



АРБИТРАЖНЫЙ СУД УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

432017, г. Ульяновск, ул. Железнодорожная, 14
Тел. (8422)33-46-08 Факс (8422)32-54-54 E-mail: normativ@mv.ru Интернет: <http://ulyanovsk.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

г. Ульяновск
05.10.2011

Дело № А72-3681/2011

Судья Арбитражного суда Ульяновской области А. Е. Прохоров,
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Т. В. Улашкевич,
рассмотрев в судебном заседании заявление
Департамента ветеринарии Ульяновской области
к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области
третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета
спора: областное государственное учреждение «Ульяновская городская станция по
борьбе с болезнями животных»; Управление Россельхознадзора по Ульяновской области
о признании недействительным решения от 10.03.2011 № 1242-04 и предписания
№ 7 от 10.03.2011 по делу № 7157/04-2011

при участии представителей:

от заявителя – Романова М. А., доверенность от 17.06.2011, паспорт
от ответчика – Федорова А. В., доверенность от 11.01.2011, паспорт
от ОГУ «Ульяновская городская станция по борьбе с болезнями животных» -
Самсонова Н. И., доверенность от 18.11.2010, паспорт, Рузанова Т. Н., распоряжение от
24.05.2007, паспорт
от Управления Россельхознадзора по Ульяновской области – Романов Д. В.,
доверенность от 28.09.2011, удостоверение, Подрядов А. В., доверенность от 05.10.2011,
удостоверение

установил:

Департамент ветеринарии Ульяновской области обратился в Арбитражный суд Ульяновской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области о признании недействительным решения от 10.03.2011 № 1242-04 и предписания № 7 от 10.03.2011 по делу № 7157/04-2011.

Определениями Арбитражного суда Ульяновской области в качестве 3-их лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: областное государственное учреждение «Ульяновская городская станция по борьбе с болезнями животных»; Управление Россельхознадзора по Ульяновской области.

В судебном заседании представитель заявителя настаивает на удовлетворении заявления по основаниям, изложенным в заявлении и письменных дополнениях к нему, оглашенных в судебных заседаниях и приобщенных к материалам дела.

Представитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области против заявления возражает по основаниям письменного отзыва и дополнений к нему, оглашенных в судебных заседаниях и приобщенных к материалам дела.

Представители ОГУ «Ульяновская городская станция по борьбе с болезнями животных», Управления Россельхознадзора по Ульяновской области, в пояснениях и представленных отзывах поддерживают заявление и позицию заявителя.

Из материалов дела усматривается, что во исполнение поручения ФАС России от 16.07.2010 № ИА/22604 Ульяновским УФАС России была проведена внеплановая выездная проверка (приказ от 21.09.2010 № 229) по соблюдению требований антимонопольного законодательства при осуществлении государственного ветеринарного надзора в отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, и выдаче ветеринарных сопроводительных документов на указанную продукцию за период с 01.01.2010 по 31.08.2010.

По результатам проверки приказом руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области от 25.01.2010 № 21 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Департаментом ветеринарии Ульяновской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в осуществлении государственного ветеринарного надзора отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, и предъявление требований к реализации данной продукции при наличии ветеринарных сопроводительных документов на указанную продукцию

Решением от 10.03.2011 № 1242-04 действия Департамента ветеринарии Ульяновской области, выразившиеся в предъявлении требований к реализации продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, при наличии ветеринарных сопроводительных документов на указанную продукцию, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона "О защите конкуренции".

В обоснование решения ответчик сослался на п.п. «б» п.1 Постановления Правительства РФ от 14.12.2009 № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля». Толкованием указанного Постановления ответчиком сделан вывод о том, что к объектам ветеринарного надзора не относятся продукция животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, в связи с чем оформление ветеринарных сопроводительных документов на продукцию, обработанную и произведенную на предприятии пищевой промышленности, не требуется, а действия по осуществлению государственного ветеринарного надзора Департаментом ветеринарии Ульяновской области в отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, и предъявление требований о реализации пищевой продукции при наличии ветеринарных сопроводительных документов на указанную продукцию, препятствует осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований в товарам или к хозяйствующим субъектам, что может привести к ограничению конкуренции, поскольку надзор в отношении указанной продукции осуществляет Роспотребнадзор.

