

**ВОСЕМНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД****П О С Т А Н О В Л Е Н И Е**
№ 18АП-2708/2010

г. Челябинск

«13» апреля 2010 г.

Дело № А07-23076/2009

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе председательствующего судьи Костина В.Ю., судей Тимохина О.Б., Плаксиной Н.Г., при ведении протокола секретарем судебного заседания Дементьевым Е.А., рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан на решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 28.01.2010 по делу № А07-23076/2009 (судья Хафизова С.Я.),

УСТАНОВИЛ:

Администрация городского округа город Уфа Республики Башкортостан (далее – Администрация ГО г. Уфа Республики Башкортостан) и Муниципальное унитарное предприятие «Комбинат специализированного обслуживания» городского округа город Уфа Республики Башкортостан (далее - заявитель, предприятие, МУП КСО) обратились в Арбитражный суд Республики Башкортостан с заявлением о признании недействительными решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан (далее - управление, заинтересованное лиц, УФАС) от 21.08.2009 по делу № А-166/15-09 и предписания № 154-А-166/15-09 от 21.08.2009.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Министерство здравоохранения Республики Башкортостан, Министерство внутренних дел Республики Башкортостан и Следственное управление следственного комитета при прокуратуре Республики Башкортостан (далее – следственное управление).

Решением арбитражного суда первой инстанции от 28.01.2010 по настоящему делу требования Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан и Муниципального унитарного предприятия «Комбинат специализированного обслуживания» городского округа город Уфа Республики Башкортостан удовлетворены, решение УФАС от 21.08.2009 по делу № А-166/15-09 и предписание № 154-А-166/15-09 от 21.08.2009 признаны недействительными, с УФАС в пользу МУП «Комбинат специализированного обслуживания» городского округа город Уфа Республики Башкортостан взысканы расходы по уплате государственной пошлины в сумме 2000 руб.

Заинтересованное лицо не согласилось с указанным решением, считает, что выводы, изложенные в нем, не соответствуют обстоятельствам дела, а также, что суд нарушил нормы материального права.

В апелляционной жалобе просит решение суда отменить, в удовлетворении заявленного требования отказать. В обоснование доводов жалобы считает, что наделение Муниципального унитарного предприятия «Комбинат специализированного обслуживания» городского округа город Уфа Республики Башкортостан функциями службы доставки трупов создает более выгодные условия для его деятельности как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющих деятельность на том же рынке.

Кроме того, заинтересованное лицо поясняет, что в рассматриваемом случае финансирование передаваемых функций МУП КСО должно предоставляться в виде государственной или муниципальной помощи в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» или в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены надлежащим образом, в судебное заседание представители сторон не явились.

В соответствии со статьями 123, 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено судом апелляционной инстанции в отсутствие представителей сторон.

Арбитражный суд апелляционной инстанции, повторно рассмотрев дело в порядке статей 268, 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, исследовав имеющиеся в деле доказательства, проверив доводы апелляционных жалоб, не находит оснований для отмены обжалуемого судебного акта.

Как усматривается из материалов дела, УФАС по Республике Башкортостан приняло решение о возбуждении в отношении Администрации ГО г. Уфа Республики Башкортостан дела о нарушении антимонопольного законодательства в связи с поступившей информацией о неправомерных действиях Администрации ГО г. Уфа Республики Башкортостан, выразившихся в принятии постановления № 1632 от 07.04.2009 «О передаче функций МУП КСО ГО г. Уфа Республики Башкортостан, в соответствии с которым МУП КСО ГО г. Уфа Республики Башкортостан переданы функции службы доставки трупов в морг от муниципального учреждения «Станция скорой медицинской помощи» городского округа г. Уфа Республики Башкортостан (далее - МУ «Станция скорой медицинской помощи» ГО г. Уфа), на территориальное финансовое управление Министерства финансов Республики Башкортостан на территории г. Уфа возложена обязанность предусмотреть финансирование передаваемых функций.

