

РЕШЕНИЕ

04.02.2010г.

г. Самара

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

Председатель Комиссии: <...>, заместитель руководителя Управления,

Члены Комиссии: <...>, ведущий специалист-эксперт,

<...>, специалист 1 разряда,

рассмотрев на заседании 21 января 2010г. дело № 156-4859-09/6, возбужденное по признакам нарушения Администрацией г.о. Сызрань, далее - Администрация (446001, г. Сызрань, Самарская область, ул. Советская, 96) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Самарское УФАС России (далее - Управление), рассмотрев Постановление Администрации г.о. Сызрань от 13.04.2007г. № 658 «Об утверждении «Порядка содержания и деятельности общественных муниципальных кладбищ г.о. Сызрань» обнаружило признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о конкуренции со стороны Администрации.

Кроме того, в Управление поступило обращение <...>. (исх. № б/н от 22.10.09г.), о том, что МУП г.о. Сызрани «Комбинат бытовых услуг» (далее - МУП «Комбинат бытовых услуг») является собственником муниципальных кладбищ г.о. Сызрань и монополистом на рынке оказания ритуальных услуг.

Управление, в соответствии с частью 3 статьи 44 Закона о конкуренции, возбудило дело в отношении Администрации по признакам нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о конкуренции.

К участию в рассмотрении дела № 156-4859-09/6 было привлечено МУП «Комбинат бытовых услуг» и <...>

Рассмотрев материалы дела, заслушав объяснения сторон, Комиссия установила следующее.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон об организации местного самоуправления), к вопросам местного значения городского округа относятся организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В силу пункта 2 статьи 25 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996г. № 8-ФЗ (далее - Закон о погребении), организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Согласно пункту 2 статьи 15 Закона о погребении, решение о создании мест погребения (кроме Федерального военного мемориального кладбища) принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, на территориях которых они создаются.

В пункте 4 части 1 статьи 16 Закона о погребении, установлено, что предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Закона о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

Согласно статье 29 Закона о погребении, органы местного самоуправления городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством, организация похоронного дела, содержание мест захоронения, выделение земельных участков под захоронение являются полномочиями органов местного самоуправления.

Администрация в Постановлении от 21.06.2005г. № 228 «О специализированной службе по вопросам похоронного дела» определила МУП «Комбинат бытовых услуг» специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Постановлением Администрации г.о. Сызрань от 13.04.2007г. № 658 был утвержден Порядок содержания и деятельности общественных муниципальных кладбищ г.о. Сызрань (далее - Порядок).

Данным актом Администрация наделила специализированную службу по вопросам похоронного дела (в настоящий момент - МУП «Комбинат бытовых услуг») функциями органа местного самоуправления:

**- по организации похоронного дела:**

- осуществление администратором кладбищ (орган, назначенный руководителем специализированной службы по вопросам похоронного дела) оперативного руководства деятельностью общественного муниципального кладбища (пункт 1.2 Порядка (понятие «администрация кладбищ»);

- принятие решений о погребении умерших (пункт 1.2 Порядка (понятие «общественное муниципальное кладбище»);

- принятие решений о разрешении на погребение на свободном участке родственного (семейного) захоронения (пункт 2.6 Порядка);

- регистрация каждого захоронения, произведенного на общественных муниципальных кладбищах (пункт 2.8 Порядка);

- обязательное согласование об установке, перемещении, изменении надмогильных сооружений в пределах предоставленного участка земли (пункт 2.9 Порядка);

- регистрация установки надмогильных сооружений в специальной книге с указанием номера участка и могилы, фамилии, имени и отчества захороненного, даты установки, габаритных размеров и материалы надмогильного сооружения (пункт 2.10 Порядка);

**- по содержанию мест захоронения:**

- содержание территории кладбища в установленном порядке (пункт 2.11 Порядка);

- обеспечение благоустройства территории кладбища, в том числе содержание могилы и надмогильных сооружений безродных и неопознанных умерших (пункт 2.11.2 Порядка);

- обеспечение работы общественного туалета, систематическую уборку дорожек общественного пользования, проходов и других участков хозяйственного назначения (пункт 2.11.3 Порядка);

**по выделению земельных участков для погребения:**

- решение по созданию воинских, вероисповедальных участков (пункт 2.4 Порядка);

- оформление предоставления участков земли для погребения умерших на общественных муниципальных кладбищах (пункт 2.6 Порядка).

Согласно части 1 статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации, муниципальное унитарное предприятие является коммерческой организацией.

В силу понятия, данного в пункте 5 статьи 4 Закона о конкуренции, под хозяйствующим субъектом понимается индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Таким образом, муниципальное предприятие - это коммерческая организация, и в силу пункта 5 статьи 4 Закона о конкуренции оно является хозяйствующим субъектом.

