



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Орловской области

ул. Салтыкова-Щедрина, 21, г. Орёл, ГСП, 302000
тел. (4862) 47-53-57, факс (4862) 76-44-60
e-mail: to57@fas.gov.ru

12.04.2016 № 1322/03

На № _____ от _____

Заказное с уведомлением о вручении

Администрации города Орла
302028, г. Орёл, ул. Пролетарская гора, 1

Уполномоченному по защите прав
предпринимателей в Орловской области
302006, г. Орёл, ул. Московская, д. 159

МКУ «УКХ г. Орла»
302020, г. Орёл, Наугорское шоссе, 27А

МУП «РОУ г. Орла»
302020, г. Орёл, Наугорское шоссе, д. 27А

Департаменту строительства,
топливно-энергетического комплекса,
жилищно-коммунального хозяйства,
транспорта и дорожного хозяйства
Орловской области
302021, г. Орёл, пл. Ленина, д. 1.

РЕШЕНИЕ

г. Орёл

Резолютивная часть решения оглашена 29.03.2016.
В полном объеме решение изготовлено 12.04.2016.

Комиссия Орловского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: И.В. Солдатенковой, заместителя руководителя-начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти; С.А. Бочкова, главного государственного инспектора отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти; Е.Ю. Погодиной, главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти; М.И. Гончаровой, ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти (далее - Комиссия),

рассмотрев дело № 485-15/03 АЗ по признакам нарушения Администрацией города Орла (далее - Администрация, Ответчик по делу) (г. Орёл, ул. Пролетарская гора, 1) статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон «О защите конкуренции»), выразившегося в бездействии Администрации по определению порядка выдачи пропусков для проезда по территории кладбищ соответствии с пунктом 9.1 Положения «О порядке деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в г.Орле», утвержденного Постановлением Администрации от 15.01.2007 № 94 «О Положении «О порядке деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в городе Орле» (далее - Положение),

в присутствии на заседании представителей: Скулкина С.В., общественного помощника Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области по доверенности от 09.03.2016 б/н; Филатова А.Н., заместителя начальника управления городского хозяйства Администрации по доверенности от 24.12.2015 № 112-д; Супонева А.А., начальника отдела правовой поддержки муниципального сектора экономики правового управления аппарата Администрации по доверенности от 04.02.2016 № 40-д; Дмитриева М.В., главного специалиста-юриста муниципального казенного учреждения «Управление коммунальным хозяйством г. Орла» (далее - МКУ «УКХ г. Орла») по доверенности от 26.01.2016 № 298; Мальфановой С.С., представителя муниципального унитарного предприятия «Ритуально-обрядовые услуги города Орла» (далее - МУП «РОУ г.Орла») по доверенности от 23.12.2015 № б/н,

УСТАНОВИЛА:

07.12.2015 на основании заявления Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области (исх. № 57-УПП/00747 от 30.10.2015), указывающих на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства и на основании приказа Управления от 07.12.2015 № 260 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела по признакам нарушения Администрацией Закона «О защите конкуренции» было возбуждено дело № 485-15/03 АЗ (далее так же - дело).

Из заявления следует, что в аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области поступили обращения предпринимателей по вопросам осуществления похоронного дела в городе Орле.

Согласно доводам, изложенным в обращении с 05 октября 2015 года проезд автомобилей по территории кладбища без пропуска не допускается; ограничен въезд автомобилей для доставки памятников, оград, их монтажа на территории захоронений по договорам с предпринимателями, оказывающими данные услуги.

На стенде в помещениях МУП «РОУ г. Орла» (г. Орёл, Наугорское шоссе, д. 27) размещено объявление о необходимости получения пропуска для въезда на территорию кладбища со ссылкой на пункты 7.2, 7.4, 9.1-9.4 Положения; в том же объявлении со ссылкой на пункты 5.7-5.9, 6.1, 7.4 Положения указано, что выдача пропуска обуславливается наличием регистрации в книге регистрации установок.

Предпринимателями и их клиентами неоднократно подавались заявления на выдачу пропусков, но в большинстве случаев были получены отказы; как указано в поступивших обращениях, от работников кладбищ предприниматели узнали, что машины МУП «РОУ г. Орла» заезжают на кладбища для установки памятников беспрепятственно и без пропусков. Порядок выдачи пропусков отсутствует, что привело или могло привести и необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Из письменных объяснений Администрации (б/н от 23.12.2015) следует, что с 15.10.2015 проезд на территорию общественных кладбищ Орла автотранспортных средств осуществляется без ограничений. В целях обеспечения правопорядка, профилактики краж и повреждений элементов захоронений и надмогильных сооружений, сотрудниками МКУ «УКХ г.Орла» ведется учет транспортных средств, въезжающих на территорию общественных кладбищ.