По итогам рассмотрения указанного дела УФАС по Республике Башкортостан вынесено решение от 21.08.2009, в соответствии с которым, передавая функции службы доставки трупов в морг от МУ «Станция скорой

медицинской помощи» ГО г.Уфа РБ МУП КСО ГО г.Уфа, осуществляя финансирование передаваемых функций, Администрация ГО г.Уфа Республики Башкортостан наделила хозяйствующий субъект функциями органа местного самоуправления, что создает преимущественные условия для деятельности МУП КСО ГО г.Уфа как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же рынке, что является нарушением ч.3 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции»).

На основании решения УФАС в адрес Администрации ГО г.Уфа выдано предписание от 21.08.2009, согласно которому в срок до 01.11.2009 указано прекратить нарушение ч.3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Считая ненормативные акты антимонопольного органа неправомерными и вынесенными с нарушениями действующего законодательства, Администрация ГО г. Уфа и МУП КСО ГО г.Уфа обратились в арбитражный суд с заявлением о признании их недействительными.

Удовлетворяя заявленное требование, суд первой инстанции исходил из несоответствия оспариваемых ненормативных актов действующему законодательству и нарушения прав и законных интересов заявителей.

Оценив в порядке ст. 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации все имеющиеся в деле доказательства в их совокупности, суд апелляционной инстанции считает, что выводы суда первой инстанции являются правильными, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

На основании статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации организации вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемое 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. 4 ст. 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, 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.

В соответствии с положениями части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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 "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом".

Согласно пункту 23 ч.1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа.

На основании пункта 3 ч.1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями, в том числе, по созданию муниципальных предприятий и учреждений.

Принимая во внимание положения ч. 4 ст. 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их Уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Пунктом 2 ст. 9 и пунктом 1 ст. 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» регламентировано, что организация похоронного дела, в том числе и оказание гарантируемого перечня услуг по погребению, осуществляется Федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления через создаваемые этими органами специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Судом первой инстанции обоснованно сделан вывод о том, что деятельность по доставке трупов граждан в морг, не является функцией органа местного самоуправления.

Судом первой инстанции установлено и материалами дела подтверждено, что согласно решению Исполнительного комитета Уфимского городского Совета депутатов трудящихся от 17.05.1943, в соответствии с постановлением Совета народных комиссаров Башкирской АССР от 07.05.1943 за № 300 был организован Трест похоронного обслуживания, который на основании письма

Министерства жилищно- коммунального хозяйства от 07.10.1963 был переименован в Комбинат похоронного обслуживания.

В соответствии с распоряжением Совета Министров Башкирской АССР от 14.01.1972 № 28-р Комбинат похоронного обслуживания переименован в хозрасчетное предприятие Комбинат специализированного обслуживания.

Постановлением главы Администрации ГО г. Уфа РБ от 07.04.2009 № 1630 утвержден Устав Муниципального унитарного предприятия Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан, который является правопреемником вышеназванного предприятия.

На основании постановления главы Администрации ГО г. Уфа РБ от 07.04.2009 № 1632 функции службы доставки трупов в морг от МУ «Станция скорой помощи городского округа город Уфа Республики Башкортостан» переданы в МУП Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан.

В соответствии с приказом Следственного управления Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации по Республики Башкортостан, МВД по Республике Башкортостан, Минздрава Республики Башкортостан и Администрации ГО г.Уфа от 10.07.2009 № 56/825/1337-Д «Об организации дежурства по г.Уфе и обеспечении выездов на места происшествия по фактам обнаружения трупов граждан» (далее - Приказ), утверждено Положение об организации дежурств по г.Уфа и обеспечении выездов на места происшествия по фактам обнаружения трупов граждан (далее - Положение).

На основании положений п.6 Приказа УВД по г.Уфа предписано организовать и МУП «КСО ГО г.Уфа» обеспечить своевременную доставку обнаруженных трупов граждан в морг.

В соответствии с п.3 раздела I Положения, персональная ответственность за организацию дежурства по г.Уфе и контроль его исполнения возлагается на руководителя отдела криминалистики Следственного управления, начальников ЭКЦ МВД по Республике Башкортостан, ГУЗ бюро СМЭ МЗ и УВД по г.Уфа, а за организацию доставки трупов граждан в морг - на директора МУП КСО ГО г.Уфа».

Согласно п.5 раздела II Положения дежурная бригада МУП «КСО ГО г.Уфа РБ» по доставке граждан в морг осуществляет доставку в морг всех обнаруженных трупов граждан на основании постановления дежурного следователя по г.Уфе.