Частью 3 статьи 15 Закона о конкуренции, **запрещается** 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.**

Администрация в письменном объяснении от 23.11.2009г. исх. № 02-25/4517 указала следующее:

- отнесение принятия решений о погребении не относится к функциям органов местного самоуправления, а является функцией специализированной службы по вопросам похоронного дела в силу части 1 статьи 18 Закона о погребении;

- что касается пунктов 2.4, 2.6, 2.8, 2.9 Порядка, то данные виды работ не отнесены законодательством к функциям органов местного самоуправления и связаны напрямую с осуществлением погребения, которое возлагается законом на специализированную службу по вопросам похоронного дела;

- пункты 2.11.2, 2.11.3 Порядка в настоящее время не применяются, так как текущее содержание кладбищ, в том числе их благоустройство, осуществляется МУП «Комбинат бытовых услуг», согласно заключенному МУП «Комбинат бытовых услуг» с Комитетом жилищно - коммунального хозяйства Администрации г.о. Сызрань муниципальному контракту на выполнение работ по текущему содержанию кладбищ г.о. Сызрань от 25.12.2008г. № 1;

- что касается земельных участков общественных муниципальных кладбищ (пункт 2.6 Порядка), то Постановлением Администрации от 15.10.2009г. № 2875 в аренду МУП «Комбинат бытовых услуг» предоставлен земельный участок кладбища «Фомкин сад», Постановлением Администрации от 01.09.2009г. № 2314 в аренду МУП «Комбинат бытовых услуг» предоставлен земельный участок вероисповедального мусульманского кладбища п. Новокашпирский. В настоящее время ведутся работы по формированию земельных участков.

Комиссия не согласна с доводами Администрации о том, что наделение хозяйствующего субъекта такими функциями, как оперативное руководство деятельностью общественного муниципального кладбища, регистрация захоронений, уведомление об установке, перемещении, изменении надмогильных сооружений, выдача регистрационных удостоверений не свидетельствует о наделении специализированной службы по вопросам похоронного дела полномочиями органа местного самоуправления.

Вышеперечисленные функции являются административно-властными и относятся к организации похоронного дела, что в силу статьи 25 Закона о погребении отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Доводы Администрации о неприменении в настоящее время пунктов 2.11.2, 2.11.3 Порядка, в связи с тем, что «текущее содержание кладбищ, в том числе их благоустройство, осуществляется МУП «Комбинат бытовых услуг», определенное по результатам аукциона» не могут быть приняты Комиссией, поскольку муниципальный контракт на выполнение работ по текущему содержанию кладбищ г.о. Сызрань от 25.12.2008г., заключенный по результатам аукциона имеет ограниченный срок действия с 01.01.2009г. по 31.12.2009г., а срок действия Порядка во времени не ограничен.

В соответствии с Постановлением Администрации от 15.10.2009г. № 2875 «О предоставлении земельного участка в аренду МУП «Комбинат бытовых услуг» и Постановлением Администрации № 2314 от 01.09.2009г. «О предоставлении земельного участка в аренду МУП КБУ для объекта коммунального хозяйства (Вероисповедальное мусульманское кладбище)», МУП «Комбинат бытовых услуг» в аренду был предоставлен земельный участок общественного муниципального кладбища «Фомкин сад» и земельный участок общественного муниципального кладбища «Вероисповедальное мусульманское кладбище», соответственно.

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.

Исходя из изложенного Порядок в части, касающейся передачи в ведение МУП «Комбинат бытовых услуг» муниципальных кладбищ и земельных территорий, противоречит нормам Закона о погребении и Закона о конкуренции.

Наделение хозяйствующего субъекта, работающего на рынке оказания ритуальных услуг, административно-властными полномочиями органа местного самоуправления, создает для него преимущественные условия деятельности и дискриминационные условия для других хозяйствующих субъектов – конкурентов.

Частью 3 статьи 15 Закона о конкуренции, запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

МУП «Комбинат бытовых услуг» (письмо исх. № 497 от 23.11.2009г.) подтвердило, что земельные участки общественных муниципальных кладбищ находятся в пользовании у МУП «Комбинат бытовых услуг» и что оно осуществляет следующие функции:

- выдает удостоверения об установке надгробного сооружения, установленной формы;
- выдает разрешения на установку, перемещение, изменение, замену надмогильных сооружений;
- выдает разрешение на захоронение (копия типового разрешения прилагается к письму);
- выдает разрешение на погребение;

- техником ритуальных услуг МУП «Комбинат бытовых услуг» производится запись в книге регистрации установки надгробий. Книги ведутся отдельно по каждому кладбищу, в них указывается порядковый номер <...> Ф.И.О. захороненного, материал, из которого изготовлено надгробие, его размер и т.д.

