

**ПЯТНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД**

Газетный пер., 34/70/75 лит А, г. Ростов-на-Дону, 344002, тел.: (863) 218-60-26, факс: (863) 218-60-27
E-mail: info@15aas.arbitr.ru, Сайт: <http://15aas.arbitr.ru/>

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
арбитражного суда апелляционной инстанции
по проверке законности и обоснованности решений (определений)
арбитражных судов, не вступивших в законную силу**

город Ростов-на-Дону
17 февраля 2016 года

дело № А53-13971/2015
15АП-20925/2015

Резолютивная часть постановления объявлена 15 февраля 2016 года.
Полный текст постановления изготовлен 17 февраля 2016 года.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Илюшина Р.Р.
судей О.Ю. Ефимовой, О.А. Сулименко
при ведении протокола судебного заседания секретарем Смородиной Ю.А.
при участии:

от ГБУ РО "Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с
противоэпизоотическим отрядом": представитель по доверенности от 11.01.2016
№ 2 Сафонова Н.Э.; представитель по доверенности от 16.02.2015 Землянский
С.В.;

от ГБУ РО "Ростовская городская станция по борьбе с болезнями животных":
представитель по доверенности от 01.08.2015 Землянский С.В.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области:
представитель не явился, извещен надлежащим образом;

от ООО "Мясной гурман": представитель не явился, извещен надлежащим образом;
от ООО "Торговы Дом "Русская свинина": представитель не явился, извещен
надлежащим образом;

от Управления ветеринарии Ростовской области: представитель по доверенности
от 14.08.2015 Землянский С.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Управления
Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области
на решение Арбитражного суда Ростовской области
от 29.10.2015 по делу № А53-13971/2015

по заявлениям государственного бюджетного учреждения Ростовской области
"Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с
противоэпизоотическим отрядом", государственного бюджетного учреждения
Ростовской области "Ростовская городская станция по борьбе с болезнями
животных"

к заинтересованному лицу - Управлению Федеральной антимонопольной службы
по Ростовской области

при участии третьих лиц - общества с ограниченной ответственностью "Мясной
гурман", общества с ограниченной ответственностью "Торговы Дом "Русская

свинина", Управления ветеринарии Ростовской области о признании незаконным решения и недействительным предписания предписания, принятое в составе судьи Ерёмкина Ф.Ф.,

УСТАНОВИЛ:

государственное бюджетное учреждение Ростовской области «Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с противоэпизоотическим отрядом» (далее – ГБУ Ростовской области "Ростовская облСББЖ с ПО"), государственное бюджетное учреждение Ростовской области «Ростовская городская станция по борьбе с болезнями животных» (далее – ГБУ Ростовской области "Ростовская горСББЖ") обратились в Арбитражный суд Ростовской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области (далее – антимонопольный орган, управление) о признании незаконным решения от 27.04.2015 по делу №468/04 и недействительными предписаний от 27.04.2015 №№ 392/04, 393/04.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены ООО «Мясной Гурман», ООО «ТД «Русская свинина», Управление ветеринарии Ростовской области.

Определением суда от 13.07.2015 дела №№ А53-13971/2015 и А53-14447/2015 объединены в одно производство для совместного рассмотрения. Объединённому делу присвоен номер А53-13971/2015.

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 29.10.2015 заявленные требования удовлетворены.

Решение мотивированно отсутствием в действиях заявителей нарушений ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), поскольку вывод о том, что отказ в согласовании перемещения продукции свиноводства повлек отказ в выдаче ветеринарных сопроводительных документов, является неправомерным.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области обжаловало решение Арбитражного суда Ростовской области от 29.10.2015 в порядке, предусмотренном гл. 34 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, и просило обжалуемое решение отменить, принять по делу новый судебный акт.

