

РЕШЕНИЕ

«04» апреля 2014 г.

г. Кемерово

Резолютивная часть решения объявлена 24.03.2014 г.

Решение в полном объеме изготовлено «04» апреля 2014 г.

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

Председатель Комиссии: Кухарская Н.Е. – руководитель управления;
Члены Комиссии: Полякова Ю.А. – начальник отдела контроля органов власти;
Горовых К.П. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти;
Юканкин Д.С. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти;

рассмотрев дело № 08/А-15-2014, возбужденное по признакам нарушения администрацией Осинниковского городского округа части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ № 135-ФЗ),

УСТАНОВИЛА:

В результате рассмотрения поручения прокуратуры г. Осинники приказом Кемеровского УФАС России от 20.02.2013 № 31 было возбуждено дело № 08/А-15-2014 по признакам нарушения администрацией Осинниковского городского округа части 3 статьи 15 ФЗ № 135-ФЗ, выразившегося в наделении хозяйствующего субъекта – муниципального бюджетного учреждения «Благоустройство» функциями органа местного самоуправления (администрации Осинниковского городского округа) путём включения в Устав указанного хозяйствующего субъекта раздела 2.1.

Определением от 21.02.2014 г. дело № 08/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено к рассмотрению на 24.03.2014 г. на 11 часов 00 минут, в качестве заинтересованного лица к участию в рассмотрении дела № 08/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства привлечено муниципальное бюджетное учреждение «Благоустройство» (далее – МБУ «Благоустройство»).

24.03.2014 г. в Кемеровское УФАС России поступили письменные пояснения, администрации Осинниковского городского округа по факту нарушения требований части 3 статьи 15 ФЗ № 135-ФЗ. Согласно данным пояснениям администрация Осинниковского городского округа факт нарушения не признаёт, указывает, что при включении раздела 2.1. в Устав МБУ «Благоустройство» администрация Осинниковского городского округа руководствовалась пунктом 1 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – ФЗ № 7-ФЗ), согласно которому муниципальным

бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Перечень полномочий органов местного самоуправления, для реализации которых создаются муниципальные бюджетные учреждения, является открытым, таким образом законодательство РФ не содержит запрета наделения муниципального бюджетного учреждения полномочиями органа местного самоуправления в сфере благоустройства территории муниципального образования.

24.03.2014 г. на рассмотрение дела № 08/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства представители ответчика, извещённого надлежащим образом о дате, времени и месте рассмотрения дела (уведомление о вручении от 28.02.2014 г. имеется в материалах дела), с полномочиями, оформленными должным образом, не явились.

Комиссия Кемеровского УФАС России посчитала возможным рассмотреть дело № 08/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства в отсутствие представителей администрации Осинниковского городского округа.

24.03.2014 г. в адрес Кемеровского УФАС России поступило ходатайство МБУ «Благоустройство» о рассмотрении дела № 08/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства в отсутствие представителей МБУ «Благоустройство».

Указанное ходатайство было удовлетворено.

Изучив материалы дела № 08/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства, Комиссия Кемеровского УФАС России установила следующее:

29.11.2012 г. администрацией Осинниковского городского округа было принято постановление № 1895-П «О реорганизации Муниципального предприятия «Многоотраслевое коммунальное хозяйство» в форме преобразования в Муниципальное бюджетное учреждение «Благоустройство» (далее – Постановление № 1895-П). Пунктом 1 Постановления № 1895-П определено реорганизовать муниципальное предприятие «Многоотраслевое коммунальное хозяйство» с 01.01.2013 г. в форме преобразования в муниципальное бюджетное учреждение «Благоустройство». Пунктом 3 указанного постановления решено утвердить Устав МБУ «Благоустройство».

Пунктом 7 Постановления № 1895-П определено, что функции и полномочия учредителя от имени муниципального образования осуществляет администрация Осинниковского городского округа.

18.03.2013 г. Главой Осинниковского городского округа утверждён Устав МБУ «Благоустройство», согласованный 18.03.2013 г. заместителем Главы городского округа, председателем КУМИ администрации Осинниковского городского округа (далее – Устав МБУ «Благоустройство»).

Согласно разделу 2.1 Устава МБУ «Благоустройство» целью создания учреждения

является:

- организация благоустройства территории городского округа (в том числе ремонт и содержание объектов внешнего благоустройства);
- создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения (ремонт и содержание автомобильных дорог, предоставление транспортных услуг населению);
- организация сбора, вывоза, утилизации бытовых и промышленных отходов.

