



АРБИТРАЖНЫЙ СУД
БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Народный бульвар, д.135, г. Белгород, 308000

Тел./ факс (4722) 35-60-16, 32-85-38

E-mail: info@belgorod.arbitr.ru, Сайт: <http://belgorod.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации
Р Е Ш Е Н И Е

г. Белгород

Дело № А08-8299/2011

07 марта 2012 года

Резолютивная часть решения объявлена 29 февраля 2012 года

Полный текст решения изготовлен 07 марта 2012 года

Арбитражный суд Белгородской области

в составе судьи Бутылина Е. В.

при ведении протокола судебного заседания с использованием средств аудиозаписи секретарём судебного заседания Климовой Е.В.

рассмотрел в открытом судебном заседании дело по заявлению администрации г.Белгорода

к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Белгородской области

третьи лица: ИП Власова О.В., МУ «Управление Белгорблагоустройство»

о признании незаконными действий

при участии в судебном заседании

от заявителя: Лучникова Е.Г. – представитель, доверенность в деле;

от заин.лица: Мухортова Н.Ф. – представитель, доверенность в деле;

от третьих лиц: Гончаров А.И. – представитель, доверенность в деле,

Лучникова Е.Г. – представитель, доверенность в деле

установил:

Администрация г.Белгорода (далее Заявитель, Администрация) обратилась в арбитражный суд с заявлением, в котором с учетом уточнения в порядке ст.49 АПК РФ просила признать недействительным решение комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Белгородской области (далее УФАС) № 3264/5 от 03.08.2011 г. и предписание № 135 от 03.08.2011 г.

Сослалась на то, что оспариваемым решением от 03.08.2011 г. комиссии Белгородского Управления Федеральной антимонопольной службы России по результатам рассмотрения дела № 082-11-А3 о нарушении антимонопольного законодательства признан факт нарушения Администрацией части 1, 3 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в принятии норм в Порядке организации похоронного дела в городе Белгороде (раздел 5), Положения о порядке деятельности Специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории города Белгорода (раздел 4), Положения о порядке создания и содержания мест погребения и деятельности кладбищ в городе Белгороде (пункты 1.1, 3.19, 6.2, 6.6, 6.7, 6.8, 6.10, 7.5, 7.8, 7.14, 7.18, 8.1), утвержденных Постановлением администрации города Белгорода № 122 от 10.07.2008 г. «О порядке организации похоронного дела в городе Белгороде», в соответствии с которыми МУ «Управление Белгорблагоустройство» переданы функции органа местного самоуправления.

Администрация считает, что решение и предписание Белгородского УФАС являются незаконными и необоснованными, а выводы комиссии - ошибочными и постановленными на основе неправильного применения норм материального права, по следующим основаниям.

Согласно подпункту 23 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения городского округа. Пункт 2 статьи 9 и пункт 2 статьи 25 закона Российской Федерации от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусматривают, что организация похоронного дела и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела. Специализированные службы создаются органами местного самоуправления.

МУ «Управление Белгорблагоустройство» является специализированной службой, которая создана в целях оказания ритуальных услуг населению города Белгорода, обеспечения предоставления услуг по гарантированному перечню, а также иных услуг связанных с погребением, доступности ритуальных услуг, эффективного использования муниципального имущества. Для достижения целей и реализации предмета своей деятельности учреждение осуществляет весь комплекс ритуальных услуг, как безвозмездных, так и платных.

Полагает, что передача специализированной службе обязанностей по содержанию мест погребения, отводу участков земли для погребения на кладбище, координации деятельности лиц, оказывающих ритуальные услуги не может рассматриваться как передача исполнительных полномочий органов местного самоуправления и по правовой природе не относится к осуществлению властных полномочий, так как Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» среди полномочий органов местного самоуправления в сфере похоронного дела не называет выделение участков под захоронение. При этом места погребения выступают как имущественный комплекс, соответственно управление ими, содержание мест захоронения и выделение земельных участков не являются властными функциями, а выступают как полномочия собственника по управлению имуществом. Земельные участки под захоронение предоставляются всем гражданам на равных условиях не в собственность и не в пользование. Предоставление

участка не влечет каких-либо вещных прав на него и не требует административного решения.

По мнению заявителя, данная деятельность является текущей деятельностью по эксплуатации кладбища, к исполнительным полномочиям органов местного самоуправления не относится, позволяет обеспечить единство в планировочном решении кладбищ в соответствии с требованиями градостроительной документации и не может повлечь ограничение конкуренции.