Из письменных пояснений МУП «РОУ г.Орла» (исх.№ 407 от 18.12.2015) следует, что Постановлением Администрации № 3433 от 15.10.2010 функции в сфере организации ритуальных услуг возложены на МКУ «УКХ г.Орла»,

расположенное по адресу: г. Орёл, Наугорское шоссе, 27 а (2-й, 3-й этажи). Таким образом, учреждение осуществляет: выделение земельных участков под захоронение, определяет режим работы кладбищ, производит регистрацию захоронений с занесением в данных сведений об имеющихся захоронениях на городских кладбищах, выдает пропуска на въезд катафалка с гробом и телом умершего на территорию кладбища и др.

3-й этаж, 2-й этаж - Лит. А, пом. 3, нежилого помещения, расположенного по адресу: г. Орёл, Наугорское шоссе, 27 принадлежат МКУ «УКХ г.Орла» на праве оперативного управления. Объявление о необходимости получения пропуска для въезда на территорию кладбища г. Орла располагалось на стенде МКУ «УКХ г.Орла».

МУП «РОУ г.Орла» на общих основаниях обращалось в МКУ «УКХ г.Орла» за пропусками на въезд на территорию кладбищ г. Орла для установки надмогильных сооружений.

Из письменных объяснений МКУ «УКХ г.Орла» (исх. № 297 от 26.01.2016), следует, что согласно действующего постановления Администрации от 03.09.2010 № 2920 «Об отмене постановления Администрации города Орла от 28 марта 2006 года № 8 «О специализированной службе по вопросам похоронного дела» на МКУ «УКХ г.Орла» возложены полномочия специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории города Орла. Действуя в рамках доведенных полномочий, МКУ «УКХ г.Орла», руководствуясь пунктом 9.1 Положения с 05.10.2015 по 15.10.2015 ввело пропускной режим для въезда автомобилей на территорию кладбищ города Орла. Указанный пропускной режим был введен с целью обеспечения правопорядка, профилактики краж и повреждений элементов захоронений и надмогильных сооружений, а так же обеспечения контроля за вывозом с кладбищ демонтированных надмогильных сооружений. Пропуска выдавались в помещении МКУ «УКХ г. Орла» по адресу: г. Орёл, Наугорское шоссе, 27а и без каких-либо ограничений всем посетителям, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, въезжающим на территорию кладбищ на автомобилях. Документ, регламентирующий порядок выдачи пропусков для проезда по территории кладбища в соответствии с пунктом 9.1 Положения отсутствует.

Комиссия, заслушав пояснения представителей лиц участвующих в рассмотрении дела, изучив документы и сведения, имеющиеся в материалах дела, пришла к следующим выводам:

1. Согласно части 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления.

Пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Пунктом 3.2 Положения «О погребении и похоронном деле в городе Орле», утверждённого Постановлением Орловского городского Совета народных депутатов от 24.02.2005 № 68/700-ГС «О проекте новой редакции "О погребении и похоронном деле в городе Орле», также определено, что организация похоронного дела в городе Орле осуществляется Администрацией города Орла;

правовыми актами городской администрации определяются порядок организации похоронного дела в городе Орле и правила содержания кладбищ.

В соответствии с пунктом 9.1 Положения проезд по территории кладбища без пропуска не допускается.

Постановлением Администрации от 15.10.2010 № 3433 «Об утверждении изменений в Устав муниципального учреждения «Управление коммунальным хозяйством города Орла»» в подпункт 3.2.9 пункта 3.2 раздела 3 Устава муниципального учреждения «Управление коммунальным хозяйством города Орла» внесено изменение, в частности, в сфере организации ритуальных услуг МКУ «УКХ г. Орла» осуществляет выдачу пропусков на въезд катафалка с гробом и телом умершего на территорию кладбища.

Постановлением Администрации от 25.12.2015 № 5986 «О внесении изменений в постановление администрации города Орла от 15.01.2007 № 94 «О положении «О порядке деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в городе Орле» в Положение внесены следующие изменения:

«10. Сроки действия отдельных разделов настоящего положения.

10.1. Разделы настоящего положения, регламентирующие порядок деятельности общественных кладбищ на территории муниципального образования «Город Орел», действуют до принятия органом государственной власти Орловской области нормативного правового акта, регламентирующего порядок деятельности общественных кладбищ».

2. 10.11.2014 принят Закон Орловской области № 1686-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области», согласно которому Правительство Орловской области или уполномоченные им органы исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области осуществляют полномочия органов местного самоуправления городских округов Орловской области по определению порядка деятельности общественных кладбищ, крематориев (пункту 14 статьи 5).

