по кладбищу непосредственно подчиняется начальнику Службы Администрации кладбищ (пункт 1.3 Инструкции). Управляющий по кладбищу обязан осуществлять полный цикл взаимодействия с заявителем, ориентировать заявителя по интересующим направлениям, отвечая на вопросы, в

т.ч. при использовании телефонной связи (пункт 2.3 Инструкции), осуществлять выдачу разрешений на погребение, предварительно проводя проверку соответствия необходимых документов (пункт 2.4 Инструкции), предоставлять земельные участки под захоронения и вести учет захоронений (пункт 2.5 Инструкции). Перечисленные функции осуществляют смотрители кладбищ в отсутствие управляющего по кладбищу (пункт 2.6 должностной инструкции).

При этом, из материалов дела следует, что в ходе осуществления перечисленных обязанностей, управляющие по кладбищам смотрители кладбищ отказывали в предоставлении земельных участков для погребения умерших по основаниям не предусмотренным действующим законодательством в сфере ритуальных услуг и похоронного дела.

МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» направлены ответы на указанные запросы участников рынка ритуальных услуг, из содержания которых следует, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления, а погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами, специализированной службой в г. Ижевске признано МУП г. Ижевска «Ритуал».

Также в материалы дела представлены копии книг учета захоронений (частично, за 2012 и 2014 гг.) Хохряковского, Западного и Южного кладбищ. Согласно информации, содержащейся в книгах захоронений Западного и Южного кладбищ, рытье могил на указанных кладбищах осуществляли землекопы МУП г. Ижевска «Ритуал».

Вместе с тем, действующее законодательство в сфере организации погребения и похоронного дела, в том числе, Закон о погребении, Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения» (далее – СанПин 2.1.2882-11), Правила, не содержат требований к предоставлению земельного участка для погребения умершего исключительно после заключения договора либо иным образом оформления соответствующих гражданско-правовых отношений со специализированной организацией. Следовательно, требование управляющих по кладбищам, смотрителей кладбищ, являющихся сотрудниками МКУ г. Ижевска «СБидХ», о предъявлении квитанций об оплате услуг по рытью могилы от каких-либо специализированных организаций для получения земельного участка для погребения умершего не соответствует требованиям действующего законодательства и является необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на соответствующем рынке.

Доводы МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» об отсутствии у участников рынка ритуальных услуг права на самостоятельно рытье могил, в связи с тем, что сотрудниками МКУ г. Ижевска «СБидХ» выявлены факты несоблюдения землекопами иных ритуальных агентств, чем МУП г. Ижевска «Ритуал», требований СанПин 2.1.2882-11, в частности, ..., ООО «Ритуал-М», не основаны на нормах действующего законодательства и не могут являться определяющими для рассмотрения настоящего дела.

Согласно требованиям СанПин 2.1.2882-11 контроль за выполнением СанПин 2.1.2882-11 проводится органами, осуществляющими функции по контролю и

надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 1.4). Аналогичное положение содержит статья 17 Закона о погребении. В соответствии с пунктом 3 Положения об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.2005г. № 569, органом, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Роспотребнадзор) и ее территориальные органы.

В соответствии с Уставом функцией МКУ является осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений на муниципальных кладбищах, порядок захоронений установлен Правилами. Вместе с тем, ни Уставом, ни Правилами, ни иными нормативно-правовыми актами Администрации г. Ижевска МКУ г. Ижевска «СБиДХ» не наделено полномочиями в сфере контроля по определению соответствия действий работников ритуальных агентств требованиям СанПин 2.1.2882-11. Следовательно, управляющие по кладбищам, смотрители кладбищ (сотрудники Администрации кладбищ) не обладают полномочиями в части осуществления проверки действий сотрудников ритуальных агентств на предмет соблюдения требований СанПин 2.1.2882-11.

В материалы дела МКУ также представлен протокол от 11.02.2015г. № 2-2015, содержащий информацию о том, что при проведении совещания службы Администрации кладбищ – структурного подразделения МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» по вопросам оформления документов на захоронение и реализации порядка захоронения умерших на кладбищах города, в целях недопущения нарушений санитарного законодательства, принято решение в соответствии с пунктом 2 статьи 25 Закона о погребении о возобновлении выполнения работ по погребению на кладбищах в части подготовки могил работниками специализированной службы по вопросам похоронного дела МУП города Ижевска «Ритуал», а также решение о том, что при невозможности соблюдения требований СанПин 2.1.2882-11 иные ритуальные агентства, не вправе осуществлять рытье могил на территории кладбищ г. Ижевска, данная информация доведена до управляющих по кладбищам.

