



## ПЕРВЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

Березина ул., д. 4, г. Владимир, 600017  
<http://1aas.arbitr.ru>, тел/факс: (4922) телефон 44-76-65, факс 44-73-10

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Владимир

30 июля 2014 года

Дело № А79-574/2014

Резолютивная часть постановления объявлена 28.07.2014.  
Постановление в полном объеме изготовлено 30.07.2014.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:  
председательствующего судьи Захаровой Т.А.,  
судей Смирновой И.А., Протасова Ю.В.,  
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Рышковской Я.И.,  
рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу администрации города Чебоксары  
на решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 16.04.2014  
по делу № А79-574/2014,  
принятое судьей Михайловым А.Т.  
по заявлению администрации города Чебоксары и Чебоксарского городского комитета по управлению имуществом о признании незаконным в части решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике и предписания от 07.11.2013 по делу № 35/05-АМЗ-2013,

при участии в судебном заседании представителей:  
администрации города Чебоксары – Борисова А.В. по доверенности от 30.12.2013 № 29/01-8919 сроком действия до 31.12.2014,

и установил:

администрация города Чебоксары (далее – орган местного самоуправления) обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с заявлением о признании незаконными пунктов 1 и 4 решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по

Чувашской Республике-Чувашии (далее – Управление, антимонопольный орган) от 07.11.2013 по делу № 35/05-АМЗ-2013.

В качестве созаявителя к участию в деле привлечен Чебоксарский городской комитет по управлению имуществом (далее – Чебоксарский КУМИ, Комитет), который просил признать незаконным пункт 2 решения Управления от 07.11.2013 по делу № 35/05-АМЗ-2013.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено муниципальное унитарное предприятие «Ритуальные услуги» (далее – МУП «Ритуальные услуги»).

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 16.04.2014 органу местного самоуправления и Комитету отказано в удовлетворении заявленных требований.

Не согласившись с принятым судебным актом, администрация г.Чебоксары обратилась в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование апелляционной жалобы орган местного самоуправления указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального права.

Орган местного самоуправления настаивает на том, что у антимонопольного органа имелись основания для прекращения производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Антимонопольный орган в отзыве на апелляционную жалобу указывает на законность и обоснованность обжалуемого судебного акта, просит оставить его без изменения.

МУП «Ритуальные услуги» в отзыве на апелляционную жалобу указывает на обоснованность ее доводов, полагает, что обжалуемый судебный акт противоречит положениям действующего законодательства; ходатайствует о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Иные лица, участвующие в деле, о дате, времени и месте судебного заседания, извещены надлежащим образом, в том числе публично путем размещения информации на сайте Первого арбитражного апелляционного суда, представителей в судебное заседание не направили.

В соответствии со статьями 123, 156, 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся представителей лиц, участвующих в деле, по имеющимся в материалах дела доказательствам.

Проверив в пределах, установленных статьей 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, соответствие выводов, содержащихся в обжалуемом судебном акте, имеющимся в материалах дела

доказательствам, правильность применения арбитражным судом первой инстанции норм материального права и соблюдения норм процессуального права, суд апелляционной инстанции приходит к следующему.

По делу установлено, что с целью проверки поступившей от индивидуального предпринимателя Лущинской Е.Г. информации о том, что МУП «Ритуальные услуги» навязывает гражданам свои ритуальные услуги (товары) и запрещает выполнение ритуальных работ на кладбищах города силами иных хозяйствующих субъектов, Управление возбудило дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Решением от 13.06.2013 антимонопольный орган выделил в отдельное производство дело в отношении администрации г.Чебоксары по признакам нарушения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», прекратив производство по делу в отношении МУП «Ритуальные услуги».

07.11.2013 по результатам рассмотрения дела Комиссия Управления приняла решение по делу № 35/05-АМЗ-2013, которым признала наделение администрацией г.Чебоксары МУП «Ритуальные услуги» функциями по обеспечению соблюдения норм отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил, по формированию и обеспечению сохранности архивного фонда документов по погребению, нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (пункт 1); наделение Чебоксарским городским комитетом по управлению имуществом МУП «Ритуальные услуги» функциями по проведению надзора за кладбищами нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (пункт 2); производство по делу № 35/05-АМЗ-2013 в отношении Комитета прекращено в связи с добровольным устранением нарушения (пункт 3); пунктом 4 предусмотрена выдача органу местного самоуправления предписания, согласно которому в срок до 31.01.2014 администрации г.Чебоксары надлежит прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем передачи функции по ведению книг регистрации захоронений на кладбищах г.Чебоксары, выдаче удостоверений о захоронении, выдаче регистрационного номера, выдаче пропуска (разрешения) на захоронение Управлению ЖКХ, энергетики, транспорта и связи администрации г.Чебоксары.