Положение о порядке создания и содержания мест погребения содержит пункты относительно заключения договоров со специализированной службой на оказание услуг, связанных с погребением.

По ст. 154 ГК договор является выражением согласованной воли сторон, которые вправе согласовать взаимные обязательства по своему усмотрению и по ГК РФ приобретают гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Статьей 49 ГК РФ установлено право организаций иметь гражданские права и нести обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Считает договор, заключаемый между субъектами предпринимательской деятельности и специализированной организацией по вопросам похоронного дела, являясь волеизъявлением сторон, призван обеспечить полноту и качество предоставления услуг по погребению, в том числе и субъектами, действующими на рынке данных услуг и заключение договора не ограничивает и не может ограничить конкуренцию, а лишь предоставляет равное право всем участникам рынка услуг воспользоваться услугами гарантированного перечня специализированной службы.

Более того, специализированная служба не вправе отказать любому обратившемуся лицу, желающему воспользоваться услугой, в заключении договора, так как по ст. 9 Федерального Закона «О погребении и похоронном деле», отказ специализированной службы от предоставления услуг,

предусмотренных гарантированным перечнем, не допускается. Набор услуг, оказываемых по каждой конкретной заявке индивидуален и зависит от запрашиваемого объема, при этом могут быть запрошены не только те услуги, которые поименованы в договоре, но и иные услуги, стоимость которых обозначена в прейскуранте цен.

Полагает, что оспариваемым решением нарушается право органа местного самоуправления на нормотворчество, самоопределение и осуществление полномочий предоставленных законом по контролю за деятельностью по вопросам похоронного дела.

Просит удовлетворить заявленные требования.

В судебном заседании представитель заявителя требования поддержал.

УФАС в отзыве, его представитель в судебном заседании считает заявленные требования не обоснованными и не подлежащими удовлетворению. Указал, что в соответствии с Законом о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, который так же определяет порядок деятельности общественных кладбищ. При этом погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Подпунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.20.2003 № 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. При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 данного Закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, и наделения хозяйствующего субъекта

полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена.

В части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержится запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов. Часть 1 названной статьи запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Полагает, что нахождение общественного кладбища в ведении хозяйствующего субъекта и осуществление последним функций выделения земельных участков под захоронение, контроля за соблюдением порядка захоронений противоречит законодательству.

Принятое Администрацией Положение о порядке создания и содержание мест погребения содержит пункты относительно заключения договоров со специализированной службой на оказание услуг, связанных с погребением.

По мнению УФАС, приняв норму, согласно которой хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги на рынке похоронных услуг, обязаны заключать договора со специализированной службой Администрация необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, установив не предусмотренные законодательством требования к хозяйствующим субъектам, что запрещено пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Передав часть функции органа местного самоуправления в части эксплуатации и содержания кладбищ, и ряда других функций Специализированной службе Администрация создала преимущественные условия отдельному хозяйствующему субъекту на рынке похоронных услуг, что привело к устранению, ограничению, недопущению конкуренции.

Представитель ИП Власовой О.В. в судебном заседании считает оспариваемое решение и предписание антимонопольного органа законным и обоснованным, просит отказать в удовлетворении требований заявителя.

Представитель МУ «Управление Белгорблагоустройство» в судебном заседании поддержал позицию Администрации г.Белгорода.

Выслушав объяснения сторон, третьих лиц, исследовав материалы дела, суд приходит к следующему выводу.

В соответствии с ч.1 ст. 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и охраняемые законные интересы в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Как видно из дела, решением от 03.08.2011 г. комиссии Белгородского Управления Федеральной антимонопольной службы России по результатам рассмотрения дела № 082-11-АЗ о нарушении антимонопольного законодательства признан факт нарушения администрацией г.Белгорода части 1, 3 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и в тот же день выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в принятии норм в Порядке организации похоронного дела в городе Белгороде (раздел 5), Положения о порядке деятельности Специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории города Белгорода (раздел 4), Положения о порядке создания и 2 содержания мест погребения и деятельности кладбищ в городе Белгороде (пункты 1.1, 3.19, 6.2, 6.6, 6.7, 6.8,

6.10, 7.5, 7.8, 7.14, 7.18, 8.1), утвержденных Постановлением администрации города Белгорода № 122 от 10.07.2008 г. «О порядке организации похоронного дела в городе Белгороде», в соответствии с которыми МУ «Управление Белгорблагоустройство» переданы функции органа местного самоуправления (л.д.16-21).