Администрация возложила на специализированную службу по вопросам похоронного дела (МУП «Комбинат бытовых услуг») обязанность по подготовке могил к захоронению, рытью могил, погребению умерших на общественных муниципальных кладбищах (пункты 1.2. (понятие «специализированная служба по вопросам похоронного дела»), 1.3, 2.6., 2.11.1. Правил), не учитывая при этом следующее.

Согласно статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

В статье 9 Закона о погребении установлен гарантированный перечень услуг по погребению, которые оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела. Расходы, понесенные специализированной службой, возмещаются в силу пункта 3 статьи 9 Закона о погребении в десятидневный срок из соответствующих субъектов.

Вместе с тем 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.

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

Данные действия Администрации, создают необоснованное препятствие деятельности другим хозяйствующим субъектам,

работающим рынке ритуальных услуг, что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о конкуренции.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что Постановление Администрации г.о. Сызрань от 13.04.2007г. № 658 «Об утверждении «Порядка содержания и деятельности общественных муниципальных кладбищ г.о. Сызрань» (далее – Постановление), наделяющее специализированную службу по вопросам похоронного дела (МУП «Комбинат бытовых услуг») функциями органа местного самоуправления и создающее необоснованное препятствие в осуществлении деятельности другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынке ритуальных услуг нарушает части 1, 3 статьи 15 Закона о конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию нарушившей части 1, 3 статьи 15 Закона о конкуренции.
2. Выдать Администрации предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, с этой целью

**в срок до 20 мая 2010г.:**

2.1. привести в соответствие с антимонопольным законодательством:

2.1.1. пункт 1.2 Постановления Администрации г.о. Сызрань от 13.04.2007г. № 658 «Об утверждении «Порядка содержания и деятельности общественных муниципальных кладбищ г.о. Сызрань» (понятие «администрация кладбищ», в части возложения на МУП «Комбинат бытовых услуг» обязанностей по осуществлению оперативного руководства деятельностью общественного муниципального кладбища; понятие «общественное муниципальное кладбище», в части принятия решений о погребении умерших; понятие «специализированная служба по вопросам похоронного дела», в части возложения на МУП «Комбинат бытовых услуг» обязанностей по осуществлению погребения умерших);

2.1.2. пункты 1.3, 2.4, 2.6, 2.8, 2.9 Постановления Администрации г.о. Сызрань от 13.04.2007г. № 658 «Об утверждении «Порядка содержания и деятельности общественных муниципальных кладбищ г.о. Сызрань».

2.2. отменить:

2.2.1. Постановление Администрации от 15.10.2009г. № 2875 «О предоставлении земельного участка в аренду МУП «Комбинат бытовых услуг»;

2.2.2. Постановление Администрации от 01.09.2009г. № 2314 «О предоставлении земельного участка в аренду МУП КБУ для объекта коммунального хозяйства (Вероисповедальное мусульманское кладбище)».

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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

#### ПРЕД П И С А Н И Е

04.02.2010г.

г. Самара

Комиссия Самарского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии <...>, заместитель руководителя Управления;  
Члены Комиссии: <...>, ведущий специалист-эксперт,  
<...>, специалист 1 разряда.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения по делу от 21.01.2010г. № 156-4859-09/6, возбужденного по признакам нарушения Администрацией городского округа Сызрань, далее – Администрация, (446001, г. Сызрань, Самарская область, ул. Советская, 96) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации прекратить нарушение частей 1, 3 статьи 15 Закона о конкуренции, с этой целью **в срок до 20 мая 2010г.:**

1.1. привести в соответствие с антимонопольным законодательством:

1.1.1. пункт 1.2 Постановления Администрации г.о. Сызрань от 13.04.2007г. № 658 «Об утверждении «Порядка содержания и деятельности общественных муниципальных кладбищ г.о. Сызрань» (понятие «администрация кладбищ», в части возложения на МУП «Комбинат бытовых услуг» обязанностей по осуществлению оперативного руководства деятельностью общественного муниципального кладбища; понятие «общественное муниципальное кладбище», в части принятия решений о погребении умерших; понятие «специализированная служба по вопросам похоронного дела», в части возложения на МУП «Комбинат бытовых услуг» обязанностей по осуществлению погребения умерших);

1.1.2. пункты 1.3, 2.4, 2.6, 2.8, 2.9 Постановления Администрации г.о. Сызрань от 13.04.2007г. № 658 «Об утверждении «Порядка содержания и деятельности общественных муниципальных кладбищ г.о. Сызрань».

1.2. отменить:

1.2.1. Постановление Администрации от 15.10.2009г. № 2875 «О предоставлении земельного участка в аренду МУП «Комбинат бытовых услуг»;

1.2.1. Постановление Администрации от 01.09.2009г. № 2314 «О предоставлении земельного участка в аренду МУП КБУ для объекта коммунального хозяйства (Вероисповедальное мусульманское кладбище)».

2. О выполнении настоящего Предписания сообщить **в срок до «21» мая 2010г.**

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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

