

РЕШЕНИЕ

по делу № 3-09/68-2016

«17» мая 2017 года г. Пенза

Резолютивная часть решения оглашена «05» мая 2017 г.

В полном объеме решение изготовлено «17» мая 2017 г.

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

- –руководителя управления, председателя Комиссии;

..... – начальника отдела контроля органов власти и рекламы, члена Комиссии;

-..... – государственного инспектора отдела контроля органов власти и рекламы, члена Комиссии;

в присутствии представителей муниципального казенного учреждения «Департамент жилищно- коммунального хозяйства города Пензы (далее – МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы»):

- – представителя по доверенности от 11.01.2017 № 2-10;

рассмотрев дело № 3-09/68-2016 по признакам нарушения МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» (ул. Некрасова,34, г. Пеза,440008) части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

На основании приказа Пензенского УФАС России от 16.06.2016 № 96 отделом контроля органов власти и рекламы в период с 27.06.2016 по 22.09.2016 была проведена плановая выездная проверка в отношении МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы», по результатам которой составлен Акт проверки от 22.09.2016 № 5.

Как следует из Акта, в действиях МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» установлены признаки нарушения части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившееся в объединении в один лот технологически и функционально не связанных услуг по перевозке в морг умерших и погибших, захоронение неизвестных (невостребованных) умерших, хранения тела умершего специализированной организацией в помещении, оборудованном холодильными камерами, услуг, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших.

На основании материалов проверки в связи с наличием в действиях МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» признаков нарушения части 3 статьи 17 Закона

о защите конкуренции Пензенским УФАС России издан приказ от 15 ноября 2016 года № 182 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» с вменяемым нарушением не согласилось, по основаниям, изложенным в возражениях на акт проверки от 07.10.2016 № 7-1835/1, письменных объяснениях от 09.01.2016 № 2521/3, возражениях на заключение об обстоятельствах дела от 18.04.2017 № 482/3.

В ходе рассмотрения дела представитель МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы», поддержав позицию, изложенную в указанных письменных пояснениях и возражениях на заключение об обстоятельствах дела, пояснила, что услуги по перевозке в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов и захоронению неизвестных (невостребованных) умерших и погибших входит в гарантированный перечень услуг по погребению, в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле". Кроме того, перечисленные услуги относятся к одной группе действующего на момент проведения аукциона общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности код ОКПД 96.03, который включает захоронение и связанную с этим деятельность. Исходя из указанных доводов, МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» считает, что перевозка тел умерших является функциональной частью технологического процесса оказания услуг по погребению.

В обоснование довода о том, что на рынке услуг существует неограниченное количество участников, оказывающих услуги согласно техническому заданию аукциона, МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» были представлены ответы, полученные от организаций г. Пензы на запрос информации об оказываемых услугах, связанных с перевозкой в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов и захоронению неизвестных (невостребованных) умерших и погибших, которые свидетельствуют об отсутствии ограничения конкуренции между участниками при проведении аукциона.

Данное обстоятельство, по мнению МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы», доказывает, что объединение в один лот услуг, которые указаны в техническом задании аукционной документации, не привело к ограничению конкуренции, в связи с чем в его действиях отсутствуют признаки нарушения части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев представленные доказательства, выслушав объяснения представителей, Комиссия Управления пришла к следующим выводам.

1. МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» на сайте <http://zakupki.gov.ru> 25.06.2014 размещено извещение № 0355300034014000046 (далее – Извещение) о проведении аукциона в электронной форме «Оказание услуги по перевозке в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов и захоронению неизвестных (невостребованных) умерших и погибших» (далее - Аукцион) и аукционная документация.

Из Извещения следует:

Дата проведения аукциона -07.07.2014 г.

Начальная (максимальная) цена контракта - 1 501 256,00 рублей.

Обеспечение заявки - 1 % начальной (максимальной) цены контракта 15 012,56 рублей.

Обеспечение контракта - 10% начальной (максимальной) цены контракта 150 125,60 рублей.

Срок выполнения контракта - с момента подписания контракта по 31 октября 2014 года.

Согласно пункту 30 Информационной карты электронного аукциона «Описание объекта закупки» и Техническому заданию, являющемуся неотъемлемой частью аукционной документации, предметом закупки являются следующие услуги:

1. Перевозка в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов, осуществляемая специализированным автотранспортом.

2. Предоставление возможности нахождения тела умершего в морге бесплатно до 7 (семи) суток с момента установления причины смерти в случае, если супруг, близкие родственники, иные родственники, законный представитель умершего или иное лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение умершего, извещены о смерти, но существуют обстоятельства, затрудняющие осуществление ими погребения; а так же, в случае поиска супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего этот срок может быть увеличен до 14 (четырнадцати) дней (согласно федеральному закону «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996 № 8-ФЗ ст. 8 п.2).

3. Хранение умерших и погибших осуществляется специализированной организацией в помещении, соответствующем требованиям МУ 3.4.1028-01, оборудованном холодильными камерами.

4. Захоронение неизвестных (невостребованных) умерших и погибших специальной бригадой специализированным автотранспортом.

