

**ВОСЕМНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД****П О С Т А Н О В Л Е Н И Е**

№18АП-1467/2010

г.Челябинск
29 марта 2010г.

Дело №А07-19630/2009

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе председательствующего судьи Арямова А.А., судей Тимохина О.Б., Плаксиной Н.Г., при ведении протокола секретарем Коваленко А.Н., рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан на решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 18.12.2009 по делу №А07-19630/2009 (судья Решетников С.А.), при участии: от Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан – Кильдеева Р.Н. (доверенность №10 от 13.01.2010),

У С Т А Н О В И Л:

администрация городского округа город Уфа Республики Башкортостан (далее – Администрация, заявитель) обратилась в Арбитражный суд Республики Башкортостан с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан (далее – УФАС по Республике Башкортостан, антимонопольный орган) о признании недействительным решения и предписания от 29.06.2009 по делу №А-68/15-09 о нарушении антимонопольного законодательства.

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

Решением Арбитражного суда Республики Башкортостан от 18.12.2009 (резолютивная часть решения объявлена 17.12.2009) заявленные требования удовлетворены.

В апелляционной жалобе УФАС по Республике Башкортостан просит решение арбитражного суда от 18.12.2009 отменить, в удовлетворении заявленных требований отказать.

В обоснование апелляционной жалобы антимонопольный орган приводит следующие доводы: МУП «Комбинат специализированного обслуживания» не является специализированной службой по вопросам похоронного дела и возмещение этому лицу стоимости услуг по погребению, превышающей установленный предел является нарушением п.1 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон №135-ФЗ); внесение в Устав МУП «Комбинат специализированного обслуживания» изменений путем включения в виды деятельности оказания гарантированного перечня услуг по

погребению и осуществления доставки в морг трупов граждан является нарушением ч.3 ст.15 Закона №135-ФЗ. так как эти виды деятельности могут осуществляться исключительно специализированной организацией.

В судебном заседании представитель УФАС по Республике Башкортостан на доводах апелляционной жалобы настаивал.

Представители иных участвующих в деле лиц, извещенных о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы надлежащим образом, в судебное заседание не явились. Апелляционная жалоба рассмотрена без их участия.

Арбитражный суд апелляционной инстанции, повторно рассмотрев дело в порядке статей 268, 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, исследовав имеющиеся в деле доказательства, проверив доводы апелляционной жалобы, заслушав объяснения представителя антимонопольного органа, считает, что решение суда первой инстанции не подлежит отмене по следующим основаниям.

Из материалов дела следует, что Постановлением Администрации от 10.05.2006 №2136 утверждено Положение о порядке предоставления услуг по погребению согласно гарантированному перечню и возмещения расходов на погребение специализированной службе по вопросам похоронного дела (далее – Положение), пунктом 1.5 которого установлен следующий гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых на безвозмездной основе: оформление документов, необходимых для погребения (свидетельство о смерти, удостоверение о захоронении), определение места захоронения с выдачей колышка с регистрационным номером; предоставление гроба, обшитого хлопчатобумажной тканью; доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения (лента, венки), от магазина-салона (магазина) специализированного обслуживания до места, указанного ответственным за погребение; перевозка тела (останков) умершего на кладбище; копка могилы вручную; захоронение (прибивание крышки гроба к гробу и опускание его в могилу, засыпка могилы и формирование могильного холма).

Услуги по погребению умершего согласно гарантированному перечню предоставляются на основании письменного заказа (заявления), поданного в специализированную службу по вопросам похоронного дела (п.1.2 Положения).

Возмещение расходов специализированной службе по вопросам похоронного дела за услуги, предоставленные согласно гарантированному перечню услуг по погребению, производятся за счет средств: Пенсионного фонда Российской Федерации – на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти; Федерального бюджета – на погребение умерших не работавших пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости (в случае, если смерть пенсионера наступила в период получения досрочной пенсии до достижения им возраста, дающего право на получение соответствующей пенсии); Регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации – на погребение умерших работавших граждан и умерших несовершеннолетних членов семей работающих граждан; Республиканского бюджета – в случаях, если умерший не работал и не являлся пенсионером, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 196 дней беременности (п.3.1 Положения).

Пунктом 3.2 Положения установлено, что в случае, если стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, превышает установленный предел, возмещение специализированной службе по вопросам похоронного дела стоимости указанных услуг в части, превышающей предел, производится за счет средств бюджета городского округа город Уфа Республики Башкортостан.

Решением Исполнительного комитета Уфимского городского Совета депутатов трудящихся от 17.05.1943 организован и 03.03.1944 зарегистрирован за №121 Трест похоронного обслуживания, который 07.10.1963 переименован в Комбинат похоронного обслуживания, 14.01.1972 – в Комбинат специализированного обслуживания Управления коммунального хозяйства Исполкома Уфимского горсовета, а 07.10.1998 – в МУП «Комбинат специализированного обслуживания».

Постановлением Главы администрации городского округа город Уфа от 11.06.2009 №2824 утверждены изменения и дополнения в Устав МУП «Комбинат специализированного обслуживания» - пункт 2.2 Устава, отражающий виды деятельности юридического лица, дополнен следующими видами деятельности: оказание гарантированного перечня услуг по погребению; доставка (транспортировка) в морг трупов граждан.

На основании приказа руководителя УФАС по Республике Башкортостан от 20.04.2009 №69 в отношении МУП «Комбинат специализированного обслуживания» антимонопольным органом проведено внеплановое контрольное мероприятие в целях проверки соблюдения антимонопольного законодательства.

