

**АРБИТРАЖНЫЙ СУД ГОРОДА МОСКВЫ**

115191, г.Москва, ул. Большая Тульская, д. 17

<http://www.msk.arbitr.ru>**Р Е Ш Е Н И Е****Именем Российской Федерации**

Дело № А40-54123/11

145-445

г. Москва

23 декабря 2011 г.

Резолютивная часть объявлена 16 декабря 2011 г.

Решение изготовлено в полном объеме 23 декабря 2011 г.

Арбитражный суд г. Москвы в составе:

Судьи Т.И. Махлаевой

протокол ведет секретарь судебного заседания Якунин А.А.

рассмотрел в заседании суда дело по заявлению Администрации городского округа города Уфа Республики Башкортостан

к ФАС России

третьи лица: МУ КСО, Башкирское Региональное Отделение ОПОРА России, Индивидуального предпринимателя Евдокимову Б.В., Совет городского округа города Уфы Республики Башкортостан

о признании недействительным, незаконным действий (бездействий), решения от 02.03.2011г. и предписания от 16.02.2011г. ФАС России по делу №1 15/116-10

в заседании приняли участие:

от заявителя: Закирьянова Л.М. – дов от 07.06.2011 №1/1572-13;

от ответчика: Тузикова Л.А. – дов. от 25.11.2011, Кривцун Е.П. – дов. от 03.10.2011, Огневская Д.В. – дов. №ИА/6772 от 01.03.2011;

от третьих лиц: от МУ КСО: Ахметов М.Т. - дов. от 06.10.2011;

от Башкирского Регионального Отделения ОПОРА России, Индивидуального предпринимателя Б.В. Евдокимова – Атнагулов З.Г. – дов. от 10.11.2011, 16.11.2011;

от Совета городского округа города Уфы Республики Башкортостан – Мосунов И.М.

УСТАНОВИЛ:

В судебном заседании объявлялся перерыв с 13.12.2011 г. по 16.12.2011 г.

С учетом уточнения заявленных требований, принятых судом к рассмотрению 16.12.2011 г. в порядке ст. 49 АПК РФ, Администрация городского округа города Уфа Республики Башкортостан просит арбитражный суд признать недействительными решение от 02.03.2011 года, предписание от 16.02.2011 года, принятые Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации по делу №1 15/116-10 "О нарушении антимонопольного законодательства".

Ответчик по заявлению возражает, ссылаясь на законность, обоснованность оспариваемых решения и предписания. Для приобщения к материалам дела представлено Постановление Президиума ВАС от 18.05.2011, ходатайство заявителя от 07.07.2011.

МУ КСО поддерживает требования заявителя по основаниям, изложенным в письменных пояснениях.

Башкирское Региональное Отделение ОПОРА России, Индивидуальный предприниматель Б.В. Евдокимова возражают против удовлетворения заявления.

Совет городского округа города Уфы Республики Башкортостан заявление поддерживает.

Выслушав представителей заявителя, ответчика и 3-х лиц, рассмотрев материалы дела, арбитражный суд установил, что заявленные требования являются обоснованными и подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

Как следует из представленных материалов, решением Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) установлено, признать Администрацию городского округа город Уфа Республики Башкортостан в части совершения действий, выразившихся в передаче в ведение МУ КСО (ранее - МУП КСО) общественных кладбищ и наделении его функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, содержания кладбищ, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, что приводит к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами и создает преимущественные условия для деятельности МУ КСО (ранее - МУП КСО) как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же товарном рынке — рынке оказания ритуальных услуг, нарушившей части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; выдать Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Предписанием №1 15/11 6-10 определено, Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан в течение 60 дней с момента получения настоящего предписания, прекратить нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части совершения действий, выразившихся в передаче в ведение Муниципального учреждения Комбинат специализированной: обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан (ранее Муниципальное унитарное предприятие «Комбинат специализированного обслуживания» городского округа город Уфа Республики Башкортостан) общественных кладбищ и наделении его функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, содержания кладбищ, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, что приводит к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами и создает преимущественные условия деятельности Муниципальному учреждению Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан (ранее - Муниципальное унитарное предприятие «Комбинат специализированного обслуживания» городского округа город Уфа Республики Башкортостан) как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же товарном рынке - рынке оказания ритуальных услуг, а именно: 1) изъять из ведения Муниципального учреждения Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан территории земель общественных кладбищ в городском округе город Уфа Республики Башкортостан и принять в ведение Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан; 2) отменить Постановление главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 25.10.2010 № 6166 «О предоставлении Муниципальному учреждению Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан земельных участков»; 3) расторгнуть договоры аренды земельных участков № 544-06 от 26.04.2006,