5. Погребение умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством РФ сроки, осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела с согласия указанных органов путем предания земле на определенных для таких случаев участках общественных кладбищ (согласно федерального закона «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996 № 8-ФЗ ст. 12 п.2).

6. Услуги, оказываемые специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а так же при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить

погребение; погребение умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел, включает гарантированный перечень услуг по погребению:

- оформление документов, необходимых для погребения;

- предоставление гроба;

- перевозку умершего на кладбище;

- погребение (согласно Закону «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996г. № 8-ФЗ ст. 9 п.1).

Таким образом, в предмет закупки включены услуги, которые должны выполняться специализированной службой по вопросам похоронного дела, которая в соответствии со статьей 29 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее по тексту – Закон о погребении) создается органами местного и на которую возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

В соответствии со статьей 8 Закона о погребении супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю умершего или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируются:

1) выдача документов, необходимых для погребения умершего, в течение суток с момента установления причины смерти; в случаях, если для установления причины смерти возникли основания для помещения тела умершего в морг, выдача тела умершего по требованию супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего, не может быть задержана на срок более двух суток с момента установления причины смерти;

2) предоставление возможности нахождения тела умершего в морге бесплатно до семи суток с момента установления причины смерти в случае, если супруг, близкие родственники, иные родственники, законный представитель умершего или иное лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение умершего, извещены о смерти, но существуют обстоятельства, затрудняющие осуществление ими погребения; в случае поиска супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего этот срок может быть увеличен до четырнадцати дней;

3) оказание содействия в решении вопросов, предусмотренных пунктом 3 статьи 7 настоящего Федерального закона;

4) исполнение волеизъявления умершего в соответствии со статьями 5 и 7 настоящего Федерального закона.

Статья 9 Закона о погребении, устанавливающая гарантированный перечень услуг по погребению, предусматривает, что супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня

услуг по погребению:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

При этом в силу части 2 указанной статьи услуги по погребению, указанные в пункте 1 настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Часть 3 статьи 9 Закона о погребении устанавливает порядок возмещения специализированной службе затрат на оказание гарантированного перечня услуг по погребению, а именно: стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, а также с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок со дня обращения этой службы за счет средств:

Пенсионного фонда Российской Федерации - на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти;

федерального бюджета - на погребение умерших не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости (в случае, если смерть пенсионера наступила в период получения досрочной пенсии до достижения им возраста, дающего право на получение соответствующей пенсии). Расчеты со специализированной службой по вопросам похоронного дела за погребение умерших не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости, осуществляются Пенсионным фондом Российской Федерации с последующим возмещением расходов Пенсионному фонду Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в размерах, определяемых в соответствии с настоящим пунктом;

Фонда социального страхования Российской Федерации - на погребение умерших граждан, подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти, и умерших несовершеннолетних членов семей граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти указанных членов семей;

бюджетов субъектов Российской Федерации - в случаях, если умерший не подлежал обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти и не являлся пенсионером, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности.

Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации возмещают специализированной службе по вопросам похоронного дела стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, в размере, не превышающем 4000 рублей, с последующей индексацией исходя из прогнозируемого уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в сроки, определяемые Правительством Российской Федерации.

Стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела на основании справки о смерти, если обращение за возмещением указанных услуг последовало не позднее шести месяцев со дня погребения.

Статьей 12 Закона о погребении предусмотрено, что при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а также при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, погребение умершего на дому, на улице или в ином месте после установления органами внутренних дел его личности осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела в течение трех суток с момента установления причины смерти, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Согласно части 2 указанной статьи погребение умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки, осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела с согласия указанных органов путем предания земле на определенных для таких случаев участках общественных кладбищ.

В соответствии с частью 3 статьи 12 Закона о погребении услуги, оказываемые специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, включают:

оформление документов, необходимых для погребения;

облачение тела;

предоставление гроба;

перевозку умершего на кладбище (в крематорий);

погребение.

При этом стоимость указанных услуг определяется органами местного самоуправления и возмещается в порядке, предусмотренном пунктом 3

статьи 9 настоящего Федерального закона.

Из вышеизложенного следует, что услуги, предусмотренные статьями 8, 9 и 12 Закона о погребении, которые, согласно Техническому заданию должны быть оказаны в рамках муниципального контракта, могут осуществляться только специализированной службой.

В соответствии со статьей 29 Закона о погребении специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших, создаются органами местного самоуправления, которые также определяют порядок их деятельности.

В соответствии с пунктом 2.2.9 Устава муниципального казенного учреждения "Департамент жилищно-коммунального хозяйства города Пензы», утвержденного постановлением Администрации г. Пензы от 30.12.2011 N 1614 и действовавшего на момент проведения закупки, такой службой на территории г. Пензы являлось МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы».

Кроме того, получателями услуг, предусмотренных статьями 8 и 9 Закона о погребении, являются супруг, близкие родственникам, иные родственники, законные представители умершего или иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего, в то время как перевозка в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов является муниципальной нуждой. Более того, из приведенных норм Закона о погребении следует, что услуги, оказываемые специализированной службой, имеют иной порядок и источник возмещения, нежели затраты на перевозку в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что перевозка в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов и иные предусмотренные Техническим заданием услуги, в силу закона оказываемые специализированной службой по вопросам похоронного дела, технологически и функционально между собой не связаны.

