

РЕШЕНИЕ

ДЕЛО №

9665/04-2013

г. Ульяновск

Резолютивная часть решения оглашена 21.08.2013

В полном объеме решение изготовлено 30.08.2013

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

- | | |
|--------------|---|
| председатель | • зам. руководителя управления К.Ю.Попов, |
| | - начальник отдела М.С. Степанова; |
| члены | • ведущий специалист-эксперт А.В. Федорова, |

рассмотрев дело № 9665/04-2013 по признакам нарушения Администрацией МО «город Димитровград» (433508, Ульяновская область, г. Димитровград, ул. Б. Хмельницкого, 93), Комитетом жилищно-коммунального хозяйства и строительства администрации города Димитровграда (далее – Комитет по ЖКК и С) (433508, Ульяновская область, г. Димитровград, ул. 3 Интернационала, 91), МКУ «Городское благоустройство» (433508, Ульяновская область, г. Димитровграда, ул. 3 Интернационала, 91) части 1 статьи 15, п. 4 ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ "О защите конкуренции", МУП «Сервис-К» (433508, Ульяновская область, г. Димитровград, ул. Куйбышева, 146) , ООО «Ритуал-К» (433508, Ульяновская область, г. Димитровград, ул. Куйбышева, 148А), ИП Сидоровым А.В. (433508, Ульяновская область, г. Димитровград, ул. Московская, 60А-57) пункта 3 части 1 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции " (далее – Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

15.02.2013 в Ульяновское УФАС России поступило заявление от НП «Общество содействия развития похоронного дела», Похоронного агентства «Ритуальные услуги» ИП Колесниковой О.А. на действия специализированной организации МУП «Сервис-К», направленные на приобретение необоснованных преимуществ, путем оформления разрешений на захоронения, осуществление рытья могил, распределения времени захоронений.

Приказом руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области от 15.04.2013 № 86 возбуждено дело о нарушении антимонопольного

законодательство Администрацией МО «город Димитровград», Комитетом по жилищно-коммунальному комплексу и строительству администрации города Димитровграда, МКУ «Городское благоустройство» по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в создании преимущественных условий МУП «Сервис-К» для осуществления деятельности по оказанию услуг по погребению.

В ходе рассмотрения дела Администрация МО «город Димитровград» факт нарушения антимонопольного законодательства не признала по следующим основаниям. В соответствии с п. 1.1 ч. 3 ст. 42 Устава муниципального образования «город Димитровград» к полномочиям Комитета по жилищно-коммунальному комплексу и строительству Администрации города Димитровграда (далее - Комитет) относится оказание ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

В соответствии с п. 1.9 Положения о Комитете, утвержденного решением Городской Думы города Димитровграда от 26.09.2012 № 79-931, (далее - Положение) к полномочиям Комитета относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, а также организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, в том числе определение схемы захоронений и осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений на территории города.

Кроме того в соответствии с указанным Положением Комитет осуществляет функции заказчика при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, в пределах возложенных на Комитет полномочий; осуществляет контроль за выполнением муниципальных контрактов, заключенных по результатам размещенных муниципальных заказов, выступает муниципальным заказчиком, разрабатывает, в пределах полномочий Комитета, документацию на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

В соответствии с постановлением Администрации города Димитровграда от 16.01.2012 № 106 «О создании муниципального казенного учреждения «Городское благоустройство» Комитет осуществляет функции и полномочия учредителя МКУ «Городское благоустройство», а также определяет основные цели деятельности МКУ.

В соответствии с Уставом муниципального образования «Город Димитровград» Ульяновской области Комитет по управлению имуществом города Димитровграда осуществляет полномочия собственника имущества муниципальных предприятий и учреждений, осуществляет в соответствии с принятыми Администрацией города постановлениями функции и полномочия учредителя муниципальных учреждений, утверждает их уставы, назначает на должность и освобождает от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивает отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном Уставом города, участвует в создании хозяйственных обществ, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, осуществляет иные полномочия в отношении муниципальных унитарных предприятий согласно федеральному закону об унитарных предприятиях.

В соответствии с Уставом и Положением Комитет по управлению имуществом города Димитровграда определяет цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждает их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивает отчеты об их деятельности согласно федеральному закону об унитарных предприятиях.

Комитет по управлению имуществом является учредителем МУП «Сервис-К».

Таким образом, исходя из действующих нормативных правовых актов муниципального образования «Город Димитровград» Администрация города Димитровграда делегировала полномочия в сфере похоронного дела и ритуальных услуг соответствующим отраслевым

(функциональным) органам и в осуществлении данных полномочий участия не принимает.

На основании вышеизложенного Администрация города Димитровграда является ненадлежащим ответчиком по настоящему делу, просит рассмотрение в отношении Администрации города Димитровграда прекратить.

