



# ДЕВЯТНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

---

---

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

14 июля 2011 года  
г. Воронеж

Дело №А36-4709/2010

Резолютивная часть постановления объявлена 07.07.2011.  
Постановление в полном объеме изготовлено 14.07.2011.

Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи  
судей

Семенюта Е.А.,  
Миронцевой Н.Д.,  
Протасова А.И.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Стрыгиной М.А.,  
при участии:

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области:  
Поповой О.Ю., главного специалиста-эксперта, доверенность № 3 от  
11.01.2011,

от Областного государственного учреждения «Грязинская станция по борьбе  
с болезнями животных»: Ефремова Н.Д., начальника; Белкиной И.Н.,  
консультанта правового управления администрации Липецкой области,  
доверенность № 57 от 04.07.2011,

от Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав  
потребителей и благополучия человека по Липецкой области: представители  
не явились, доказательства надлежащего извещения имеются в материалах  
дела,

рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу  
Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области на  
решение Арбитражного суда Липецкой области от 29.04.2011 по делу №А36-  
4709/2010 (судья Е.И. Захарова), по заявлению Областного государственного  
учреждения «Грязинская станция по борьбе с болезнями животных» к  
Управлению Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области о

признании недействительными решения от 16.11.2010 и предписания №107 от 02.11.2010, при участии третьего лица – Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

### **УСТАНОВИЛ:**

Областное государственное учреждение «Грязинская станция по борьбе с болезнями животных» (далее – ОГУ «Грязинская СББЖ», ветеринарная служба, заявитель), обратился в Арбитражный суд Липецкой области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области (далее – Управление, антимонопольный орган) о признании недействительными решения от 16.11.2010 и предписания № 107 от 02.11.2010.

Определением Арбитражного суда Липецкой области от 26.01.2011 к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора привлечено Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Липецкой области.

Решением Арбитражного суда Липецкой области от 29.04.2011 по делу №А36-4709/2010 заявленные требования удовлетворены, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области от 16.11.2010 по делу № 107 по признакам нарушения антимонопольного законодательства Областным государственным учреждением «Грязинская станция по борьбе с болезнями животных» и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области № 107 от 02.11.2010 признаны недействительными. Суд обязал Управление Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области устранить допущенные нарушения прав Областного государственного учреждения «Грязинская станция по борьбе с болезнями животных».

Не согласившись с указанным судебным актом, антимонопольный орган обратился с апелляционной жалобой, в которой просит отменить решение суда первой инстанции от 29.04.2011.

В обоснование апелляционной жалобы УФАС по Липецкой области ссылается на неправильное применение судом норм Постановления Правительства Российской Федерации №1009 от 14.12.2009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля» (далее – Постановление №1009) и Приказа Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16.11.2006 №422 «Об утверждении правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, так как данные нормативные правовые акты следует читать в их взаимосвязи. Подпунктом «б» пункта 1 Постановления

№1009 установлено, что «нормативно-правовое регулирование в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и организация такого контроля осуществляются Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору в соответствии с их полномочиями по вопросам соблюдения ветеринарно-санитарных требований в отношении следующих объектов ветеринарного надзора.

Управление считает, что выдача ветеринарных сопроводительных документов на продукцию, которая уже не является объектом ветеринарного надзора, является неправомерной и создает излишнюю финансовую нагрузку на хозяйствующие субъекты, осуществляющие реализацию продукции животного происхождения, прошедшую промышленную или тепловую обработку, препятствуют свободному перемещению товаров и, следовательно, эффективному функционированию соответствующих товарных рынков.

Рассматриваемые действия учреждения, по мнению антимонопольного органа, создают дополнительный административный барьер, препятствующий свободному перемещению указанных товаров, осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, эффективному функционированию соответствующих товарных рынков и может привести к ограничению конкуренции.

Представитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области в ходе судебного заседания поддержал доводы апелляционной жалобы.

Представитель Областного государственного учреждения «Грязинская станция по борьбе с болезнями животных» против доводов апелляционной жалобы возражал по основаниям, изложенным в отзыве на апелляционную жалобу, просил оставить решение суда без изменения, а апелляционную жалобу – без удовлетворения.