В соответствии с пунктом 1.10 Устава МБУ «Благоустройство» учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом, целями и видами деятельности, определёнными указанным уставом, на основании муниципального задания, утверждённого администрацией Осинниковского городского округа и на основании ФЗ № 7-ФЗ, лицензии, других законодательных и нормативных правовых актов, принимаемых в соответствии с ними.

Пунктами 5, 20, 24, 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) установлено, что:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ;
- создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм);

являются вопросами местного значения городского округа.

В силу статьи 2 ФЗ № 131-ФЗ вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования

органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно части 2 статьи 1 ФЗ № 131-ФЗ местное самоуправление в РФ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность **решение** населением непосредственно и (или) **через органы местного самоуправления вопросов местного значения** исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Частью 1.1. статьи 17 ФЗ № 131-ФЗ предусмотрено, что по вопросам, отнесенным в соответствии со статьями 14, 15 и 16 ФЗ № 131-ФЗ к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения.

Согласно статье 13 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее – ФЗ № 257-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, в том числе, относятся следующие вопросы:

- 1) осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения;
- 2) осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

В соответствии с пунктом 6 статьи 3 ФЗ № 257-ФЗ дорожная деятельность – деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Согласно части 1 статьи 3 Устава муниципального образования «Осинниковский городской округ», принятого постановлением Осинниковского городского Совета народных депутатов от 22.06.2005 № 247 (далее – Устав г. Осинники) структуру органов местного самоуправления городского округа составляют:

- 1) представительный орган местного самоуправления городского округа - Совет народных депутатов Осинниковского городского округа;
- 2) Глава городского округа – Глава Осинниковского городского округа;
- 3) исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления городского округа – администрация Осинниковского городского округа;
- 4) контрольный орган муниципального образования – Контрольно-счетная палата Осинниковского городского округа.

В соответствии со статьями 40, 41 Устава г. Осинники к полномочиям администрации Осинниковского городского округа, в том числе, относится

решение следующих вопросов:

- организация работы по благоустройству и озеленению территории городского округа, освещению улиц и установке указателей улиц с номерами домов;
- организация содержания и строительства автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- организация работы по сбору, вывозу, утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов;
- создание условий для организации досуга и массового отдыха населения городского округа.

Согласно пункту 1.9 Устава МБУ «Благоустройство», пункту 1 статьи 9.2 ФЗ № 7-ФЗ МБУ «Благоустройство» является некоммерческой организацией.

В силу пункта 5 статьи 4 ФЗ № 135-ФЗ хозяйствующий субъект – коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Согласно представленным материалам МБУ «Благоустройство» оказывает платные услуги как организациям так и физическим лицам. В подтверждение этого были представлены:

- договор на оказание услуг по вывозу и утилизации (захоронению) твёрдых бытовых отходов № 351 от 01.01.2013 г., заключенный между муниципальным бюджетным дошкольным образовательным учреждением Детский сад № 36 «Тополёк» компенсирующего вида и муниципальным предприятием «Многоотраслевое коммунальное хозяйство» (далее – МП «МКХ»);
- договор на оказание услуг по вывозу и утилизации (захоронению) твёрдых бытовых отходов № 352 от 01.01.2013 г., заключенный между муниципальным бюджетным дошкольным образовательным учреждением Детский сад № 28 «Дельфин» общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением социально-личностного направления развития воспитанников и МП «МКХ»;
- договор на оказание услуг по вывозу и утилизации (захоронению) твёрдых бытовых отходов № 357 от 01.01.2013 г., заключенный между муниципальным бюджетным образовательным учреждением дополнительного образования детей «Станция юных техников имени П.В. Лосоногова» и МП «МКХ»;
- договор на оказание услуг по вывозу и утилизации (захоронению) твёрдых бытовых отходов № 358 от 01.01.2013 г., заключенный между муниципальным

бюджетным образовательным учреждением дополнительного образования детей «Детско-юношеская спортивная школа» и МП «МКХ»;

- договор на оказание услуг по вывозу и утилизации (захоронению) твёрдых бытовых отходов № 359 от 01.01.2013 г., заключенный между муниципальным автономным дошкольным образовательным учреждением Детский сад № 5 «Рябинка» комбинированного вида и МП «МКХ».