Во исполнение указанного решения ответчиком в адрес заявителя выдано предписание № 7 от 10.03.2011 по делу № 7157/04-2011 о прекращении в срок до 10.06.2011 нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном предъявлении требований к реализации продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке, при наличии ветеринарных сопроводительных

документов на указанную продукцию, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или хозяйствующим субъектам, а именно: прекратить осуществление государственного ветеринарного надзора в отношении продукции животного происхождения, подвергшейся промышленной или тепловой обработке.

Не согласившись с указанными актами, заявитель обжаловал их в арбитражный суд.

В соответствии с частью 1 статьи 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 4 статьи 200 АПК РФ 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 целях реализации Соглашения таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь, правительством Республики Казахстан, ратифицированного Федеральным законом от 11.05.2010 № 93-ФЗ и вступившего в законную силу с 01.07.2010, Решением Комиссии таможенного союза от 18.06.2010 № 317 утверждены Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору) (Приложение N 1), и Положение о едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе таможенного союза и на таможенной территории таможенного союза (Приложение № 2) и предписано Правительствам Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации с 1 июля 2010 года применять Единый перечень и Единые требования.

Указанным Единым перечнем мясо, колбасные изделия, копчености и другие виды мясных продуктов и полуфабрикатов отнесены к мясным продуктам и к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору).

Согласно п. 3.7 Положения о едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе таможенного союза и на таможенной территории таможенного союза. Подконтрольные товары при ввозе, транзите, а также при перемещении внутри таможенного союза с территории одной Стороны на территорию другой Стороны в течение всего времени транспортировки должны сопровождаться ветеринарными сертификатами, выданными должностными лицами уполномоченных органов Сторон и компетентными органами стран-экспортеров.

Подконтрольные товары могут перемещаться в пределах территории одной Стороны в порядке, предусмотренном законодательством этой Стороны.

Основы правового регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Российской Федерации установлены Федеральным

законом от 02.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" (далее - Закон N 29-ФЗ).

В силу пункта 1 статьи 20 Закона N 29-ФЗ при реализации пищевых продуктов, материалов и изделий граждане (в том числе индивидуальные предприниматели) и юридические лица обязаны соблюдать требования нормативных документов.

Правилами организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденными Приказом Минсельхоза России от 16.11.2006 № 422 и зарегистрированными в Минюсте РФ 24.11.2006 N 8524, определен порядок организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов.

В силу пункта 1.1 Правила N 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 N 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 N 422 партии грузов, перечисленных в Приложении N 19 к Правилам N 422, должны сопровождаться ветеринарным свидетельством формы N 2 в случаях перевозки грузов за пределы района (города) по территории Российской Федерации, либо ветеринарной справкой формы N 4, в случаях перевозки грузов в пределах района (города). В пункте 2.1 Перечня грузов, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами, указаны мясные продукты.

На основании пунктов 23 и 35 ГОСТ 18158-72 "Производство мясных продуктов. Термины и определения" колбаса - это изделие из колбасного фарша в оболочке, подвергнутое тепловой обработке до готовности к употреблению. Колбасный фарш - смесь измельченного мяса со специями, пряностями и другими компонентами, взятыми в количествах, установленных рецептурой.

Согласно Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (ОК 034-2007 (КПЕС 2002)) колбасные изделия, копчености, ветчина, сосиски и другие мясопродукты относятся к группировке 15.13.12 "Продукты готовые и консервированные из мяса и мяса птицы, мясных субпродуктов или крови животных прочие; экстракты и соки из мяса, рыбы и водных беспозвоночных", которые, в свою очередь, относятся к коду 15.13.1 "Продукты консервированные и готовые из мяса, мясных субпродуктов и крови животных".

