



АРБИТРАЖНЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН
Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Октябрьской революции, 63а, тел. (347) 272-13-89,
факс (347) 272-27-40, e-mail: sud@ufanet.ru, сайт www.ufa.arbitr.ru

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

г. Уфа
28 января 2010 года

Дело № А07-23076/2009

Резолютивная часть решения объявлена 21.01.2010г.
Полный текст решения изготовлен 28.01.2010г.

Арбитражный суд Республики Башкортостан в лице
судьи Хафизовой С.Я.,
при ведении протокола судебного заседания судьей Хафизовой С.Я.,
рассмотрел в судебном заседании дело по заявлению
Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан,
Муниципального унитарного предприятия Комбинат специализированного
обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан
к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике
Башкортостан
третьи лица:
Следственное управление Следственного комитета при Прокуратуре РБ;
Министерство здравоохранения РБ;
МВД РБ,
о признании недействительными решения и предписания
при участии в судебном заседании
представителя Администрации ГО г.Уфа РБ: Закирьянова Л.М., главный
юрисконсульт, доверенность от 18.06.2009г.;
представителя МУП Комбинат специализированного обслуживания ГО г.Уфа
РБ: Соколова И.Л., адвокат, доверенность от 10.08.2009г.; Ахметов М.Т.,
доверенность от 01.10.2009г.;
представителя ответчика: Гирфанов А.М., ведущий специалист-эксперт,
доверенность № 59 от 23.09.2009г.;
представителя СУ Следственного комитета при Прокуратуре РБ: Абрамова
С.Н., доверенность № 9 от 16.11.2009г.;
представителя Министерства здравоохранения РБ: Нурлыгаянова З.А.,
доверенность № 10/01 от 11.01.2010г.;
представителя МВД РБ: не явился, извещен в порядке, предусмотренном АПК
РФ.

Дело рассмотрено в порядке ст.156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации без участия представителя МВД РБ.

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

Рассмотрев представленные материалы, выслушав представителей сторон, арбитражный суд установил, что в связи с поступившей информацией о неправомерных действиях Администрации ГО г. Уфа РБ, выразившихся в принятии постановления № 1632 от 07.04.2009г. «О передаче функций МУП КСО ГО г.Уфа РБ, в соответствии с которым МУП КСО ГО г.Уфа РБ переданы функции службы доставки трупов в морг от МУ «Станция скорой медицинской помощи» ГО г. Уфа РБ; на территориальное финансовое управление Министерства финансов РБ на территории г. Уфа возложена обязанность предусмотреть финансирование передаваемых функций, УФАС по РБ принято решение о возбуждении в отношении Администрации ГО г. Уфа РБ дела о нарушении антимонопольного законодательства.

По итогам рассмотрения указанного дела УФАС по РБ вынесено решение от 21.08.2009г., 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 РБ, осуществляя финансирование передаваемых функций, Администрация ГО г.Уфа РБ наделила хозяйствующий субъект функциями органа местного самоуправления, что создает преимущественные условия для деятельности МУП КСО ГО г.Уфа РБ 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 26.07.2006г. «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»).

На основании решения УФАС по РБ Администрации ГО г.Уфа РБ выдано предписание от 21.08.2009г., согласно которому в срок до 01.11.2009г. указано прекратить нарушение ч.3 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Администрация ГО г. Уфа РБ, МУП КСО ГО г.Уфа РБ просят признать недействительными названное решение и вынесенное на его основании предписание УФАС по РБ от 21.08.2009г., считая их неправомерными и вынесенными с нарушениями действующего законодательства.

В обоснование требований заявители указывают на то, что при вынесении УФАС по РБ решения не учтен совместный Приказ Следственного управления Следственного комитета при Прокуратуре РФ по РБ, МВД по РБ,

Минздрава РБ и Администрации ГО г.Уфа РБ от 10.07.2009г. № 56/825/1337-Д «Об организации дежурства по г.Уфе и обеспечении выездов на места происшествия по фактам обнаружения трупов граждан», а также Положение об организации дежурств по г.Уфа и обеспечении выездов на места происшествия по фактам обнаружения трупов граждан, утвержденное приказом СУ СК при Прокуратуре РФ по РБ, МВД по РБ, Минздрава РБ и Администрации ГО г.Уфа РБ от 10.07.2009г. №56/1337-Д. Заявители также считают, что в силу Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к вопросам местного значения городского округа, полномочия органов местного самоуправления осуществляются самостоятельно. Кроме того, в обоснование требований о признании решения и предписания УФАС по РБ недействительными МУП КСО ГО г.Уфа РБ указывает на то, что оспариваемые акты вынесены с нарушением порядка рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, предусмотренного ФЗ «О защите конкуренции», а именно МУП КСО ГО г.Уфа РБ не было привлечено к участию в деле в качестве заинтересованного лица, несмотря на то, что проверка и доводы комиссии УФАС по РБ напрямую связаны с уставной деятельностью предприятия. На основании изложенного, заявители считают, что оспариваемые акты нарушают права Администрации ГО г.Уфа РБ и МУП КСО ГО г.Уфа РБ в сфере экономической деятельности, создают препятствия при осуществлении полномочий органа местного самоуправления.

