

Резолютивная часть решения оглашена "09" августа 2012 г.

В полном объеме решение изготовлено "17" августа 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрела дело № 91 по признакам нарушения Администрацией города Кургана, УМВД России по городу Кургану и МУП "Бюро коммунальных услуг" пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции"(далее – Закон о защите конкуренции),

Установила:

24.01.2012 года в адрес Курганского УФАС России поступило заявление № 384 ИП Трифанова С.А. о наличии признаков ограничения конкуренции, содержащихся в поставновлении Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана"(далее постановление Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249). 13.05.2012 года в Курганское УФАС России поступило дополнение к заявлению (вх. № 1317).

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции Курганским УФАС России возбуждено дело № 36 в отношении Администрацией города Кургана по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела представитель ИП Трифанова С.А. - заявил ходатайство о выделении материалов дела в отдельное производство по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции, в связи с тем, что между Администрацией города Кургана, УМВД России и МУП "БКУ" по городу Кургану усматривается согласованность действий по не допуску ИП Трифанова С.А. на рынок по перевозке тел умерших (погибших) в морги города Кургана.

В подтверждении своих доводов представителем ИП Трифанова С.А. представлены копии следующих документов:

- письма УМВД России по городу Кургану от 23.01.2012 № 33/894;
- письма Администрации города Кургана от 05.03.2012 года № 1-26/38.1;
- письма Администрации города Кургана от 19.08.2011 года № 2-26/273.1;
- письма Администрации города Кургана от 20.01.2012 года № 2-26/553.3;
- письма Администрации города Кургана от 28.12.2009 года № 1-26/533;
- письма МУП "БКУ" от 19.10.2011 года № 90.

В ходе рассмотрения дела № 36 ИП Трифанов С.А. так же представил письменные дополнения к заявлению.

Из заявления ИП Трифанова С.А. следует, что товарный рынок ритуальных услуг определяется как сфера реализации услуг по погребению умерших. Федеральным законом «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996 № 8-ФЗ (далее - Законом о погребении) определен гарантированный перечень услуг по погребению, включающий 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). Законом о погребении предусматривается как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального

пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе услуги по погребению) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно статье 17 Закона о погребении. Учитывая вышеизложенное, рынку ритуальных услуг присуща конкуренция - 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 (статья 4 Закона о защите конкуренции). Географическими границами товарного рынка ритуальных услуг г. Кургана являются административно-территориальные границы данного муниципального образования. В соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения отнесена организация ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

Муниципальное унитарное предприятие «Бюро коммунальных услуг» является хозяйствующим субъектом в понимании статьи 4 Закона о защите конкуренции («хозяйствующий субъект» - индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход), поскольку вправе осуществлять самостоятельную хозяйственную деятельность, приносящую доход, в частности, вправе заниматься розничной торговлей предметами культового и религиозного назначения, похоронными принадлежностями, изготовлением и продажей предметов ритуального назначения и др.

Услуги по вывозу и транспортировке умерших является услугой, которая осуществляется на основе волеизъявления лица о достойном отношении к его телу после смерти (далее - волеизъявление умершего) - пожелание, выраженное в устной форме в присутствии свидетелей или в письменной форме, а также действий исполнителей воли умершего. Данные услуги могут осуществляться на возмездной и безвозмездной основе.

По мнению заявителя в поведении Администрации г. Кургана, МУП «Бюро коммунальных услуг», УМВД России по г. Кургану согласованность действий. Под согласованными действиями органа местного самоуправления, органов исполнительной власти и хозяйствующего субъекта, следует понимать добровольное волеизъявление сторон, выраженное в определенной форме, в результате которого может иметь место ограничение доступа на рынок других хозяйствующих субъектов. В данном случае согласованность действий Администрации г. Кургана, УМВД России по г. Кургану и МУП «Бюро коммунальных услуг» выразилась в исключительном наделении МУП «Бюро коммунальных услуг» функции по эвакуации и транспортировке тел умерших, что создает преимущественные условия для деятельности учреждения как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг, а также приводит к ограничению доступа на товарный рынок или устранению с него других хозяйствующих субъектов, занимающихся аналогичным видом деятельности. В частности к таким действиям относятся:

издание постановления Администрации г. Кургана от 29.08.2011г. №6249 «Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана»;

дача распоряжения УМВД России по г. Кургану №119/2767 от 25.11.2011 года; официальные ответы органов местного самоуправления и органов исполнительной власти на обращения ИП Трифанова С.А.