№ 1670-07 от 29.12.2007, № 540-06 от 26.04.2006, № 542-06 от 26.04.2006, № 543-06 от 26.04.2006, № 539-06 от 26.04.2006; 4) изъять у Муниципального учреждения Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан функции по: выделению земельных участков для захоронений на территории общественных кладбищ городского округа город Уфа Республики Башкортостан; содержанию кладбищ городского округа город Уфа Республики Башкортостан; контролю за соблюдением порядка захоронений на кладбищах городского округа город Уфа Республики Башкортостан на плановых секторах, в семейных оградах, и в дальнейшем не наделять указанными функциями хозяйствующих субъектов; 5) внести соответствующие изменения в Устав Муниципального учреждения Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденный постановлением главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 29.06.2010 № 3576, с учетом пунктов 1 - 4 настоящего Предписания. Обеспечить беспрепятственный доступ на муниципальные кладбища хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе для проведения работ по подготовке (копке) могил и проведению захоронений.

В обоснование заявленных требований Администрация городского округа город Уфа Республики Башкортостан ссылается на то, что ФАС России не обосновала доводы по фактам нарушения Администрацией ч. 1 ст. 15 № 135-ФЗ, как того требует закон. Согласно ч. 1 ст. 15 № 135-ФЗ «Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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)».

Как указывает заявитель, оценка состояния рынка на предмет недопущения, ограничения, устранения конкуренции и наступления их последствий в Решении ФАС России не содержится.

ФАС России не доказала, что действия (бездействия) Администрации привели или могли привести к последствиям, предусмотренным ст. 15 № 135-ФЗ.

В соответствии со 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 (бездействия) 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 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.

Согласно ч. 1 ст. 65 АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

Как следует из материалов дела, в ФАС России поступило обращение председателя Комитета по регулированию рынка ритуальных услуг Башкирского

регионального отделения ОПОРА РОССИИ Д.М. Мусина по вопросу рассмотрения обращения индивидуального предпринимателя Евдокимова Б.В. (далее - ИП Евдокимов Б.В.) о соответствии действий Управления Коммунального хозяйства и благоустройств Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан (далее - Управление) антимонопольному законодательству, выразившихся в принуждении предпринимателя к оформлению земельных правовых отношений с собственником либо хозяйствующим субъектом для осуществления предпринимательской деятельности по оказанию услуг по копке могил на муниципальном общественном кладбище «Южное» города Уфы.

По утверждению ФАС России, МУП КСО осуществляло предпринимательскую деятельность, приносящую ему доход, что также подтверждается бухгалтерскими балансами и основными показателями производственно-хозяйственной деятельности МУП КСО (за 9 месяцев 2009 и 9 месяцев 2010 гг., вх. 6655 от 09.02.2011), и в соответствие пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции является хозяйствующим субъектом.

Согласно постановлению главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 29.06.2010 № 3576 «О реорганизации МУП КСО», в присутствии членов комиссии, созданной решением Комитета по управлению муниципальной собственностью Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан № 136-р от 30.06.2010 «О создании комиссии по реорганизации МУП КСО», МУП КСО реорганизовано в Муниципальное учреждение Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан (далее - МУ КСО).

В соответствии с передаточным актом приема-передачи имущества, средств, прав и обязательств МУП КСО, реорганизуемого путем преобразования его в МУ КСО, передает, а МУ КСО принимает активы и пассивы, а также все права и обязательства реорганизуемого предприятия по состоянию на 1 сентября 2010 года. В соответствии с пунктом 1.1. Устава МУ КСО, утвержденного постановлением главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 29.06.2010 № 3576 (далее - Устав МУ КСО), распоряжением Совета Министров- БАССР от 14.01.1972 № 28-р, МУ КСО является правопреемником МУП КСО.

Согласно Устава МУ КСО, оно является некоммерческой организацией, основной целью деятельности которого является оказание ритуальных услуг и содержание мест погребения.

Постановлением главы Администрации № 6166 специализированной службы по вопросам похоронного дела в городском округе город Уфа Республики Башкортостан утвержден перечень кладбищ, находящихся в ведении МУ КСО, закреплены земельные границы и переданы земельные территории с документами.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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: введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов

товаров; необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

Статьей 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Вместе с тем, данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Согласно статье 9 Закона о погребении, стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок. В силу действия 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 о погребении.

Суд пришел к выводу, что ответчик, в силу действия ст. 65 АПК РФ, не доказал наличие обстоятельств, послуживших основанием для оспариваемых решения и предписания.

При квалификации действий (бездействия), предусмотренных статьей 15 названного Закона, при установлении нарушения антимонопольного законодательства обязательно выявление фактических обстоятельств, подтверждающих последствия в виде ограничения конкуренции, создания определенных преимуществ и дискриминации на определенном товарном рынке, а также выявление причинной связи между принятым актом и (или) совершенными действиями и наступившими последствиями. Кроме того, правовое значение имеет и сама возможность наступления таких негативных последствий, что подлежит доказыванию антимонопольным органом (пункт 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства").