Ответчик требования заявителей не признал, согласно доводам, изложенным в отзыве на заявление, указывая на то, что в соответствии со ст. 29 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» № 8-ФЗ от 12.01.1996 (далее – ФЗ «О погребении и похоронном деле») органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые, в соответствии с настоящим Федеральным законом, возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов. МУП КСО ГО г.Уфа РБ статусом специализированной службы не определен по причине отсутствия разработанного и утвержденного Положения о порядке деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в силу ФЗ «О погребении и похоронном деле» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Привлеченные к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, Минздрав РБ и Следственное управление Следственного комитета при Прокуратуре РБ считают требования заявителей обоснованными и подлежащими удовлетворению.

Исследовав и оценив представленные доказательства и доводы сторон, арбитражный суд приходит к следующим выводам.

В силу ч.3 ст. 15 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".

В соответствии с п.23 ч.1 ст. 17 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.

Согласно п.3 ч.1 ст. 17 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.

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 (ч.4 ст.51 Федерального закона).

В свою очередь, п. 2 ст. 9, п.1 ст. 25 ФЗ «О погребении и похоронном деле» регламентирует, 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.

При этом, деятельность по доставке трупов граждан в морг, не является функцией органа местного самоуправления.

Как следует из материалов дела, согласно решению Исполнительного комитета Уфимского городского Совета депутатов трудящихся от 17.05.1943г., и в соответствии с постановлением Совета народных комиссаров Башкирской АССР от 07.05.1943г. за № 300 был организован Трест похоронного обслуживания, который на основании письма Министерства жилищно-коммунального хозяйства от 07.10.1963г. 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 07.04.2009г. № 1630 утвержден Устав Муниципального унитарного предприятия Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан (далее – МУП КСО ГО г. Уфы РБ), который является правопреемником вышеназванного предприятия.

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

Приказом Следственного управления Следственного комитета при Прокуратуре РФ по РБ, МВД по РБ, Минздрава РБ и Администрации ГО г. Уфа РБ от 10.07.2009г. № 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).

В соответствии с п.6 Приказа УВД по г. Уфа предписывается организовать и МУП «КСО ГО г. Уфа РБ» обеспечить своевременную доставку обнаруженных трупов граждан в морг.

Согласно 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 РБ, ГУЗ бюро СМЭ МЗ РБ и УВД по г. Уфа, а за организацию доставки трупов граждан в морг – на директора МУП КСО ГО г. Уфа РБ».

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.

Вышеназванные Приказ и Положение являются действующими, не оспорены и не отменены в установленном законом порядке.

На основании изложенного, арбитражный суд считает, что вывод УФАС по РБ 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, не основан на законе и не подтвержден доказательствами, в соответствии со ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Довод ответчика о том, что МУП КСО ГО г. Уфа РБ 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 ФЗ «О погребении и похоронном деле» судом отклоняется, 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. При этом, ст. 25 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. Кроме того, постановлением главы Администрации ГО г. Уфа РБ от 11.06.2009г. № 2824 утверждены Изменения и дополнения в Устав МУП КСО ГО г. Уфа РБ, утвержденный постановлением главы Администрации ГО г. Уфа РБ от 07.04.2009г. № 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).

Довод УФАС по РБ 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, судом отклоняется, так как 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 РБ от 10.05.2006г. № 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. При этом ни в оспариваемом решении, ни в судебное заседание УФАС по РБ не представлено доказательств, свидетельствующих об оказании иными участниками рынка ритуальных услуг гарантированного перечня услуг на безвозмездной основе, предусмотренных ст. 9 ФЗ «О погребении и похоронном деле» и об отказе Администрации ГО г. Уфа РБ хозяйствующим субъектам в их компенсации, как того требует ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

УФАС по РБ также не предоставлено доказательств того, что кто-либо из хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги в организации похорон, обращался в УФАС по РБ 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.

Учитывая изложенное, вывод антимонопольного органа об ограничении конкуренции не подтвержден доказательствами, в соответствии со ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса РФ, и противоречит фактическим обстоятельствам дела.