Из заявления ИП Трифанова С.А. следует, что указанными согласованными действиями исключен равный доступ хозяйствующих субъектов к осуществлению услуг по транспортировке тел умерших. Статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещаются согласованные действия между органами местного самоуправления, органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Определением от 04.07.2012 года Комиссия Курганского УФАС России выделила материалы дела в отдельное производство.

В рамках рассмотрения дела № 91 представитель Администрации г. Кургана ... заявила, что позиция Администрации города Кургана по рассматриваемому делу совпадает с позицией высказанной в рамках рассмотрения дела № 36.

По заявлению представителя Администрации города Кургана, постановление Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана" принято в рамках содействия деятельности УМВД города Кургана. Постановление носит рекомендательный характер. Пунктом 3 постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 рекомендовано Главному управлению МЧС России по Курганской области, Департаменту здравоохранения Курганской области, Следственному управлению Следственного комитета Российской Федерации по Курганской области, УМВД России по городу Кургану проинформировать подведомственные учреждения и подразделения о возложении функции по организации вывоза тел умерших (погибших) с мест наступления смерти на МУП "БКУ".

... заявила, что органом местного самоуправления не принималось соглашение, не осуществлялись согласованные действия по не допуску ...к оказанию услуг по перевозке тел умерших в морги города Кургана. Представленные протоколы совещаний являются протоколами внутренних совещаний. Совместные совещания с УМВД России по г. Кургану не проводились.

По мнению .., представленная заявителем переписка не доказывает факт согласованных действий между Администрацией города Кургана и УМВД России по г. Кургану. Позицию УМВД России по г. Кургану Администрация города Кургана не поддерживала. В перечень органов, перечисленных в статье 16 Закона о защите конкуренции не входят органы внутренних дел.

... пояснила, что перевозка тел умерших не является коммерческой деятельностью, а является следственной деятельностью.

Директор МУП "БКУ" пояснил, что МУП "БКУ" действовал в рамках исполнения постановления Администрации города Кургана - учредителя МУП "БКУ".

Из письменных пояснений УМВД России по г. Кургану следует, что Постановление Администрации города Кургана от 29.08.2011 г. № 6249 «Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана» принято в соответствии с федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О погребении и похоронном деле», Уставом муниципального образования города Кургана и в целях упорядочения доставки тел умерших (погибших) с мест наступления смерти в ГКУ «Курганское областное патолого-анатомическое бюро», ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы».

Заместителем начальника УМВД России по г. Кургану - начальником полиции Юсуповым М.М. издано распоряжение от 27.11.2011 г. № 119/276, согласно

которому, участковым уполномоченным полиции ОП УМВД России по г. Кургану, в ходе дежурств по территории, при поступлении вызова по факту некриминальной смерти граждан необходимо после составления необходимых документов доследственной проверки дожидаться автомобиля МУП «Бюро коммунальных услуг». В данном случае под некриминальными трупами понимаются только трупы, причину смерти которого невозможно определить без проведения судебно-медицинской экспертизы (вскрытия). К данной категории не относятся трупы, причина смерти которых очевидна (например, престарелые, скончавшиеся в больнице от заболевания, имеющие соответствующую справку от врача). На данную категорию вообще не распространялось действие постановления Администрации г. Кургана.

Из письменных пояснений УМВД России по г. Кургану так же следует, что доставка тел в морги для определения причины смерти не содержится в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, продукции и услуг (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 06.08.1993 года № 17). Вышеуказанный вид деятельности не содержится в «Общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности», (принят и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст), (дата введения 01.01.2008). Пункт 93.03.12.111 содержит Услуги по транспортированию трупа в морг или трупохранилище для сохранения, а не для производства судебно - медицинского исследования. Следовательно, деятельность по доставке тел в морги для определения причины смерти не является экономической деятельностью, а является процессуальной деятельностью органов внутренних дел, которая в силу своей специфики, является объективно ограниченной в обороте и, следовательно, на нее не распространяются требования Закона о защите конкуренции». Следовательно, доставка в специализированные учреждения трупов для проведения судебно-медицинского исследования не является товаром, это процессуальная деятельность государственных органов.