При таких условиях суд первой инстанции обоснованно отклонил вывод УФАС по Республике Башкортостан, изложенный в оспариваемом решении о том, что передача от МУ «Станция скорой помощи городского округа город Уфа РБ» заявителю функции службы доставки трупов в морг, является наделением МУП Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа РБ функциями и правами органов местного самоуправления, поскольку такой вывод управления не основан на законе и не подтвержден доказательствами.

Обоснованно суд первой инстанции отклонил довод заинтересованного лица о том, что МУП КСО ГО г.Уфа не является специализированной службой по вопросам похоронного дела по причине отсутствия разработанного и утвержденного Положения о порядке деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела согласно Федеральному закону от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», поскольку закон не содержит указания на обязательную форму, в которой должен определяться порядок деятельности специализированных служб: путем создания муниципальных предприятий и внесения необходимых положений в устав, или путем принятия специальных нормативных актов, определяющих Порядок деятельности специализированных служб.

В статье 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, заключающиеся в создании специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению. Постановлением главы Администрации ГО г. Уфа РБ от 11.06.2009 № 2824 утверждены изменения и дополнения в Устав МУП КСО ГО г. Уфа, утвержденный постановлением главы Администрации ГО г. Уфа РБ от 07.04.2009 № 1630, а именно п. 1.3 Устава изложен в следующей редакции: «Предприятие действовало и действует в качестве специализированной службы по вопросам похоронного дела и осуществляет свою деятельность по оказанию услуг в сфере погребения и похоронного дела в соответствии с законодательством Российской Федерации, Республики Башкортостан и иными законодательными актами в данной сфере» (л.д. 88).

Правильно оценив представленные в дело доказательства, суд первой инстанции обоснованно отклонил и другой довод УФАС о том, что наделение МУП КСО ГО г. Уфы РБ функциями по доставке трупов создает более выгодные условия для его деятельности как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же рынке, т.к. положение «О порядке предоставления услуг по погребению согласно гарантированному перечню и возмещения расходов на погребение специализированной службе по вопросам похоронного дела», утвержденное постановлением Главы Администрации ГО г. Уфа Республики Башкортостан от 10.05.2006 № 2136 не вводит каких-либо ограничений в отношении хозяйствующих субъектов и не устанавливает запреты или ограничения в отношении осуществления деятельности по оказанию услуг по погребению.

Как правомерно отметил суд первой инстанции, УФАС по Республике Башкортостан не представлено доказательств, свидетельствующих об оказании иными участниками рынка ритуальных услуг гарантированного перечня услуг на безвозмездной основе, предусмотренных ст. 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и об отказе Администрации ГО г. Уфа хозяйствующим субъектам в их компенсации, как того требует ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Материалы дела не содержат доказательств того, что кто-либо из хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги в организации похорон, обращался в УФАС с жалобами на то, что Администрация ГО г. Уфа РБ препятствует им в осуществлении данной деятельности, в том числе и по оказанию гарантированного перечня услуг по погребению. Иного управлением не доказано.

По мнению апелляционной инстанции, довод антимонопольного органа о том, что финансирование передаваемых МУП КСО ГО г. Уфа функций должно осуществляться в виде предоставления государственной или муниципальной помощи в соответствии со ст. 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» или в соответствии с ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ, подлежит отклонению ввиду того, что нарушение порядка финансирования, предусмотренного названными федеральными законами, не может квалифицироваться как нарушение положений части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», инкриминируемое Администрации ГО г. Уфа Республике Башкортостан.

Также обоснованно суд первой инстанции указал на то, что при вынесении оспариваемого решения ответчиком нарушен порядок рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, предусмотренный Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В частности, статьей 43 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предусмотрено, что с момента возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, заявлять ходатайства, давать пояснения в письменной или устной форме комиссии, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в деле, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле.

Подпунктом 3 пункта 1 ст. 42 названного Федерального закона, установлено, что лицами, участвующими в деле о нарушении антимонопольного законодательства, являются, в том числе заинтересованные лица - лица, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с рассмотрением дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В силу ч. 2 ст. 45 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», лица, участвующие в деле, должны быть извещены о времени и месте его рассмотрения. В случае неявки на заседание комиссии лиц, участвующих в деле и надлежащим образом извещенных о времени и месте рассмотрения дела, комиссия вправе рассмотреть дело в их отсутствие.