Не согласившись с такими решением и предписанием антимонопольного органа, администрация г.Чебоксары и Комитет обратились в арбитражный суд с требованием о признании их незаконными.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции руководствовался статьями 198, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и исходил из того, что Управление доказало законность своих решения и предписания.

В соответствии со статьей 123 Конституции Российской Федерации, статьями 7, 8, 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Согласно статье 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующий орган или должностное лицо.

Согласно статье 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, 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 законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, для признания ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными суд должен установить наличие совокупности двух условий:

- несоответствие ненормативного правового акта, решения, действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц закону или иному нормативному правовому акту;

- нарушение ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании

ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- 1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- 2) недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Согласно статьям 23, 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

Согласно статье 41 Закона о защите конкуренции по окончании рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства

комиссия принимает решение, а на его основании выдает предписание.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите 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, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Под хозяйствующим субъектом понимается 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 (пункт 5 статьи 4 Федерального закона).

Отношения, связанные с погребением умерших, и основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности регулирует Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Федеральный закон № 8-ФЗ).

В части 2 статьи 25 Федерального закона № 8-ФЗ установлено, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

В пунктах 1 и 4 статьи 18 Федерального закона № 8-ФЗ установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Согласно пункту 2 статьи 25 Федерального закона № 8-ФЗ 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.

Пункт 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организацию ритуальных услуг и содержание мест

захоронения относит к число вопросов местного значения городского округа.

В силу части 3 статьи 17 данного Федерального закона полномочия органов местного самоуправления, установленные данной статьей, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена.

Указанная правовая позиция изложена в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 12027/07 по делу № А33-9227/2006 и от 18.05.2011 № 17206/10 по делу № А76-6041/2010-35-192.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон об архивном деле) органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела. Передача функции органа местного самоуправления по содержанию и ведению муниципального земельного архива законодательством также не предусмотрена.

Постановлением администрации г.Чебоксары от 22.07.2005 № 200 утверждена Инструкция о порядке похорон и содержания кладбищ в г.Чебоксары (далее – Инструкция № 200 в редакции, действовавшей до внесения изменений постановлением от 11.07.2013 № 2205), в пункте 1.3 которой указано, что организация похоронного дела и содержание кладбищ в г.Чебоксары осуществляется органом местного самоуправления.

Орган местного самоуправления создал специализированную службу по вопросам похоронного дела - МУП «Ритуальные услуги».

Пунктом 1.4 Инструкции № 200 предусмотрено, что осуществление формирования и сохранности архивного фонда документов по погребению относилось к полномочиям МУП «Ритуальные услуги».

Пункт 6.1 Инструкции № 200 установлено, что МУП «Ритуальные услуги» либо иной хозяйствующий субъект, заключивший муниципальный контракт на выполнение работ по организации и содержанию мест захоронения, должен содержать места захоронения в надлежащем порядке и обеспечивать, в том числе, соблюдение норм отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил.

Согласно пункту 3.1 Устава МУП «Ритуальные услуги», утвержденного распоряжением Чебоксарского КУМИ от 24.08.2006 № 917-р, предприятие создано в целях удовлетворения общественных потребностей в похоронном обслуживании, а также извлечения прибыли.

При этом абзац шестой пункта 3.2 Устава к числу видов деятельности предприятия относил проведение надзора за кладбищами и их содержанием.

Кроме того, в шестом абзаце пункта 3.5 Устава МУП «Ритуальные услуги» указано, что предприятие обязано обеспечить выполнение решений, указаний, предписаний органом самоуправления города Чебоксары, принятых ими в пределах своих полномочий, а также установленных законодательством и нормативно-правовыми актами Российской Федерации и Чувашской Республики.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства, имеющие значение для дела, суд первой инстанции пришел к верному заключению о том, что орган местного самоуправления наделил МУП «Ритуальные услуги» своими властными полномочиями по обеспечению соблюдения норм отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил, по формированию и обеспечению сохранности архивного фонда документов по погребению. Таким образом, фактически предприятие совмещало функции органа местного самоуправления и функции хозяйствующего субъекта.