Согласно дополнительным соглашениям от 01.03.2013 г. «Исполнителем» (МП «МКХ») по указанным договорам с 01.03.2013 г. является МБУ «Благоустройство».

В соответствии с пунктами 1.1. указанных договоров исполнитель (МБУ «Благоустройство») обязуется оказывать услуги по вывозу и утилизации (захоронению) твёрдых бытовых отходов по согласованному и установленному графику с объектов Заказчиков, указанных в Приложениях № 1, а Заказчики обязуются своевременно оплачивать данные услуги.

Кроме того, пунктом 2.2.6. Устава МБУ «Благоустройство» установлена возможность оказания учреждением дополнительных платных услуг на договорной основе.

Согласно налоговой декларации по налогу на прибыль за 2013 год МБУ «Благоустройство» получило доходы от реализации в сумме 11 109 463 рубля.

Учреждение вправе заниматься предпринимательской деятельностью (пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса РФ). Бюджетное законодательство к неналоговым доходам бюджета в числе прочих относит и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями (пункт 3 статьи 41 Бюджетного кодекса РФ).

С учетом изложенного, МБУ «Благоустройство», по смыслу определения, данного в пункте 5 статьи 4 ФЗ № 135-ФЗ, является хозяйствующим субъектом, поскольку осуществляет приносящую доход деятельность.

Согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 13 ФЗ № 7-ФЗ решение о создании муниципального бюджетного учреждения в результате его учреждения принимается его учредителями (учредителем) – местной администрацией муниципального образования.

В силу пункта 3 части 2 статьи 15 ФЗ № 7-ФЗ учредителем бюджетного или казенного учреждения является муниципальное образование – в отношении муниципального бюджетного или казенного учреждения.

В соответствии с пунктом 1 статьи 14 ФЗ № 7-ФЗ учредительными документами бюджетного учреждения является устав, утвержденный учредителями (участниками, собственником имущества).

Пунктом 2 статьи 14 ФЗ № 7-ФЗ предусмотрено, что требования учредительных документов некоммерческой организации обязательны для исполнения самой некоммерческой организацией, ее учредителями (участниками).

Включив в Устав МБУ «Благоустройство» положения, в соответствии с которыми данная организация получила возможность осуществлять следующую деятельность:

- организация благоустройства территории городского округа (в том числе ремонт и содержание объектов внешнего благоустройства);
- создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения (ремонт и содержание автомобильных дорог, предоставление транспортных услуг населению);
- организация сбора, вывоза, утилизации бытовых и промышленных отходов;

администрация Осинниковского городского округа наделила хозяйствующего субъекта – МБУ «Благоустройство» функциями органа местного самоуправления (администрации Осинниковского городского округа).

Согласно части 3 статьи 15 ФЗ № 135-ФЗ запрещается совмещение функций 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.

Деятельность, указанная в разделе 2.1 Устава МБУ «Благоустройство», является вопросами местного значения городского округа. Наделение хозяйствующего субъекта (в данном случае МБУ «Благоустройство») полномочиями по решению вопросов местного значения (полномочиями на выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд Осинниковского городского округа без проведения торгов по выбору исполнителя данных работ, оказания услуг) действующим законодательством РФ не предусмотрено.

Действия администрации Осинниковского городского округа по наделению МБУ «Благоустройство» функциями органа местного самоуправления (администрации Осинниковского городского округа) вступают в противоречие с требованиями части 3 статьи 15 ФЗ № 135-ФЗ, приводят либо могут привести к ограничению конкуренции, к нарушению прав и законных интересов иных хозяйствующих субъектов, помимо МБУ «Благоустройство», в сфере осуществления предпринимательской деятельности.

На основании вышеизложенного, Комиссия Кемеровского УФАС России не может согласиться с доводами ответчика о том, что раздел 2.1. был включен в Устав МБУ «Благоустройство» в соответствии с пунктом 1 статьи 9.2 ФЗ № 7-ФЗ.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 ФЗ № 135-ФЗ, Комиссия Кемеровского УФАС России по рассмотрению дела № 08/А-15-2014 о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию Осинниковского городского округа нарушившей часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать администрации Осинниковского городского округа предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии:

Н.Е. Кухарская

Члены Комиссии:

Ю.А. Полякова

К.П. Горовых

Д.С. Юканкин

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