В соответствии с Общероссийским классификатором продукции ОК 005-93, утвержденным постановлением Госстандарта России от 30.12.1993 N 301, колбасные изделия, копчености и другие виды мясных продуктов и полуфабрикатов отнесены к классам продукции "Продукция мясной, молочной, рыбной, мукомольно-крупяной, комбикормовой и микробиологической промышленности" (код 92 0000).

Из содержания пункта 4 Национального стандарта Российской Федерации "Продукты пищевые. Информация для потребителя. Общие требования" (ГОСТ Р 51074-2003), подпункта 4.2.2 Национального стандарта Российской Федерации "Продукция мясной промышленности. Классификация" (ГОСТ Р 52428-2005) также следует, что колбасные изделия, копчености и другие виды мясных продуктов и полуфабрикатов отнесены к мясным продуктам.

Таким образом, колбасные изделия, копчености и другие виды мясных продуктов и полуфабрикатов относятся к мясным продуктам, вследствие чего подлежат

сопровождению ветеринарными сопроводительными документами при их реализации, в том числе как при перевозке грузов между членами Таможенного союза, так и по территории Российской Федерации. Изложенное соответствует как указанному Решению Комиссии таможенного союза от 18.06.2010 г. № 317, так и национальному законодательству РФ и обеспечивает единый подход к обеспечению эпизоотического, санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Реализация мясных продуктов в отсутствие ветеринарных сопроводительных документов является нарушением ветеринарно-санитарных правил реализации продукции животноводства и создает реальную угрозу жизни и здоровью населения.

Статьей 8 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» установлено, что государственный ветеринарный надзор - это деятельность государственных ветеринарных инспекторов по предупреждению, обнаружению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации о ветеринарии.

Согласно постановления Правительства Российской Федерации от 19.06.1994 № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации» органами государственного ветеринарного надзора являются органы управления, учреждения и организации Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, к которым относится Департамент ветеринарии Ульяновской области.

Согласно Постановления Губернатора Ульяновской области от 29.04.2009 № 35 Департамент ветеринарии Ульяновской области является исполнительным органом государственной власти Ульяновской области, осуществляющим правоприменительные функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии.

В силу п. 2.2.4 Положения о Департаменте ветеринарии Ульяновской области за ним закреплены полномочия по осуществлению контроля и надзора за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законом и иных нормативных актов РФ в области ветеринарии при разведении, содержании и убойе животных и птицы, обороту подконтрольной продукции на территории Ульяновской области, соблюдением указанными лицами требований ветеринарно-санитарных правил и норм, законов и иных нормативных правовых актов РФ, регламентирующих ветеринарную деятельность.

Таким образом изложенные в оспариваемом решении выводы ответчика об отсутствии у заявителя полномочий на осуществление функций ветеринарного надзора за подконтрольной продукцией, в частности мясными изделиями, подвергшимися обработке (в том числе колбасами), о том что указанные мясные изделия не относятся к объектам ветеринарного контроля и не подлежат сопровождению ветеринарными свидетельствами, не основана ни на указанном выше Соглашении Таможенного союза, ни на национальном законодательстве РФ и противоречат законодательно закрепленным принципам обеспечения эпизоотического, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охране его жизни и здоровья.

Ссылка ответчика в обосновании своей позиции на постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 N 1009 "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" является несостоятельной. Указанным Постановлением 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, однако оно не содержит норм, указывающих на то, что мясные изделия, подвергшиеся обработке (в том числе колбасные) не относятся к объектам ветеринарного контроля и не подлежат сопровождению ветеринарными свидетельствами. Оно не изменяет порядок организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, которые в настоящее время оформляются на основании Правил N 422. В связи с принятием Постановления N 1009 какие-либо изменения в Правила N 422 не вносились. Указанная правовая позиция отражена в Определении ВАС РФ от 08.11.2010 № ВАС-14163/10 и соответствует критерию сложившейся арбитражной практики.