Такие действия администрации г.Чебоксары нарушают требования части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Статья 48 Закона о защите конкуренции предусматривает, что комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства и его последствий лицом, совершившим такое нарушение.

По смыслу действующего законодательства прекращение производства по делу возможно в том случае, когда нарушитель антимонопольного законодательства сам добровольно не только прекращает неправомерные действия, но и устраняет последствия допущенных нарушений.

Таким образом, администрация г.Чебоксары, ходатайствуя о прекращении производства по делу, должна была представить комиссии документы, которые безусловно подтверждают прекращение неправомерных действий и устранение всех последствий этих действий.

В данном случае антимонопольный орган рассматривал вопрос о возможности прекратить производство по делу о нарушении антимонопольного законодательства, однако не установил для этого совокупности необходимых условий.

При этом антимонопольный орган правильно указывает, что только внесение изменений в Инструкцию о порядке похорон и содержании кладбищ города Чебоксары и Устав предприятия не может быть признано в силу пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции добровольным устранением нарушений антимонопольного законодательства и их последствий, поскольку на дату принятия



антимонопольным органом решения (07.11.2013) архивный фонд документов по погребению не был передан органу местного самоуправления, МУП «Ритуальные услуги» продолжало осуществлять функции по обеспечению соблюдения норм отвода земельного участка для захоронения и правил подготовки могил, а также оформляло иные документы по погребению, что подтверждается документально.

Передача архивного фонда документов по погребению была произведена уже после принятия оспариваемого решения 24.12.2013, что подтверждено актами приема-передачи.

Администрация г.Чебоксары не убедила антимонопольный орган и суд в том, что она добровольно прекратила совершение неправомерных действий и устранила все последствия этих действий.

Поэтому предписанием от 07.11.2013 по делу № 35/05-АМЗ-2013 Управление обязало администрацию г.Чебоксары прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем передачи функций по ведению книг регистрации захоронений на кладбищах г.Чебоксары, выдаче удостоверений о захоронении, выдаче регистрационного номера, выдаче пропуска (разрешения) на захоронение Управлению ЖКХ, энергетики, транспорта и связи администрации г.Чебоксары.

Таким образом, оспариваемое предписание выдано на основании установленных Управлением фактов, является законным и исполнимым.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства, имеющие значение для дела, исследовав представленные антимонопольным органом доказательства по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, применив нормы материального права, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что в рассматриваемом случае антимонопольный орган располагал правовыми основаниями для принятия решения по делу № 35/05-АМЗ-2013 и выдачи предписания.

Оспариваемое решение и предписание Управления от 07.11.2013 по делу № 35/05-АМЗ-2013 приняты уполномоченным органом, соответствуют Закону о защите конкуренции и не нарушают права и законные интересы администрации г.Чебоксары, что в силу части 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса влечет отказ в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии законно и обоснованно отказал заявителю в удовлетворении требований.

Предусмотренные статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основания к отмене судебного акта отсутствуют.

При этом судом не допущено нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в любом случае основаниями для отмены судебного акта.

Апелляционная жалоба администрации г.Чебоксары признается не подлежащей удовлетворению как основанная на неверном толковании норм действующего законодательства.

Доводам заявителя апелляционной жалобы судом первой инстанции дана надлежащая оценка, и они признаны несостоятельными и противоречащими материалам дела.

Оснований для признания их обоснованными не усматривает и суд апелляционной инстанции.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы Первый арбитражный апелляционный суд приходит к заключению о том, что решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 16.04.2014 по делу № А79-574/2014 на основании пункта 1 части 1 статьи 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит оставлению без изменения.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации орган местного самоуправления освобожден от уплаты государственной пошлины при обращении в арбитражный суд.

Руководствуясь статьями 266 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Первый арбитражный апелляционный суд

#### ПО С Т А Н О В И Л:

решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 16.04.2014 по делу № А79-574/2014 оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации города Чебоксары – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в двухмесячный срок со дня его принятия.

Председательствующий судья

Т.А. Захарова

Судьи

И.А. Смирнова

Ю.В. Протасов