Согласно позиции УМВД России по г. Кургану, постановление Администрации г. Кургана от 29.08.2011 г. № 6249 «Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана» не носит обязывающий характер, оно лишь рекомендует правоохранительным органам руководствоваться им. Данное постановление не является нормативным правовым актом, оно обязательно для исполнения МУП «Бюро коммунальных услуг», но не для сотрудников правоохранительных органов, распространяется на отношения по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ «КОПБ», ГКУ «КОБСМЭ», на отношения по оказанию ритуальных услуг, услуг по погребению указанное Постановление не распространяется.

Из письменных пояснений УМВД России по г. Кургану так же следует, что распоряжение заместителя начальника УМВД России по г. Кургану - начальника полиции от 27.11.2011 г. № 119/276 было издано в целях упорядочивания процессуальной деятельности органов внутренних дел по определению причин смерти трупов без явных признаков насильственной смерти. Вышеуказанное распоряжение было отменено распоряжением начальника УМВД России по г. Кургану от 30.12.2011 г. № 85/9287, которым предписывается сотрудникам органов дознания УМВД России по г. Кургану при проведении доследственных проверок по фактам смерти или обнаружения трупов направлять в установленном порядке тела умерших (погибших) на судебно-медицинское освидетельствование для определения причины смерти.

По заявлению УМВД России по г. Кургану переписка между Администрацией г. Кургана и УМВД России по г. Кургану по вопросу организации перевозки тел умерших в морги города Кургана не велась, совместные совещания по данному

вопросу не проводились, совместные распоряжения, инструкции не издавались. Какие-либо препятствий ИП Трифанову С.А. в осуществлении деятельности в том числе по перевозке тел умерших со стороны Администрации г. Кургана, МУП «Бюро коммунальных услуг», УМВД России по г. Кургану не создается, что может подтверждаться Журналом поступивших трупов в ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы». К тому же ИП Трифанов С.А. не оспаривает тот факт, что осуществляет перевозку тел умерших.

Ответ ..., подготовленный начальником ОУУП иПДН ОП № 3 УМВД России по г. Кургану капитаном полиции ... (исх. от 23.01.2012 г. № 33/894), содержит не актуальные данные, так как на момент подготовки ответа распоряжение ...было отменено.

По мнению УМВД России по г. Кургану каких-либо нарушений ФЗ «О защите конкуренции» со стороны УМВД России по г. Кургану, согласованных действий между УМВД России по г. Кургану и Администрацией г. Кургана, МУП «Бюро коммунальных услуг», которые приводят (или могут привести) к ограничению доступа ИП Трифанова С.А. на рынок по перевозке тел умерших (погибших) в морги города Кургана не имеется.

Комиссия Курганского УФАС России, рассмотрев представленные доказательства по делу, заслушав доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, пришла к следующим выводам.

29.08.2011г. Администрацией города Кургана приняло постановление № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана", в соответствии с которым функция по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" и ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы" возложена на МУП "Бюро коммунальных услуг" (далее МУП "БКУ").

Согласно пункту 2 вышеуказанного постановления МУП "БКУ" должно осуществлять эвакуацию тел умерших (погибших) на безвозмездной основе.

Пунктом 3 постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 рекомендовано Главному управлению МЧС России по Курганской области, Департаменту здравоохранения Курганской области, Следственному управлению Следственного комитета Российской Федерации по Курганской области, УМВД России по городу Кургану проинформировать подведомственные учреждения и подразделения о возложении функции по организации вывоза тел умерших (погибших) с мест наступления смерти на МУП "БКУ".

В ходе рассмотрения дела установлено, что между негосударственным учреждением здравоохранения "Отделенческая больница на станции Курган ОАО "РЖД" и ИП Трифановым С.А. заключен договор аренды помещения в здании патолого-анатомического отделения больницы по адресу: г. Курган, ул. Карбышева, 35, корпус 5, для оказания ритуальных услуг.

ИП Трифанов С.А. неоднократно обращался в Администрацию города Кургана с просьбой о внесении изменений в постановление Администрации города Кургана в части включения морга при НУЗ «Отделенческая больница на станции Курган ОАО «РЖД» в перечень моргов, куда по желанию родственников муниципальная бригада может перевозить умерших для хранения (письмо от 01.12.2011 г. исх № 13). Ответами Администрации города Кургана предпринимателю было отказано в связи с тем, что вывоз тел МУП «БКУ» по постановлению Администрации города Кургана от 29.08.2011г. №6249 осуществляется в ГКУ «Курганское областное патологоанатомическое бюро» и ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы», где также осуществляется хранение и предоставление на платной основе ритуальных услуг (письма от 28.10.2011 исх. №1-26/499, от

15.11.2011 исх. № К-523-Д, от 13.01.2012 исх. № 2-26/553-2, от 20.01.2012 исх. № 2-26/553-3).