Представитель Комитета по жилищно-коммунальному комплексу и строительству администрации города Димитровграда факт нарушения антимонопольного законодательства не признал, пояснил следующее. Постановлением Главы Администрации города Димитровграда от 26.06.2009 №1761 определен Порядок захоронения на кладбищах и иных местах захоронений определен в муниципальном образовании «Город Димитровград» Ульяновской области.

В соответствии с подпунктом 6 части 3 статьи 42 Устава города Димитровграда Комитетом осуществляются полномочия по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронений.

В соответствии с подпунктом 11.1 части 3 статьи 42 Устава города Димитровграда Комитет по ЖКК и С осуществляет, в соответствии с принятыми Администрацией города постановлениями, функции и полномочия учредителя муниципальных учреждений, в том числе в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения, а также передачу им муниципальных функций.

Приказом председателя Комитета от 30.01.2012 № 06-ОД/12 было создано МКУ «Городское благоустройство», которое в соответствии с подпунктом 4 пункта 2.2. части 2 Устава учреждения наделено полномочиями по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, в рамках которого при наличии разрешения учредителя на осуществление коммерческой деятельности возможно создание специализированной службы и оказание платных услуг по вопросам похоронного дела.

Полномочия учреждения, обозначенные в Уставе учреждения, не является обязательным, а является лишь возможным, в соответствии с видами экономической деятельности и лишь с учетом требований Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

В свою очередь, полномочия по организации ритуальных услуг Администрацией города, Комитетом по ЖКК реализовано посредством создания специализированной службы МУП «Сервис-К» и по содержанию мест захоронения - МКУ «Городское благоустройство».

Рытьем могил может заниматься физическое, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, с которым супруг, близкий родственник, иной родственник, законный представитель или иное лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение умершего, заключило соответствующий договор либо собственными силами, с учетом последующего благоустройства места захоронения.

Представитель МКУ «Городское благоустройство» факт нарушения антимонопольного законодательства не признал, пояснила, что в соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» конкуренция представляет собой 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.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» под хозяйствующим субъектом понимается индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Следовательно, обязательным признаком хозяйствующего субъекта является осуществление деятельности, направленной на получение прибыли. Несмотря на то, что оказание платных услуг предусмотрено в Уставе как возможное, учреждение не осуществляет

предпринимательскую деятельность, приносящую доход. Целью казенных учреждений является оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение государственных (муниципальных) функций.

В соответствии со статьей 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим ФЗ и Уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат госрегистрации в качестве юридических лиц.

Согласно Бюджетному кодексу, казенное учреждение - это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. Таким образом, особенностью казенных учреждений является его право осуществлять отдельные функции и полномочия органов местного самоуправления.

Следовательно, казенное учреждение не является хозяйствующим субъектом, следовательно, осуществление казенным учреждением отдельных функций и полномочий органов местного самоуправления не является нарушением антимонопольного законодательства.

Рассмотрев материалы дела, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле комиссия приходит к выводу о необходимости признать в действиях Комитета по жилищно-коммунальному комплексу и строительству администрации города Димитровграда нарушение ч. 3 ст. 15 Закона «О защите конкуренции», что выразилось в наделении хозяйствующего субъекта - МКУ «Городское благоустройство» полномочиями органа местного самоуправления по определению мест захоронений, осуществлению контроля за осуществлением захоронений, ведению журнала регистрации захоронений на действующем кладбище город Димитровграда, а также по предоставлению земельных участков на кладбище города Димитровграда под захоронения, что может привести ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

При этом комиссия исходила из следующего.

Согласно ч. 3 ст. 15 Закона «О защите конкуренции» запрещено совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Постановлением Администрации города Димитровграда от 29.06.2009 № 1761 утверждены Положение о порядке содержания кладбищ и иных мест захоронения на территории МО «город Димитровград» и Положение о гарантированном перечне услуг по погребению на территории МО «город Димитровград».

Положением о порядке содержания кладбищ и иных мест захоронения предусмотрено, что функции по определению земельных участков под захоронения на городских кладбищах осуществляет Комитет по ЖКК и С путем определения схемы осуществления захоронений. Схема осуществления захоронений должна определять последовательность и нумерацию захоронений (п. 2.3). Контроль за соблюдением порядка захоронений и их последовательности на городских кладбищах осуществляет Комитет ЖКК и С.

На основании постановления Администрации города Димитровграда от 16.01.2012 № 106 создано МКУ «Городское благоустройство». Согласно Приложению № 1 к постановлению от 16.01.2012 № 106 организация оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения является для него основной целью деятельности Учреждения.

Комитет по ЖКК и С осуществляет функции и полномочия учредителя МКУ (п. 3 постановления).

Согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» хозяйствующим субъектом является индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Согласно уставу Казенное учреждение осуществляет следующие виды деятельности: организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, в том числе: благоустройство мест захоронения (кладбищ); охрана кладбищ; определение схемы захоронений, осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений; организация работы специализированной службы по вопросу похоронного дела (пп. 4 п. 2.2).