Действиями заявителя, признанными неправомерными ответчиком в оспариваемом решении, не нарушалось указанное в Постановлении № 1009 распределение полномочий по контролю и надзору в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, они совершались в пределах полномочий по ветеринарному надзору, закрепленных за заявителем, и не вторгались в сферу нормативно установленных полномочий Роспотребнадзора.

Суд считает необходимым также отметить, что Минсельхозом РФ на основании поручения Правительства РФ от 09.08.2010 г. № ВЗ-П11-5508 подготовлены и опубликованы на официальном сайте проекты изменений, которые вносятся в Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 N 1009 с целью гармонизации российского законодательства с нормативными документами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, которыми разграничение полномочий по осуществлению санитарно-эпидемиологического и ветеринарного контроля осуществляется в соответствии с поднадзорностью, определенной Едиными перечнями товаров, в том числе Единым перечнем товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору). При этом в соответствии с абз.2 п.1 указанного Постановления с учетом вносимых изменений Министерством сельского хозяйства РФ и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному осуществляются функции ветеринарного надзора за пищевыми продуктами и продовольственным сырьем, подлежащих ветеринарному контролю (надзору) в соответствии с Единым перечнем товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утвержденным Решением Комиссии таможенного союза от 18.06.2010 № 317.

Суд также отмечает, что в преамбуле ч.1 ст.15 Федерального закона «О защите конкуренции» указано, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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.

Согласно п.7 ст.4 указанного ФЗ конкуренция это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Вместе с тем вывод ответчика о совершении заявителем действий, запрещенных Федеральным законом "О защите конкуренции", сделан не на основании полного анализа действий ответчика на предмет их соответствия понятию конкуренции, а на основании необходимости применения положений Постановления Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 N 1009 в рамках его толкования ответчиком. Вместе с тем к отношениям по выдаче сопроводительных ветеринарных документов в соответствии с Правилами № 422 нормы ФЗ «О защите конкуренции» могут быть применены только в том случае, если будет безусловно доказано, что выдача ветеринарных сопроводительных документов и требование об их наличии при обороте мясных продуктов приводят или могут привести к недопущению, ограничению и устранению

конкуренции в ее понятии, определенном Законом «О защите конкуренции». Сама по себе необходимость применения одного нормативного акта вместо другого не свидетельствует о совершении действия, запрещенных антимонопольным законодательством.

При изложенных обстоятельствах суд считает, что оспариваемые решение от 10.03.2011 № 1242-04 и предписание № 7 от 10.03.2011 по делу № 7157/04-2011 УФАС по Ульяновской области являются незаконными и подлежат отмене в соответствии с ч.2 ст.201 АПК РФ.

Расходы по госпошлине в соответствии со ст.110 АПК РФ подлежат отнесению на ответчика. Вместе с тем как заявитель, являясь исполнительным органом государственной власти Ульяновской области, полностью финансируемым из бюджета, так и ответчик в силу закона освобождены от ее уплаты. В связи с изложенным уплаченная заявителем госпошлины в сумме 2.000 руб. подлежит возврату из Федерального бюджета.

Руководствуясь, ст.ст. 110, 197-201 Арбитражного процессуального кодекса РФ, суд

Р Е Ш И Л :

Признать незаконными и отменить решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области от 10.03.2011 № 1242-04 и предписание № 7 от 10.03.2011 по делу № 7157/04-2011.

После вступления решения в законную силу возратить Департаменту ветеринарии Ульяновской области из Федерального бюджета госпошлину в сумме 2.000 (Две тысячи) руб.

Решение вступает в законную силу по истечении месячного срока со дня его принятия.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд апелляционной инстанции в установленном АПК РФ порядке.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд кассационной инстанции в установленном АПК РФ порядке.

Судья

Прохоров А. Е.