На довод антимонопольного органа о том, что финансирование передаваемых МУП КСО ГО г. Уфа РБ функций должно осуществляться в виде предоставления государственной или муниципальной помощи в соответствии со ст. 49 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. № 135-ФЗ или в соответствии с ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» от 21.07.2005г. № 94-ФЗ, арбитражный суд считает необходимым отметить, что нарушение порядка финансирования, предусмотренного названными федеральными законами, не является нарушением ч.3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», вменяемым Администрации ГО г. Уфа РБ.

Кроме того, в ходе судебного разбирательства арбитражным судом установлено, что при вынесении оспариваемого решения ответчиком нарушен порядок рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, предусмотренный ФЗ «О защите конкуренции».

Так, ст. 43 ФЗ «О защите конкуренции» предусматривает, 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.

При этом, в соответствии с пп. 3 п. 1 ст. 42 названного Федерального закона, 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 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.

Как следует из материалов дела, Администрацией ГО г. Уфа РБ было заявлено ходатайство о привлечении к участию в деле МУП КСО ГО г. Уфа РБ, которое получено УФАС по РБ 21.08.2009г., согласно штампу о входящей корреспонденции (л.д. 87).

При рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства в нарушение указанных норм права УФАС по РБ не привлекло МУП КСО ГО г.Уфа РБ 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 РБ отклонило по основаниям, что МУП КСО ГО г. Уфа РБ не является органом, принявшим и разработавшим постановление главы Администрации ГО г. Уфа РБ № 1632 от 07.04.2009г.

Между тем, в оспариваемом решении и предписании излагаются обстоятельства проверки положений постановления главы Администрации ГО г. Уфа РБ № 1632 от 07.04.2009г. о передаче функций службы доставки трупов МУП КСО ГО г. Уфа РБ, факты и выводы отраженные в решении напрямую связаны с уставной деятельностью предприятия (Изменения и дополнения в Устав МУП КСО ГО г. Уфа РБ, утвержденный постановлением главы Администрации ГО г. Уфа РБ от 07.04.2009г. № 1630 – 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, МУП КСО ГО г. Уфа РБ был лишен 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 получил решение по результатам рассмотрения дела, что является нарушением порядка рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, предусмотренный ФЗ «О защите конкуренции».

Арбитражный суд считает также необходимым отметить следующее.

В силу ст. 50 ФЗ «О защите конкуренции» по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу.

В целях реализации названного Федерального закона Приказом Федеральной антимонопольной службы от 22.12.2006 N 337 утверждены формы актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе, Приложением N 7 утверждена форма предписания комиссии, согласной которой в предписании должно быть указано конкретно в чем выразилось допущенное нарушение и, конкретно, какие действия должны быть совершены в целях устранения нарушений.

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

Вместе с этим, 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

антимонопольного законодательства, так как неисполнение нарушителем таких ненормативных актов ввиду их неясности приведет к применению в отношении него санкций, предусмотренных законодательством Российской Федерации за неисполнение требований.

Таким образом, несоблюдение государственным органом установленных законодательством требований к форме и содержанию принимаемых ненормативных правовых актов ведет к их неисполнению и, как следствие, к нарушению прав лиц, в отношении которых они вынесены.

Оценив в совокупности представленные сторонами доказательства на основании всестороннего, полного и объективного их исследования, согласно ст. 71 Арбитражного процессуального кодекса РФ, арбитражный суд считает, что антимонопольным органом не доказан факт нарушения заявителями положений п.3 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с чем, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан по делу А-166/15-09 от 21.08.2009г. и вынесенное на его основании предписание № 154-А-166/15-09 от 21.08.2009г. о прекращении нарушения антимонопольного законодательства подлежат признанию недействительными.

Руководствуясь ст.ст. 110, 167-170, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

Р Е Ш И Л:

Требования Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан, Муниципального унитарного предприятия «Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан» удовлетворить.

Признать недействительными решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан №А-166/15-09 от 21.08.2009г. и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан № 154-А-166/15-09 от 21.08.2009г.

Взыскать с Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан в пользу Муниципального унитарного предприятия «Комбинат специализированного обслуживания городского округа город Уфа Республики Башкортостан» расходы по государственной пошлине в сумме 2 000 (две тысячи) рублей.

Исполнительный лист выдать после вступления решения в законную силу.

Решение может быть обжаловано в порядке апелляционного производства в Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд в течение месяца со дня принятия решения (изготовления его в полном объеме), а также в порядке кассационного производства в Федеральный арбитражный суд Уральского округа в течение двух месяцев со дня его вступления в законную силу через Арбитражный суд Республики Башкортостан.

Информацию о времени, месте и результатах рассмотрения апелляционной или кассационной жалобы можно получить соответственно на Интернет-сайтах Восемнадцатого арбитражного апелляционного суд www.18aac.arbitr.ru или ФАС УО www.fasuo.arbitr.ru.

Судья

С.Я.Хафизова