Согласно Уставу МКУ «Городское благоустройство», утвержденному Комитетом по ЖКК и С, учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность и оказывать платные услуги.

Казенное учреждение вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным пунктом 2.2 Устава, в сферах, указанных в п. 2.1 Устава, для физических и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях (п. 2.3).

Казенное учреждение имеет право в установленном порядке планировать свою деятельность и определять перспективы развития по согласованию с учредителем. А также исходя из спроса потребителей на работы и услуги и заключенных договоров (пп. 3.1.3 п. 3).

Следовательно, муниципальное казенное учреждение является хозяйствующим субъектом в понимании [пункта 5 статьи 4](#) Закона «О защите конкуренции».

Приказом Комитета по ЖККи С от 13.02.2012 № 11-ОДР приказано директору МКУ осуществлять строгий контроль за соблюдением осуществления захоронений в соответствии со схемой определения земельных участков под захоронения на действующем кладбище города Димитровграда. Осуществлять строгий контроль за соблюдением порядка и последовательностью захоронений на действующем кладбище города Димитровграда. Вести в установленном порядке журнал захоронений на действующем кладбище.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа.

В силу статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложены на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Согласно ст. 9 Закона о погребении стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе

по вопросам похоронного дела в десятидневный срок.

В силу статьи 10 Закона о погребении в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в пункте 1 статьи 9 Закона о погребении.

Таким образом, Законом о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Следовательно, право оказывать услуги по погребению имеют не только организации, имеющие статус специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления; порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления (статья 18 Закона). Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом не предусмотрена.

Данная правовая позиция содержится в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.009.2008 № 12027/07.

Следует учесть, что в настоящее время неоказание МКУ «Городское благоустройство» платных услуг, а также неосуществление иной деятельности, приносящую доход не может быть оценено, как обстоятельство, исключающее возможность наступления негативных последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Поскольку ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции» запрещено создание условий (угрозы) возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции - соперничества 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 ([пункт 7 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции), так как казенному учреждению предоставлено право оказывать платные услуги и осуществлять иную деятельность, приносящую доход, в том числе в сфере организации ритуальных услуг.

Исходя из изложенного действия Комитетом по ЖКК и С по наделению полномочиями органов местного самоуправления органа местного самоуправления по определению мест захоронений, осуществлению контроля за осуществлением захоронений, ведению журнала регистрации захоронений на действующем кладбище город Димитровграда, а также по предоставлению земельных участков на кладбище города Димитровграда под захоронения МКУ «Городское благоустройство» создают преимущественные условия для деятельности казенного учреждения как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на рынке ритуальных услуг.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Комитета по жилищно-коммунальному комплексу и строительству администрации города Димитровграда нарушение ч. 3 ст. 15 Закона «О защите конкуренции», что выразилось в наделении МКУ «Городское благоустройство» полномочиями органа местного самоуправления по определению мест захоронений, осуществлению контроля за осуществлением захоронений, ведению журнала регистрации захоронений на действующем кладбище город Димитровграда, а также по предоставлению земельных участков на кладбище города Димитровграда под захоронения, что может привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

2. В связи с отсутствием признаков нарушения ч. 1, 3 ст. 15 Закона «О защите конкуренции» в рассматриваемых комиссией действиях Администрации города Димитровград, МКУ «городское благоустройство» рассмотрение дела № 9665/04-2013 в отношении Администрации города Димитровград, МКУ «Городское благоустройство» прекратить.

3. Выдать Комитету по жилищно-коммунальному комплексу и строительству администрации города Димитровграда предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

4. Выделить дело в отношении Комитета по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству администрации города Димитровграда, МКУ «Городское благоустройство» и МУП «Сервис-К» по признакам нарушения п. 4 ст. 16 Закона «О защите конкуренции», выразившегося в создании условий для ограничения конкуренции на соответствующем товарном рынке, путем определения МУП «Сервис-К» времени захоронения и выдачи удостоверений о захоронении, в отдельное производство.

5. Выделить дело в отношении МУП «Сервис-К», ООО «Ритуал-К», ИП Сидорова А.В. по признакам нарушения п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона «О защите конкуренции», выразившегося в расположении сотрудников МУП «Сервис-К» в здании, находящегося на праве собственности ИП Сидорова А.В., по договору безвозмездного пользования недвижимого имущества от 01.01.2012, заключенного с ООО «Ритуал-К», что создает условия для непосредственного обращения именно в расположенный рядом салон-магазин ООО «Ритуал-К» для подачи заявки на организацию похорон и для приобретения необходимого товара для погребения, в отдельное производство.

6. Передать материалы дела должностному лицу Ульяновского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ.

Председатель комиссии

К.Ю.Попов

Члены комиссии

М.С. Степанова

А.В. Федорова

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.