Апелляционная жалоба мотивированна тем, что суд первой инстанции неправильно применил нормы материального права, выводы суда противоречат нормам действующего законодательства, кроме того, выводы, изложенные в решении суда, не соответствуют фактическим обстоятельствам по делу. Так, не указана норма, обязывающая хозяйствующих субъектов обращаться в адрес станций по борьбе с болезнями животных с заявкой о проведении проверки их деятельности на предмет соответствия ветеринарно-санитарным требованиям. Факт того, что переписка между директорами станций является внутренней перепиской станций, письма не были непосредственно направлены ООО «ТД «Русская свинина» не может подтверждать правомерности действий станций, поскольку данные письма привели к тому, что ООО «ТД «Русская свинина» не были оформлены ВСД на испрашиваемую продукцию, предназначенную для вывоза в магазины ООО «Мясной гурман», расположенные на территории г. Ростова-на-Дону и г. Таганрога. ВСД на продукцию ООО «ТД «Русская свинина» не могли быть выданы по причине отказа в согласовании ввоза продукции в магазины ООО «Мясной гурман», поскольку согласно Приказу Управления

ветеринарии РО от 01.10.2013 г. № 130 и разъяснениям Управления ветеринарии РО о порядке применения данного приказа (письмо от 27.11.2013 г. исх. № 41.03/6359), ВСД не оформляются на продукцию, перевозка которой не согласована между станциями. Следовательно, неполучение ООО «ТД «Русская свинина» ВСД на испрашиваемую продукцию является следствием писем станций об отказе в согласовании ввоза продукции в магазины ООО «Мясной гурман». Судом не принята во внимание правовая позиция ВАС РФ, изложенная в Постановлении Пленума от 30.06.2008 г. № 30. Факт введения станциями ограничений в отношении перемещения продукции ООО «ТД «Русская свинина» в адрес магазинов ООО «Мясной гурман» установлен материалами дела 468/04 и нашел свое отражение в отказах в согласовании перевозки указанной продукции и, как следствие, в не оформлении ВСД на нее, ввиду не заключения договоров на ветеринарное обслуживание.

Законность и обоснованность обжалуемого судебного акта проверяется Пятнадцатым арбитражным апелляционным судом в порядке, установленном главой 34 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Представители ГБУ РО "Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с противоэпизоотическим отрядом", ГБУ РО "Ростовская городская станция по борьбе с болезнями животных", Управления ветеринарии Ростовской области возражали против удовлетворения апелляционной жалобы по основаниям, указанным в отзывах.

Апелляционная жалоба рассмотрена в отсутствие представителей Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области, ООО "Мясной гурман", ООО "Торговый Дом "Русская свинина", извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания.

Изучив материалы дела, оценив доводы апелляционной жалобы, заслушав представителей участвующих в деле лиц, арбитражный суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что апелляционная жалоба не подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, ГБУ Ростовской области "Ростовская городская станция по борьбе с болезнями животных" в ответах на запросы ООО "Торговый Дом "Русская свинина" (от 20.01.2015 исх. 131/с, от 06.03.2015 исх. № 613/с) сообщила об отказе в согласовании перевозки продукции животноводства в адрес магазинов ООО "Мясной гурман", поскольку станция не осуществляет их ветеринарное обслуживание.

ООО "Торговый Дом "Русская свинина" также было отказано в согласовании перевозки продукции животноводства в адрес магазинов ООО "Мясной гурман", расположенных в городе Таганроге, ответом ГБУ Ростовской области "Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных " от 19.01.2015 исх. № 22.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области было возбуждено дело № 468/04 по результатам рассмотрения заявления ООО "Мясной гурман" об осуществлении препятствий перевозки продукции животноводства по территории Ростовской области.

Антимонопольный орган в рамках рассмотрения указанного дела пришел к выводу о том, что отказ ГБУ Ростовской области "Ростовская облСББЖ с ПО" и ГБУ Ростовской области "Ростовская горСББЖ" в согласовании ввоза продукции свиноводства из ООО "Торговый Дом "Русская свинина" в адрес магазинов ООО "Мясной гурман", расположенных в г. Ростове-на-Дону и в г. Таганроге, по

причине незаключения ООО "Мясной гурман" с указанными учреждениями договоров на ветеринарное обслуживание, и в неоформлении ветеринарных сопроводительных документов (далее – ВСД) на указанную продукцию, содержится нарушение ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ.