Из материалов дела следует, что Администрацией ГО г. Уфа Республики Башкортостан было заявлено ходатайство о привлечении к участию в деле МУП КСО ГО г. Уфа, которое получено УФАС по РБ 21.08.2009, что подтверждено штампом входящей корреспонденции (л.д. 87).

При рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства в нарушение указанных норм права УФАС не привлекло МУП КСО ГО г.Уфа к участию в деле в качестве заинтересованного лица, не известило его о времени и месте рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, вышеназванное ходатайство Администрации ГО г. Уфа отклонило не обоснованно.

Между тем, в оспариваемом решении и предписании излагаются обстоятельства проверки положений постановления главы Администрации ГО г.Уфа РБ № 1632 от 07.04.2009 о передаче функций службы доставки трупов МУП КСО ГО г.Уфа РБ, факты и выводы отраженные в решении напрямую связаны с уставной деятельностью предприятия (л.д. 88), что свидетельствует о том, что рассмотрение данного дела о нарушении антимонопольного законодательства затрагивает права и законные интересы МУП КСО ГО г. Уфа.

При таких обстоятельствах, вывод суда первой инстанции о том, что МУП КСО ГО г. Уфа РБ было лишено возможности представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать пояснения в письменной или устной форме, приводить свои доводы, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле; несвоевременно получило решение по результатам рассмотрения дела. Это свидетельствует о нарушении порядка рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, предусмотренного Федеральным законом «О защите конкуренции».

Кроме этого, судом со ссылками на Приказ Федеральной антимонопольной службы от 22.12.2006 N 337, правомерно отмечено, что в предписании антимонопольного органа должно быть указано в чем конкретно выразилось допущенное нарушение и какие действия должны быть совершены в целях устранения нарушений.

Между тем, в предписании антимонопольного органа от 21.08.2009 № 154-А-166/15-09 не отражено, в чем выразилось допущенное Администрацией ГО г. Уфа нарушение и какие конкретно действия должна совершить Администрация ГО г. Уфа в целях устранения нарушений.

Учитывая, что положения ненормативного акта административного органа не должны содержать формулировок, не позволяющих однозначно определить какие именно действия необходимо совершить лицу в целях прекращения нарушения ФЗ «О защите конкуренции», является недопустимым выявление смысла ненормативного акта путем сопоставления его текста с иными документами, в которых антимонопольный орган выявил факт нарушения

При таких обстоятельствах обоснованным является вывод суда первой инстанции о том, что довод заинтересованного лица об ограничении конкуренции противоречит фактическим обстоятельствам дела, а оспариваемое решение антимонопольного органа нарушает права и законные интересы заявителя.

Доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании действующего законодательства и опровергаются материалами дела, а потому оснований для ее удовлетворения не имеется.

Всем доказательствам, представленным сторонами, обстоятельствам дела, а также доводам, в том числе, изложенным в жалобе, суд первой инстанции дал надлежащую правовую оценку, оснований для переоценки выводов у суда апелляционной инстанции в силу ст. 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не имеется.

С учетом изложенного обжалуемый судебный акт подлежит оставлению без изменения, апелляционная жалоба - без удовлетворения.

Нарушений норм процессуального права, являющихся основанием для отмены судебного акта на основании ч. 4 ст. 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не установлено.

Руководствуясь статьями 176, 268-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд апелляционной инстанции

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 28.01.2010 года по делу №A07-23076/2009 оставить без изменения, апелляционную жалобу управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан - без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Федеральный арбитражный суд Уральского округа в течение двух месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме) через арбитражный суд первой инстанции.

В случае обжалования постановления в порядке кассационного производства информацию о времени, месте и результатах рассмотрения кассационной жалобы можно получить на интернет-сайте Федерального арбитражного суда Уральского округа по адресу <http://fasuo.arbitr.ru>.

Председательствующий судья

В.Ю. Костин

Судьи:

О.Б. Тимохин

Н.Г. Плаксина