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

Пункт 2 статьи 9 и пункт 2 статьи 25 закона Российской Федерации от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» устанавливает, что организация похоронного дела и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела. Специализированные службы создаются органами местного самоуправления.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ. Согласно пункту 2 статьи 25 названного Закона организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. При этом погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена

В части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» содержится запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов. Часть 1 названной статьи запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Таким образом, нахождение общественного кладбища в ведении хозяйствующего субъекта и осуществление последним функций выделения земельных участков под захоронение, контроля за соблюдением порядка захоронений противоречит действующему законодательству.

При этом довод Заявителя о том, что Положение о порядке создания и содержания мест погребения содержит пункты относительно заключения договоров со специализированной службой на оказание услуг, связанных с погребением, и заключение договоров не ограничивает и не может ограничивать конкуренцию, а лишь предоставляет равное право всем участникам рынка услуг воспользоваться услугами гарантированного перечня специализированной службы не может быть признан состоятельным.

Согласно пункту 7.5 Положения о порядке создания и содержания мест погребения и деятельности кладбищ в городе Белгороде, утвержденного Постановлением администрации города Белгорода № 122 от 10.07.2008 г. «О порядке организации похоронного дела в городе Белгороде», подготовку могил и погребение умершего производят только ответственные за захоронение лица, заключившие со Специализированной службой договор на оказание услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища и договор на исполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ в соответствии с санитарными правилами и нормами.

Статья 1 ГК РФ декларирует свободу договора, в соответствии с которой граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они

свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Таким образом, приняв норму, согласно которой хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги на рынке похоронных услуг, обязаны заключать договора со специализированной службой, Заявитель необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, установив не предусмотренные законодательством требования к хозяйствующим субъектам, что запрещено пунктом 2 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Передав функции органа местного самоуправления в части эксплуатации и содержания кладбищ, расположенных на территории города Белгорода; отвода участков земли для погребения на кладбищах; оформления документов на отвод участка для захоронения гроба с телом; оформления заказа на погребение умершего; оформления в установленном порядке документов на повторное захоронение; выдачи разрешений на установку или замену надмогильных сооружений при предъявлении государственного (гербового) свидетельства о смерти, а также документов, подтверждающих факт изготовления (приобретения) надмогильного сооружения, координации деятельности лиц, заключивших со Специализированной службой договоры на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища, включая оказание гарантированного перечня услуг по погребению, а также иных лиц, осуществляющих ритуальные услуги, осуществление контроля за выполнением ими обязательств по заключенным со Специализированной службой (в данном случае МУ «Управлении Белгорблагоустройство») договорам; ведения единого централизованного банка данных по погребению умерших (погибших) и имеющимся захоронениям на территории г. Белгорода, включая электронные карты и базы данных по местам погребения, и установлено требование к

хозяйствующим субъектам о заключении договора со специализированной службой, Администрация города Белгорода создала преимущественные условия отдельному, ею же самой созданному хозяйствующему субъекту на рынке похоронных услуг, что привело к устранению, ограничению, недопущению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

При таких обстоятельствах выводы антимонопольного органа следует признать законными и обоснованными, соответствующими нормам антимонопольного законодательства.

В соответствии со статьей 50 ФЗ «О защите конкуренции» по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия УФАС выдает предписание ответчику по делу. Предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства изготавливается одновременно с решением. Копия предписания немедленно направляется или вручается лицу, которому предписывается совершить определенные решением действия.

Таким образом, оспариваемое предписание содержит в себе способ исполнения решения УФАС, и, поскольку решение признано законным и обоснованным, оснований к отмене оспариваемого предписания № 135 от 03.08.2011 г. так же не имеется.

При таких обстоятельствах требования Администрации г.Белгорода не могут быть удовлетворены.

Государственная пошлина взысканию не подлежит.

Руководствуясь ст. ст. 167-170, 198-201 АПК РФ,

РЕШИЛ:

Отказать в удовлетворении требований администрации города Белгорода.

Решение может быть обжаловано в месячный срок в Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд через Арбитражный суд Белгородской области.

Судья

Бутылин Е. В.