В соответствии с постановлением Правительства Орловской области от 25.11.2014 № 361 «Об определении уполномоченных органов исполнительной государственной власти Орловской области на осуществление полномочий, предусмотренных Законом Орловской области от 10 ноября 2014 года № 1686-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области» Департамент строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области (далее - Департамент) как орган исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области уполномочен на определение порядка деятельности общественных кладбищ и крематориев.

Частью 1 статьи 53.1 Закона Орловской области от 15.04.2003 № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (далее – Закон № 319-ОЗ) установлено, что органы исполнительной государственной власти специальной компетенции области принимают приказы в пределах полномочий данных органов.

Приказом Департамента от 30.12.2015 № 398 «Об утверждении Порядка деятельности общественных кладбищ и крематориев на территории Орловской области» (далее - Приказ № 398) в соответствии с Законом № 1686-ОЗ утвержден Порядок деятельности общественных кладбищ и крематориев на территории Орловской области, в котором отсутствует норма, содержащаяся в пункте 9.1 Положения: «проезд по территории кладбища без пропуска не допускается».

Пунктом 4 части 5 статьи 5 Закона № 319-ОЗ установлено, что в систему подзаконных правовых актов Орловской области входят правовые акты органов исполнительной государственной власти специальной компетенции области - приказы органов исполнительной государственной власти специальной компетенции области.

Из письма Департамента от 29.02.2016 (исх. № 71/441) следует, что Приказ № 398 - нормативный правовой акт.

Согласно части 3 статьи 53.2 Закона № 319-ОЗ нормативные правовые акты органов исполнительной государственной власти специальной компетенции области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию. Нормативные правовые акты органов исполнительной государственной власти специальной компетенции области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней со дня их официального опубликования. Неопубликованные нормативные правовые акты органов исполнительной государственной власти специальной компетенции области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не применяются.

В соответствии с частью 1 статьи 56 Закона № 319-ОЗ официальным опубликованием нормативных правовых актов области считается публикация их полного текста в газете «Орловская правда», а также в официальных электронных источниках опубликования нормативных правовых актов Орловской области.

На момент рассмотрения дела Приказ № 398 не опубликован в газете «Орловская правда», следовательно, он не применяется.

Таким образом, до настоящего времени Департаментом не определен порядок общественных кладбищ в соответствии с полномочиями установленными постановлением Правительства Орловской области от 25.11.2014 № 361 «Об определении уполномоченных органов исполнительной государственной власти Орловской области на осуществление полномочий, предусмотренных Законом Орловской области от 10 ноября 2014 года № 1686-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области».

Указанное бездействие Департамента содержит признаки нарушения статьи 15 Закона «О защите конкуренции», в соответствии с которой запрещается органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять бездействие, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

На основании вышеизложенного, Положение, (в том числе пункт 9.1) является действующим.

3. В пункте 17 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» дано понятие: «признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» установлено, что органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Таким образом, применение пункта 9.1 Положения, в соответствии с которым установлено ограничение проезда на территорию кладбища без пропуска, но не определен порядок выдачи (отказе в выдаче) пропусков проезда по территории кладбища привело или могло привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, что подтверждается заявлениями одиннадцати хозяйствующих субъектов, направленными в адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области.

Учитывая, изложенное, Комиссия приходит к выводу о нарушении Администрацией пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», поскольку указанные действия привели или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и содержат признаки нарушения части 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которой установлены санкции за действия (бездействие) должностных лиц органов местного самоуправления, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

15.03.2016 в соответствии со статьей 4 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» в адрес Администрации направлено заключение об обстоятельствах дела.

До оглашения резолютивной части решения по делу Администрацией не представлены Комиссии письменные пояснения, доказательства в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела; при этом представители Администрации факт нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» не признали.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1–4 статьи 41, статьей 48, статьей 48.1, частью 1 статьи 49 Закона «О защите конкуренции»,
Комиссия
РЕШИЛА:

1. Факт нарушения администрацией города Орла части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», признать.

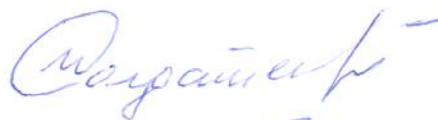
2. Выдать предписание об отмене или изменении нормы пункта 9.1 Положения «О порядке деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в городе Орле», утвержденным постановлением администрации города Орла от 15.01.2007 № 94 «О Положении «О порядке деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в городе Орле».

3. Передать должностному лицу Управления материалы дела для решения вопроса о возбуждении административного производства.

4. Выдать Департаменту строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей.

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

Председатель Комиссии



И.В. Солдатенкова

Члены Комиссии



С.А. Бочков

(отсутствовала)

Е.Ю. Погодина



М.И. Гончарова