По итогам рассмотрения антимонопольным органом дела №А-68/15-09 о нарушении антимонопольного законодательства 15.06.2009 УФАС по Республике Башкортостан принято решение о признании Администрации нарушившей ч.1 ст.15 Закона №135 (в части действий по возмещению МУП «Комбинат специализированного обслуживания» стоимости услуг по погребению согласно гарантированному перечню, превышающей установленный предел, за счет средств бюджета городского округа город Уфа) и ч.3 ст.15 Закона №135-ФЗ (в части внесения изменений в Устав предприятия, что квалифицировано как наделение МУП «Комбинат специализированного обслуживания» полномочиями специализированной организации, относящимися к полномочиям органа местного самоуправления). Также решено выдать заявителю обязательное для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

Предписанием от 15.06.2009 Администрации предписано прекратить нарушение п.1 ч.1 и ч.3 ст.15 Закона №135-ФЗ путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции. Также предложено сообщить о выполнении предписания в антимонопольный орган в срок до 29.06.2009.

Не согласившись с указанными решением и предписанием антимонопольного органа, заявитель оспорил их в полном объеме в судебном порядке.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции руководствовался выводом о незаконности и необоснованности оспоренных ненормативных актов.

Вывод суда первой инстанции является обоснованным.

В соответствии с ч.1 ст.198 Арбитражного процессуального кодекса

Российской Федерации (далее – АПК РФ), лицо вправе обратиться в суд с заявлением о признании незаконным решения государственного органа, если полагает, что оспариваемое решение не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает его права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагает на него какие-либо обязанности, создает иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ «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: 1) 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; 2) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами; 3) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров; 4) дача хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров; 5) установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Частью 3 ст.15 Закона №135-ФЗ установлено, что 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 1 декабря 2007 года №317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года №238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Положениями п.2 ст.9, п.1 ст.25 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон №8-ФЗ) и п.22 ч.1 ст.14 Федерального закона от 08.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг

отнесены к вопросам местного значения, при этом полномочиями по оказанию гарантируемого перечня услуг по погребению наделены создаваемые органами местного самоуправления специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Положениями статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Системный анализ норм Закона №8-ФЗ свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Так, в силу статьи 9 Закона №8-ФЗ, стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок. Вместе с тем, согласно статье 10 этого Закона, 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 №8-ФЗ.

Таким образом, Законом №8-ФЗ лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Следовательно, вывод антимонопольного органа об отсутствии у предприятия, не обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, права оказывать услуги по погребению согласно гарантированному перечню, противоречит нормам действующего законодательства.

При этом именно необходимость обеспечения надлежащей конкуренции в рассматриваемой сфере деятельности обуславливает распространение условия п.3.2 Положения (о возмещении стоимости услуг по погребению согласно гарантированному перечню, превышающей установленный предел, за счет средств бюджета городского округа) на правоотношения, возникающие при оказании услуг по погребению согласно гарантированному перечню организациями, не относящимися к специализированным службам по вопросам похоронного дела.

Судом первой инстанции обоснованно отмечено, что текст Положения не содержит ограничений и запретов в отношении осуществления какими-либо лицами деятельности по оказанию услуг по погребению, включая услуги согласно гарантированному перечню.

Также в материалы дела не представлено доказательств предоставления Администрацией каких-либо преимуществ МУП «Комбинат специализированного обслуживания» перед иными лицами при возмещении стоимости услуг по

погребению, превышающей установленный предел (отсутствуют доказательства оказания на территории муниципального образования иными лицами ритуальных услуг, включенных в гарантированный перечень).

Кроме того, для квалификации действий (бездействия) в качестве нарушения, предусмотренного ч.1 ст.15 Закона №135-ФЗ, обязательным является установление 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. Помимо этого, правовое значение имеет и сама возможность наступления таких негативных последствий, что также подлежит доказыванию антимонопольным органом (пункт 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 №30).

Какая-либо оценка состояния рынка на предмет наличия (возможности наступления) указанных последствий в оспоренном решении антимонопольного органа не содержится.

В этой связи представляется несостоятельным вывод антимонопольного органа о нарушении действиями администрации п.1 ч.1 ст.15 Закона №135-ФЗ.

Включение в Устав МУП «Комбинат специализированного обслуживания» не запрещенных законом видов деятельности (оказание гарантированного перечня услуг по погребению и доставка (транспортировка) в морг трупов граждан) также не может быть признано нарушением ч.3 ст.15 Закона №135-ФЗ, поскольку не свидетельствует о наделении этого лица функциями и правами органа местного самоуправления.

Таим образом, вывод УФАС по Республике Башкортостан относительно нарушения действиями Администрации положений п.1 ч.1, ч.3 ст.15 Закона №135-ФЗ является необоснованным, в связи с чем, оспоренное решение УФАС по Республике Башкортостан, а также основанное на этом решении предписание, правомерно признаны судом первой инстанции несоответствующими закону.

Помимо этого, суд апелляционной инстанции отмечает неконкретность формулировки оспоренного предписания антимонопольного органа, не позволяющей определить подлежащие совершению во исполнение этого предписания действия, что свидетельствует о неисполнимости предписания.

Таким образом, доводы апелляционной жалобы не нашли своего подтверждения в ходе судебного разбирательства. Оснований для переоценки выводов суда первой инстанции не имеется.

Предусмотренных ч.4 ст.270 АПК РФ оснований для отмены решения суда первой инстанции не установлено.

При таких обстоятельствах решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 18.12.2009 подлежит оставлению без изменения, а апелляционная жалоба – без удовлетворения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 269-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд,

П О С Т А Н О В И Л:

решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 18.12.2009 по делу №А07-19630/2009 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

А.А. Арямов

Судьи:

О.Б. Тимохин

Н.Г. Плаксина