Управлением 27.04.2015 принято решение о признании государственного бюджетного учреждения Ростовской области «Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с противоэпизоотическим отрядом», государственного бюджетного учреждения Ростовской области «Ростовская городская станция по борьбе с болезнями животных» нарушившими ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, 27.04.2015 учреждениям были выданы предписания № 392/04, №393/04 о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, а именно: предписано прекратить отказывать в согласовании перемещения подконтрольной продукции по территории Ростовской области по причине не заключения договора на ветеринарное обслуживание лицом, в адрес которого осуществляется поставка данной продукции.

Не согласившись с вынесенными решением и предписаниями управления, воспользовавшись правом на обжалование, предусмотренным статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, учреждения обратились в Арбитражный суд Ростовской области с заявлением.

Повторно изучив материалы дела, судебная коллегия не находит оснований к переоценке выводов суда первой инстанции об удовлетворении заявленных требований ввиду следующего.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления 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).

Согласно статье 3 Закона РФ «О ветеринарии», к полномочиям субъекта Российской Федерации в области ветеринарии отнесено решение иных вопросов в области ветеринарии, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации. Вопросы организации деятельности подведомственных Управлению ветеринарии учреждений при осуществлении ими своих полномочий не относятся к ведению РФ. Их решение находится в ведении субъекта Российской Федерации.

Основным предметом и целью уставной деятельности учреждений является оказание услуг, выполнение работ, оказание государственных услуг, выполнение государственных работ в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти Ростовской области, предусмотренных ч. 1 ст. 5 Закона РФ от 14.05.1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» и пунктом 49 части 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере ветеринарии.

В своей работе учреждения руководствуются нормами ветеринарного законодательства, включая Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», Правила организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных

документов, утвержденных Приказом Минсельхоза РФ от 16.11.2006 № 422, и ч. 2 ст. 3 ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

ГБУ Ростовской области "Ростовская облСББЖ с ПО" и ГБУ Ростовской области "Ростовская горСББЖ" учреждены Администрацией Ростовской области на основании постановления № 119 от 19.03.2004 «О создании учреждений государственной ветеринарной службы области». Деятельность учреждений направлена на профилактику болезней и лечение сельскохозяйственных, домашних, зоопарковых и других животных, птиц, рыб и пчел, обеспечение безопасности в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства и растениеводства. Предметом деятельности учреждения на закрепленной территории (город Ростов-на-Дону), в частности, являются: предупреждение, диагностика и ликвидация заразных и массовых незаразных болезней животных; обеспечение безопасности продуктов животноводства, рыбоводства, пчеловодства и растениеводства в ветеринарно-санитарном отношении; защита населения от болезней, общих для человека и животных. Учреждение, подведомственное Управлению ветеринарии Ростовской области, проводит ветеринарно-санитарное обследование предприятий, осуществляющих хранение, переработку и реализацию сырья животного происхождения; организует и проводит мероприятия по предупреждению, диагностике и ликвидации болезней животных; проводит с целью диагностики болезней животных микроскопические, бактериологические, серологические, гематологические, органолептические, химикотоксикологические, копрологические, радиологические и др. исследования соответствующих материалов, поступивших непосредственно от хозяйствующих субъектов и населения; организует и проводит ветеринарно-санитарную экспертизу, лабораторные исследования готовой пищевой продукции животного происхождения; проводит ветеринарно-санитарное обследование организаций и предприятий, осуществляющих хранение и переработку мясной продукции, в том числе импортного происхождения, организует и проводит ветеринарно-санитарную экспертизу в местах реализации и хранения продукции животного и растительного происхождения, в том числе с выдачей документов, подтверждающих качество и безопасность исследованной продукции, организует оформление и выдачу в установленном порядке ветеринарных сопроводительных документов и оформление иной ветеринарной документации, а также оказывает платные ветеринарные услуги по диагностическим исследованиям, профилактике болезней и лечению животных, ветеринарному обслуживанию учреждений, организаций, иных хозяйствующих субъектов независимо от их подчиненности и формы собственности, а также населению.