В судебное заседание арбитражного суда апелляционной инстанции Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Липецкой области представителей не направило, заявив ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие.

В порядке статей 123, 156, 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие представителей Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Липецкой области, надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного разбирательства.

Исследовав материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, отзыва, заслушав мнение представителей УФАС по Липецкой области и ОГУ «Грязинская СББЖ», апелляционная инстанция не находит оснований для удовлетворения апелляционной жалобы и отмены обжалуемого решения.

Как следует из материалов дела, на основании поручения ФАС России №ИА/22604 от 16.07.2010 Липецким УФАС России проведена проверка

государственных учреждений ветеринарии, подведомственных органам власти субъектов Российской Федерации на предмет выявления нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами при осуществлении государственного ветеринарного надзора в отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, и выдаче ветеринарных сопроводительных документов на указанную продукцию.

Приказом №232 от 12.10.2010 в соответствии с частью 4 статьи 44 ФЗ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» возбуждено дело №107 по признакам нарушения Областным государственным учреждением «Грязинская станция по борьбе с болезнями животных» части 1 статьи 15 названного закона.

По результатам рассмотрения дела №107, Комиссия Липецкого УФАС России 16.11.2010 приняла решение № АИ/22604 пунктом 1 которого признала наличие в действиях ОГУ «Грязинская СББЖ» нарушение части 1 статьи 15 и пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в выдаче ветеринарных сопроводительных документов (формы №2, №4) на продукцию, подвергшуюся промышленной или тепловой обработке, в нарушение Постановления Правительства РФ от 14.12.2009 № 1009, что повлекло создание необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке реализации продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, а также в установлении разных цен за оформление и выдачу ветеринарных сопроводительных документов формы-2, формы-4 на сырье животного происхождения, не подвергшееся промышленной или тепловой обработке, что ограничило конкуренцию на рынке реализации сырья животного происхождения, не прошедшего промышленную или тепловую обработку, так как привело к росту цен у одних хозяйствующих субъектов и снижению цен у других хозяйствующих субъектов, работающих на данном товарном рынке.

Согласно пункту 2 Комиссией Липецкого УФАС России решено выдать предписание ОГУ «Грязинская СББЖ» об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно предписанию от 02.11.2010 № 107 заявитель в срок до 02.12.2010 обязан был прекратить нарушения части 1 статьи 15 и пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившиеся в выдаче ветеринарных сопроводительных документов (формы № 2 и №4), на продукцию, подвергшуюся промышленной или тепловой обработке в нарушение Постановления Правительства РФ № 1009 от 14.12.2009, а именно: прекратить выдачу ветеринарных сопроводительных документов на продукцию животного происхождения, подвергшуюся промышленной или тепловой обработке; установить одинаковые цены на

услугу по выдаче ветеринарных сопроводительных документов на сырье животного происхождения, не подвергшегося промышленной или тепловой обработке.

Считая решение и предписание антимонопольного органа незаконными и нарушающими права заявителя, налагая не основанные на законе запреты при осуществлении деятельности по оказанию платных ветеринарных услуг, ОГУ «Грязинская СББЖ» обратилось в арбитражный суд с рассмотренными требованиями.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции исходил из того, что оформление ветеринарных сопроводительных документов было произведено ОГУ «Грязинская СББЖ» в пределах предоставленных полномочий в соответствии с действующими «Правилами организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов», а следовательно указанные действия не могут нарушать права и законные интересы хозяйствующих субъектов, занимающихся реализацией продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке.

Суд апелляционной инстанции находит данную позицию суда первой инстанции верной с учетом следующего.

В соответствии со статьей 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 части 5 статьи 200 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

Согласно части 2 статьи 1 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской

Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с пунктом 2 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, в том числе запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Основы правового регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Российской Федерации установлены Федеральным законом от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

В силу пункта 1 статьи 20 Закона № 29-ФЗ при реализации пищевых продуктов, материалов и изделий граждане (в том числе индивидуальные предприниматели) и юридические лица обязаны соблюдать требования нормативных документов.

Приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16 ноября 2006 года № 422, в редакции Приказов Минсельхоза России по состоянию на 19.03.2010, утверждены Правила организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов (далее – Правила №422), определяющие порядок организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов.

В силу пункта 1.1 Правил №422 являются обязательными для исполнения должностными лицами, уполномоченными осуществлять оформление и выдачу ветеринарных сопроводительных документов, юридическими лицами любой организационно-правовой формы и гражданами, занятыми содержанием, ловлей, добычей животных (в том числе птиц, рыб (других гидробионтов), пчел), а также производством, заготовкой, переработкой, перевозкой, хранением и реализацией продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок.

В соответствии с пунктом 1.2 Правил №422 ветеринарные сопроводительные документы, характеризующие территориальное и видовое происхождение, ветеринарно-санитарное состояние сопровождаемого груза, эпизоотическое состояние места его выхода и позволяющие идентифицировать груз, выдаются на все виды животных, продукции

животного происхождения, кормов и кормовых добавок, подлежащих заготовке, перевозке, переработке, хранению и реализации.

Согласно пункту 1.3 Правил № 422 партии грузов, перечисленных в Приложении № 19 к Правилам № 422, должны сопровождаться ветеринарным свидетельством формы № 2 в случаях перевозки грузов за пределы района (города) по территории Российской Федерации, либо ветеринарной справкой формы №4, в случаях перевозки грузов в пределах района (города). В пункте 2.1 Перечня грузов, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами, указаны мясные продукты.

Суд апелляционной инстанции считает правомерным и соглашается с выводом суда области о том, что колбасные изделия, копчености и другие виды мясных продуктов и полуфабрикатов относятся к мясным продуктам и соответственно должны сопровождаться ветеринарными сопроводительными документами при их реализации хозяйствующими субъектами, как при перевозке грузов за пределы района по территории Российской Федерации, так и при перевозке грузов в пределах района.

При этом суд первой инстанции правомерно отклонил ссылку Управления на положения Постановления №1009, которым распределены функции по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Указанное Постановление № 1009 не изменяет порядок организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, которые в настоящее время оформляются на основании Правил №422. Какие-либо изменения в связи с принятием названного постановления в Правила № 422 не вносились.

Суд апелляционной инстанции также соглашается с судом области, отклонившим довод Управления о необоснованном применении заявителем при оказании государственных услуг разных цен за оформление и выдачу ветеринарно-сопроводительных документов формы 2 и 4.

Согласно пунктам 1 и 4 Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.06.1994 № 706 (далее - Положение о государственном ветеринарном надзоре), статье 8 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» от 14.05.1993 № 4979-1 (далее - Закон РФ «О ветеринарии») должностные лица Государственной ветеринарной службы Российской Федерации осуществляют в пределах обслуживаемой территории государственный ветеринарный надзор за

соблюдением ветеринарных правил при производстве, заготовках, хранении, перевозках и реализации продуктов и сырья животного происхождения.

Основным содержанием государственного ветеринарного надзора является профилактика заразных и массовых незаразных болезней животных и обеспечение безопасности продуктов животноводства в ветеринарном отношении путем предупреждения, обнаружения и пресечения нарушений ветеринарного законодательства (пункт 5 Положения о государственном ветеринарном надзоре).

Перечнем платных и бесплатных услуг, оказываемых бюджетными организациями и учреждениями Государственной ветеринарной службы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденным Министерством сельского хозяйства Российской Федерации 20.01.1992 № 2-27-145 и согласованным с Министерством экономики и финансов Российской Федерации 28.01.1992 № 5-ф, выдача ветеринарных документов (ветеринарных свидетельств, справок, паспортов и регистрационных удостоверений) отнесена к платным ветеринарным услугам.

В связи с принятием Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.1998 г. № 898 в соответствии с Законом «О ветеринарии» были разработаны и утверждены Правила оказания платных ветеринарных услуг, которые определяют порядок и условия предоставления платных ветеринарных услуг владельцам (физическим лицам) животных, продуктов животноводства и других видов продукции, подконтрольной ветеринарной службе.