Также не основан на требованиях действующего законодательства довод МКУ г. Ижевска «СБиДХ» о возможности приостановления или прекращения органом местного самоуправления деятельности на месте погребения при нарушении санитарных и экологических требований к содержанию места погребения, так как, факт ненадлежащего соблюдения требований СанПин 2.1.2882-11 может быть установлен исключительно органом, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

С учетом изложенного, действия МКУ г. Ижевска «СБиДХ» в качестве лица, наделенного функцией органа местного самоуправления в части организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, выразившиеся в фактическом отказе в допуске к самостоятельному рытью могил на подведомственных кладбищах иным лицам, кроме МУП г. Ижевска «Ритуал» по основаниям не предусмотренным действующим законодательством в сфере организации

ритуальных услуг и похоронного дела, влекут необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на соответствующем рынке услуг, а также являются необоснованным предоставлением преимущественных условий осуществления деятельности на рынке ритуальных услуг МУП г. Ижевска «Ритуал», что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с установлением в действиях МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» нарушения антимонопольного законодательства, в целях недопущения нарушения прав и законных интересов участников рынка ритуальных услуг, в том числе ..., а также неопределенного круга лиц, Комиссия Удмуртского УФАС России приходит к выводу о необходимости выдачи МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» предписания о прекращении действий, являющихся нарушением антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьями 15, 23, 41, 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

р е ш и л а :

1. Признать МКУ города Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» нарушившим часть 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», что выразилось в действиях по фактическому отказу в допуске к самостоятельному рытью могил на подведомственных кладбищах иным лицам, кроме МУП г. Ижевска «Ритуал» по основаниям не предусмотренным действующим законодательством в сфере организации ритуальных услуг и похоронного дела, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующем рынке.

2. Выдать МКУ города Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» предписание о прекращении действий, являющихся нарушением антимонопольного законодательства.

3. Материалы дела в отношении должностного лица МКУ города Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» передать уполномоченному должностному лицу Удмуртского УФАС России для возбуждения дела об административном правонарушении по статье 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии ...

Члены Комиссии

Решение и предписание могут быть обжалованы в Арбитражный суд Удмуртской Республики в течение трёх месяцев со дня принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № ТГ 08-02/2014-65

принято 23 марта 2015 года

изготовлено 25 марта 2015 года

г. Ижевск

Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе: ...- председатель Комиссии – заместитель руководителя – начальник отдела контроля органов власти, члены Комиссии: ... – начальник отдела контроля закупок, ... – специалист – эксперт отдела контроля органов власти, кворум соблюден,

рассмотрев дело № ТГ 08-02/2014-65 по признакам нарушения части 1 статьи 15, пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) в отношении МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» (далее – МКУ «СБидХ», МКУ),

на основании решения от 25.03.2015 года по делу № ТГ 08-02/2014-65, руководствуясь подпунктом в) пункта 3) части 1 статьи 23, статьями, 41, 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

предписывает:

1. МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» прекратить осуществление действий, являющихся нарушением антимонопольного законодательства, а именно, не препятствовать по основаниям не предусмотренным действующим законодательством участникам рынка ритуальных услуг в осуществлении комплекса ритуальных услуг в полном объеме, в том числе, по самостоятельному рытью могил, т.е. без привлечения специализированных организаций, на территории кладбищ, подведомственных МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства».

2. Срок исполнения предписания – **до 24.04.2015 года.**

3. 1. МКУ г. Ижевска «Служба благоустройства и дорожного хозяйства» надлежит проинформировать Удмуртское УФАС России об исполнении настоящего предписания **до 29.04.2015 года**.

Примечание: невыполнение в установленный срок законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа влечет наложение административного штрафа в соответствии с частью 2.6 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Предписание может быть обжаловано в Арбитражный суд Удмуртской Республики в течение трёх месяцев со дня принятия.

Председатель Комиссии ...

Члены Комиссии

....