В соответствии с положениями Приказа ФАС РФ от 28.04.2010 N 220 "Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке", при рассмотрении дел о нарушениях антимонопольного законодательства используется для анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта (хозяйствующих субъектов) и выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции (п. 1.1. Приказа).

Содержание кладбищ не является функцией органа местного самоуправления.

В целях решения вопросов местного значения органы городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и

учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа (ст. 17 131-ФЗ).

Как следует из Устава МУ КСО г. Уфы, представленного в материалы дела, учреждение является некоммерческой организацией. Финансовое обеспечение деятельности учреждения осуществляется за счет средств бюджета городского округа город Уфа Республики Башкортостан на основе утвержденной бюджетной сметы. Учреждение обеспечивает исполнения обязательств в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств и в соответствии с бюджетной сметой. Доведение лимитов бюджетных обязательств осуществляет Территориальное финансовое управления Министерства финансов Республики Башкортостан. Основная цель деятельности Учреждения - оказание ритуальных услуг и содержание мест погребения. Для осуществления поставленной цели Учреждение осуществляет следующие виды деятельности: выполнение функций специализированной службы по вопросам похоронного дела в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 12.01.1996г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»; исполнение государственных гарантий, предусмотренных ст. 9 и ст. 12 упомянутого закона; доставка (транспортировка) в морг трупов граждан; содержание и благоустройство кладбищ города, (пп. 2.2, 2.3 Устава).

МУ КСО г. Уфы является организацией, созданной городским округом город Уфа в порядке Федерального закона N 131-ФЗ, ПС РФ. Одной из целей деятельности Учреждения является содержание кладбищ города. Учредитель устанавливает задания для учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя. Финансовое обеспечение указанной деятельности осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников. Условия и порядок формирования задания МУ КСО г. Уфа определяется муниципалитетом. Субсидии учреждению предоставляются учредителем в соответствии со сводной бюджетной росписью путем их перечисления главным распорядителем бюджетных средств на счет учреждения, открытый в ГРКЦ НБ Банка России г. Уфа.

В соответствии с Решением Совета от 23 декабря 2010 г. № 32/4 «О бюджете городского округа город Уфа Республики Башкортостан на 2011 год» лимит бюджетных обязательств на основные цели деятельности (содержание кладбищ, оказание гарантированного перечня услуг по погребению, доставка трупов граждан в морг) составляет 28794000 рублей.

Согласно справки МУ КСО г. Уфы от 23.11. 2011 г. о показателях деятельности в период с 01.01.2011 г. по 31.10.2011г. оказано услуг на общую сумму 31211306,80 рублей, финансирование 22048928,62 рублей. Убыток 4005058,18 рублей.

В соответствии со ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся, том числе, ассигнования на предоставление субсидий бюджетным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам.

Согласно п. 4 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов в

порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

В соответствии с п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ, в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Таким образом, Бюджетным кодексом РФ предусмотрено выделение бюджетным учреждениям субсидий, в том числе, на возмещение нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) в соответствии с муниципальным заданием, порядок предоставления и определения объема которых устанавливается местной администрацией.

С учетом вышеперечисленных положений Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", учреждение вправе осуществлять деятельность, в том числе, по содержанию кладбищ г. Уфа по заданию Администрации, а действия последней утверждения муниципального заказа для муниципального учреждения соответствуют ГК РФ, 131-ФЗ.

МУ КСО г. Уфы обратилось с запросом в Башкирскую Ассоциацию предприятий ритуальных услуг «БашРитуал» о наличии/отсутствии ограничений допуска, на которое ассоциация ответила, что ограничения допуска отсутствуют.

С учетом изложенного, суд пришел к выводу, что оспариваемые ненормативные правовые акты нарушают права Заявителя в сфере экономической деятельности, создают препятствия при осуществлении полномочий органа местного самоуправления.

Доводы ФАС России об ограничении конкуренции, не принимаются судом, как соответствующие фактическим обстоятельствам дела

На основании ст.ст. 8, 12, 13 Гражданского кодекса РФ, ст.ст. 12, 51 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.11.2006г. № 135-ФЗ, и руководствуясь ст.ст. 65, 66, 71, 110, 167-170, 176, 198, 200, 201 АПК РФ, суд

РЕШИЛ:

Признать недействительными решения от 02.03.2011 года, предписание от 16.02.2011 года принятые Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации по делу №1 15/116-10 "О нарушении антимонопольного законодательства".

Проверено на соответствие Гражданскому кодексу Российской Федерации, ФЗ – 135 "О защите конкуренции".

Решение может быть обжаловано в месячный срок в Девятый арбитражный апелляционный суд.

Судья:

Т.И.Махлаева