Так, к платным ветеринарным услугам, в частности, относится оформление и выдача ветеринарных документов: ветеринарных проходных свидетельств, сертификатов, справок, паспортов, регистрационных удостоверений и др. (пункт 2 Правил оказания платных ветеринарных услуг).

В соответствии с пунктами 10,14,15 «Правил оказания платных ветеринарных услуг» платные ветеринарные услуги оказываются исполнителем, в том числе, на основе заключения договора.

Размер платы за выдачу ветеринарных сопроводительных документов установлен в Прейскуранте предельных цен на ветеринарные услуги, оказываемые населению и организациям независимо от форм собственности на территории Грязинского района (далее – Прейскурант), утвержденном начальником Управления ветеринарии Липецкой области 18.02.2010, что свидетельствует о нормативной обоснованности оказания заявителем услуг по выдаче ветеринарных сопроводительных документов на платной основе.

Проанализировав вышеприведенные положения Правил оказания платных ветеринарных услуг, Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что выдача ветеринарных сопроводительных документов на платной основе не связана с мероприятиями по осуществлению государственного контроля (надзора).



Установление ветеринарной службой соответствующих расценок на указанные услуги не может препятствовать, ограничивать конкуренцию и ущемлять интересы хозяйствующих субъектов на рынке реализации продовольственного сырья животного происхождения, подвергнутого тепловой или промышленной обработке.

Кроме того, как следует из пояснений представителя ОГУ «Грязинская СББЖ» и имеющихся в материалах дела договоров оказания ветеринарных услуг, размер вознаграждения за оказание ветеринарных услуг определялся исходя из объема и видов ветеринарных услуг, и не превышал предельных цен, установленных в Прейскуранте. То обстоятельство, что Обществом были применены цены, ниже установленных, не свидетельствует о неправомерных действиях, поскольку Прейскурантом утверждены предельные цены.

Как верно указал суд первой инстанции для квалификации действий по части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольному органу необходимо установить наличие совершенных действий, запрещенных законом, которые приводят либо могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции как категории, значимой для определенного товарного рынка (сферы обращения определенного товара либо взаимозаменяемых товаров). Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Поскольку выдача ветеринарных сопроводительных документов, имеющая своей целью, прежде всего защиту жизни и здоровья человека, осуществляется заявителем в рамках действующего законодательства, суд апелляционной инстанции не может согласиться с выводом Управления о наличии в действиях ОГУ «Грязинская СББЖ» нарушения части 1 статьи 15 и пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом, суд первой инстанции правомерно удовлетворил требования ветеринарной службы, признав незаконным решение антимонопольного органа от 16.11.2010 по делу № 107, и выданное на его основании предписание № 107 от 02.11.2010.

Доводы апелляционной жалобы подлежат отклонению на основании вышеизложенного.

Приведенные доводы фактически повторяют заявленные и исследованные в суде первой инстанции и выражают лишь несогласие с выводами суда области, но не опровергают их, в связи с чем не могут быть приняты судом апелляционной инстанции в качестве основания для отмены обжалуемого решения.

При изложенных обстоятельствах, апелляционная инстанция находит, что представленные доказательства судом оценены с учетом фактически установленных по делу обстоятельств, доводам лиц, участвующих в деле,

дана надлежащая правовая оценка, нормы материального и процессуального права применены правильно.

Нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в любом случае основаниями для отмены принятых судебных актов, судом апелляционной инстанции не установлено.

В связи с изложенным решение арбитражного суда области не подлежит отмене, а апелляционную жалобу следует оставить без удовлетворения.

Руководствуясь частью 1 статьи 269, статьей 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд

### **ПОСТАНОВИЛ:**

Решение Арбитражного суда Липецкой области от 29.04.2011 по делу №А36-4709/2010 оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в кассационном порядке в Федеральный арбитражный суд Центрального округа в срок, не превышающий двух месяцев со дня вступления в законную силу.

Председательствующий судья

Е.А. Семенюта

Судьи

Н.Д. Миронцева

А.И. Протасов