Объединение в один лот вышеназванных услуг исключает возможность участия в торгах хозяйствующих субъектов, не относящихся к специализированной службе, то есть всех (с учетом того, что такой организацией является сам заказчик).

Доказательством ограничения конкуренции является тот факт, что на участие в Аукционе не было подано ни одной заявки, в связи с чем Аукцион признан несостоявшимся.

Кроме того, при анализе аукционной документации было установлено, что согласно Смете на предоставление услуг по перевозке в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов и захоронению неизвестных (невостребованных) умерших и погибших в июле-октябре 2014, являющейся неотъемлемой частью Документации, тариф на

захоронение одного умершего (5925,5 руб.) установлен на основании информации ГБУ «Центр по транспортному обслуживанию государственных учреждений здравоохранения Пензенской области», а согласно пункту 16 Информационной карты аукциона расчет начальной (максимальной) цены контракта произведен на основании тарифов, утвержденных ГБУЗ «Областное бюро судебно-медицинской экспертизы» при согласовании с постоянно действующей комиссией при Министерстве здравоохранения и социального развития Пензенской области (протокол № 12 от 03.09.2013).

Вместе с тем, стоимость гарантированного перечня услуг по погребению была утверждена Постановлением Администрации г. Пензы от 24.12.2013 N 1563 "Об утверждении стоимости гарантированного перечня услуг по погребению" в размере 5002, 16 руб., из них непосредственно на погребение – 1625,72 руб.

Статьей 17 Закона о защите конкуренции установлены антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений, частью 3 которой предусмотрено, что наряду с установленными частями 1 и 2 настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Учитывая вышеизложенное, действия МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» по объединению с один лот с услугами по перевозке в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов, технологически и функционально не связанных с ними услуг, которые могут осуществляться только специализированной службой, являются нарушением части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Доводы МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» Комиссия управления находит несостоятельными по вышеизложенным обстоятельствам, а также на основании следующего.

1. Факт того, что услуги, которые являются предметом контракта, относятся к одной группе действующего на момент проведения аукциона общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности код ОКПД 96.03, не свидетельствует об их функциональной и технологической связи. Кроме того, как было указано выше, перевозка в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов и иные услуги, входящие в предмет контракта, регулируются нормами различных отраслей права, что исключает их функциональную и технологическую связь между ними.

Отсутствие функциональной связи между перевозкой в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов и

захоронением подтверждает и то обстоятельство, что в предмет таких муниципальных контрактов как № 17 от 01.04.2015, № 22 от 16.04.2015, № 25 от 30.04.2015, а также аукциона (извещение № 0355300034015000054) захоронение включено не было.

2. С целью осуществления организации рассматриваемых работ, потенциальному участнику необходимо будет задействовать дополнительные трудовые и финансовые ресурсы, что напрямую ограничивает участие в рассматриваемой закупке участников гражданского оборота, не обладающих для этого необходимыми для выполнения заказа ресурсами.
3. Представленные МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» ответы индивидуальных предпринимателей, которые готовы оказывать услуги согласно перечню технического задания аукциона, сами по себе в совокупности с иными собранными по настоящему делу доказательствами не свидетельствуют о соблюдении МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» норм антимонопольного законодательства при проведении аукциона. Кроме того, данные предприниматели не являются специализированной службой по вопросам похоронного дела, в связи с чем не могли принимать участие в аукционе.

Аналогичные нарушения были допущены МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» при проведении электронного аукциона «Оказание услуги по перевозке в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов и захоронение неизвестных (невостребованных) умерших и погибших» (извещение № 0355300034015000002).

Принимая во внимание все вышеизложенные обстоятельства, действия МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» по объединению в один лот технологически и функционально не связанных услуг по перевозке в морг умерших и погибших, захоронению неизвестных (невостребованных) умерших, хранению тела умершего специализированной организацией в помещении, оборудованном холодильными камерами, услуг, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших, создают необоснованные ограничения доступа к участию в аукционе, и как следствие, приводят (могут привести) к ограничению конкуренции на рынке оказания услуг по перевозке в морг умерших и погибших с мест происшествий, при скоропостижной смерти, от несчастных случаев, случаев убийств по направлениям правоохранительных органов.

Таким образом, Комиссия единогласно пришла к выводу о наличии в действиях МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» по объединению в один лот технологически и функционально не связанных услуг по перевозке в морг умерших и погибших, захоронению неизвестных (невостребованных) умерших, хранению тела умершего специализированной организацией в помещении, оборудованном холодильными камерами, услуг, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших, нарушения части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия по рассмотрению дел о

нарушении антимонопольного законодательства,

РЕШИЛА:

1. Признать действия МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы», выразившиеся в объединении в один лот технологически и функционально не связанных услуг по перевозке в морг умерших и погибших, захоронению неизвестных (невостребованных) умерших, хранению тела умершего специализированной организацией в помещении, оборудованном холодильными камерами, услуг, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших, нарушением части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать МКУ «Департамент ЖКХ г. Пензы» предписание о недопущении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

.....