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 1 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации является самостоятельное осуществление ими принадлежащих им полномочий.

Согласно пункту 1.8.1. Положения об Управлении ветеринарии РО, утвержденного Постановлением Правительства Ростовской области от 23.12.2011 г. № 273, Управление ветеринарии издает в пределах своей компетенции правовые акты, имеющие нормативный характер, в форме постановлений. Правовые акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера,

издаются в форме распоряжений и приказов. Нормотворческими полномочиями, а также полномочиями по толкованию норм права Управление ветеринарии не наделено.

Порядок оформления разрешения на вывоз (ввоз) подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов утвержден приказом начальника управления ветеринарии Ростовской области от 01.10.2013 г. № 130 (далее – Приказ № 130). Порядок перемещения подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов по территории Ростовской области предусмотрен разделом 2 Приказа № 130.

Согласно пп. 2.1-2.3 Приказа № 130 перемещение подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов по территории Ростовской области осуществляется по ветеринарным сопроводительным документам установленного образца и соответствующей формы; перемещение подконтрольных госветнадзору грузов по территории Ростовской области, кроме племенных сельскохозяйственных и диких животных и птиц осуществляется по согласованию между руководителями ГБУ РО, подведомственных Управлению ветеринарии Ростовской области; перемещение племенных сельскохозяйственных животных, а также диких животных по территории Ростовской области осуществляется по предварительному согласованию с Управлением ветеринарии Ростовской области.

Довод апелляционной жалобы о том, что учреждения нарушили Приказ Минсельхоза России №422, которым утверждена форма ветеринарных сопроводительных документов и установлена форма выдаваемого свидетельства, отклоняется апелляционным судом.

Отказы учреждений мотивированны нарушением порядка перемещения подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов по территории Ростовской области, в соответствии с которым ВСД не оформляются на продукцию, перевозка которой не согласованна между сторонами.

Из материалов дела следует, что из писем ООО "Торговый Дом "Русская свинина" сообщалось лишь о намерении осуществить поставки продукции, что не относится к процедуре выдачи ВСД, которая предусматривает подачу соответствующего заявления в учреждение.

В материалах дела отсутствуют какие-либо доказательства, подтверждающие факт отказа в согласовании перемещения подконтрольной продукции по территории области со стороны учреждений. Переписка между должностными лицами учреждений не может считаться таким отказом, так как она относится к документам внутреннего пользования учреждений.

Согласование перевозки продукции животноводства между учреждениями, подведомственными Управлению ветеринарии Ростовской области, означает наличие отношений о ветеринарном обслуживании между организациями и соответствующими учреждениями. Такой порядок означает предоставление возможности учреждениям ознакомиться с первичными ветеринарными сопроводительными документами, условиями хранения и транспортировки продукции, направлено на оптимизацию работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные грузы и на осуществление контроля за перемещением продукции.

Именно в целях такого контроля руководители подведомственных управлению ветеринарии учреждений информируют друг друга о предстоящих перемещениях продукции. Такая информация не препятствует получению

ветеринарно-сопроводительной документации и не затрагивает прав третьих лиц, а касается только вопросов внутренней организации деятельности подведомственных управлению ветеринарии Ростовской области учреждений, обеспечения информационного взаимодействия между ними.

Оформление разрешения на вывоз (ввоз) подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов является бесплатным.

Постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.02.2016 по делу № А53-16355/2015 оставлены без изменения решение Арбитражного суда Ростовской области от 31.08.2015 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.10.2015, которыми подтверждена законность приказа управления ветеринарии Ростовской области № 130 от 01.10.2013 г..

Таким образом, действия учреждений соответствуют четкому порядку оформления разрешения на вывоз (ввоз) подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов, утвержденному приказом начальника Управления ветеринарии Ростовской области от 01.10.2013 г. № 130, и являются законными.