ИП Трифанов С.А. также обращался в УМВД РФ по Курганской области по вопросу организации эвакуации тел умерших в морги города Кургана. В ответе на обращение от 10.02.2012 года исх. № 5/т-1 УМВД РФ по Курганской области со ссылкой на постановление Администрации города Кургана от 29.08.2011г. №6249 пояснили, что функция по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ «Курганское областное патологоанатомическое бюро» и ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» возложена на МУП "БКУ" и только на данное предприятие.

Принятию вышеуказанного постановления предшествовали совещания, проводимые Администрацией города Кургана, на которых обсуждался вопрос по организации эвакуации тел умерших в морги города Кургана (протокол аппаратного совещания у Руководителя Администрации города от 18.07.2011 года № 14, протокол совещания у Первого заместителя Руководителя Администрации города Кургана, директора Департамента городского хозяйства от 22.08.2011 г. № 40).

Вышеуказанные протоколы содержат информацию, которая не позволяют утверждать, что на совещаниях обсуждался проект постановления Администрации города Кургана "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана" именно в той редакции, в которой оно было принято 29.08.2011г. Кроме того в вышеуказанных протоколах не отражена позиция УМВД России по городу Кургану по поводу эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана.

Протоколы совместных совещаний Администрации города Кургана и УМВД России по городу Кургану, переписка между данными органами власти и МУП "БКУ" по вопросу эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана, в ходе рассмотрения дела не представлена.

Согласно пункту 1.7 Устава МУП «Бюро коммунальных услуг», утвержденного распоряжением мэра города Кургана от 27.06.2003 года № 3106-р, учредителем "Предприятия" является Администрация города Кургана. Следовательно, осуществляя эвакуации тел умерших в морги города Кургана, МУП «БКУ» действовало во исполнение постановления своего учредителя - Администрации города Кургана, в соответствии с которым функция по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" и ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы" возложена на МУП "БКУ".

Распоряжение заместителя начальника УМВД России по г. Кургану - начальником полиции от 27.11.2011 г. № 119/276, распоряжение заместителя начальника УМВД России по г. Кургану - начальника полиции от 27.11.2011 г. № 119/276, а так же письма УМВД России по Курганской области от 10.02.2012 года № 5/Т-1, начальника ОУУП и ПДН ОП № 3 УМВД России по г. Кургану от 23.01.2012 г. № 33/894, направленные в адрес ИП Трифанова С.А. и содержащие ссылки на постановление Администрации города Кургана, изданы после принятия Администрацией города Кургана приняло постановление 29.08.2011г. № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана".

Таким образом, Комиссия Курганского УФАС России приходит к выводу о том, что сложившаяся ситуация по эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана связана с принятием Администрацией города Кургана постановление 29.08.2011г. № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана". Оценку данному постановлению Комиссия Курганского УФАС России

дала в рамках рассмотрения дела № 36. В результате рассмотрения вышеуказанного дела принято решение о признании в действиях Администрацией города Кургана нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившееся в принятии постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011г. № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана", которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке перевозки тел умерших (погибших) в морги города Кургана.

На основании своего решения Комиссия Курганского УФАС России выдала Администрации города Кургана предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем отмены постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011г. № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана".

Иным доводам, высказанным в рамках рассмотрения дела Комиссия Курганского УФАС России не дает оценку в связи с тем, что они были рассмотрены в рамках дела № 36, возбужденного в отношении Администрации города Кургана.

Согласно статьи 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними 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.

Комиссия Курганского УФАС России по рассмотрению дела № 91 о нарушении антимонопольного законодательства приходит к выводу о том, что в действиях Администрации города Кургана, УМВД России по г. Кургану и МУП "БКУ" отсутствует нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49, Федерального закона от 26.07.2006г. №135 -ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

Решила:

1. Дело в отношении Администрации города Кургана (640000, г. Курган, пл. им. Ленина), УМВД России по городу Кургану (640008 г. Курган, пр-кт Конституции, 70) и МУП "Бюро коммунальных услуг" (640007, г. Курган, ул. Дзержинского, 20Б) прекратить в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства.

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