Кроме того, процедура выдачи ВСД определена административным регламентом, утвержденным управлением ветеринарии Ростовской области в рамках реализации Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В рамках процедуры хозяйствующий субъект, претендующий на получение ветеринарных сопроводительных документов, должен обратиться с соответствующим заявлением в учреждение. Однако при рассмотрении антимонопольного дела и при рассмотрении дела в Арбитражном суде Ростовской области не представлено каких-либо доказательств, подтверждающих обращение в учреждения.

ООО «Мясной Гурман» не обращалось в подведомственные Управлению ветеринарии Ростовской области учреждения с заявлением о проведении проверки соответствия своих магазинов, находящихся на территории г. Ростова-на-Дону и Ростовской области ветеринарно-санитарным требованиям, состоянием предприятий и условиями хранения подконтрольной продукции.

В материалах антимонопольного дела отсутствуют подтверждения обращений ООО «ТД «Русская свинина» или ООО «Мясной гурман» в учреждения о выдаче ветеринарных сопроводительных документов.

Для проведения такой проверки нет необходимости заключать договор на оказание услуг, как ошибочно считает антимонопольный орган, поскольку учреждения созданы для выполнения требований законодательства РФ и Ростовской области, данные действия являются государственной услугой. Однако услуга оказывается в заявительном порядке при условии проверки предприятия-получателя продукции на предмет соответствия ветеринарно-санитарным правилам. В связи с отсутствием каких-либо сведений о магазинах ООО «Мясной гурман» ГБУ РО «Ростовская горСББЖ» были даны ответы на запросы Батайского филиала ГБУ РО «Ростовская облСББЖ с ПО» о невозможности согласования ввоза подконтрольной продукции.

При этом невозможность согласования ввоза подконтрольной продукции на территорию г. Ростова-на-Дону в адрес предприятий, в отношении которых у ГБУ РО «Ростовская горСББЖ» отсутствовали сведения об их ветеринарно-санитарном

состоянии, не означает отказа в таком согласовании, как ошибочно полагает антимонопольный орган.

Контроль за перемещением продукции не препятствует получению ветеринарных сопроводительных документов и не нарушает прав хозяйствующих субъектов, поскольку направлен на обеспечение безопасности населения, не создает препятствий в согласовании перемещения подконтрольной продукции по территории Ростовской области, не обязывает хозяйствующих субъектов, в адрес которых осуществляется поставка подконтрольной продукции заключать договора на ветеринарное обслуживание.

Пунктом 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» разъяснено, что при рассмотрении дел, связанных с нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган должен доказать, что оспариваемые акты органов власти, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а соответствующий орган должен указать конкретную норму федерального закона, разрешившую данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие).

Судебная коллегия находит обоснованным вывод суда первой инстанции об отсутствии в действиях (бездействии) учреждений нарушений части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

На основании изложенного отсутствуют основания для признания законными решения управления от 03.06.2015 по делу №688/02 и предписаний управления от 27.04.2015 № 392/04, № 393/04.

Доводы антимонопольного органа и третьих лиц основаны на ошибочном толковании установленных нормами действующего законодательства порядка выдачи ВСД и порядка согласования перемещения в пределах территории Ростовской области подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов.

Доводы апелляционной жалобы в основном аналогичны доводам, приведенным антимонопольным органом в суде первой инстанции, которым судом дана правильная и исчерпывающая оценка.

Оснований для переоценки выводов и доказательств, которые при рассмотрении дела были исследованы и оценены судом первой инстанции с соблюдением требований статьи 71 АПК РФ, не имеется.

Нарушений или неправильного применения норм материального или процессуального права, являющихся в силу статьи 270 АПК РФ основанием к отмене или изменению обжалуемого судебного акта, судом апелляционной инстанции не установлено.

Руководствуясь статьями 258, 269 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд апелляционной инстанции

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Ростовской области от 29.10.2015 по делу № А53-13971/2015 оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

В соответствии с частью 5 статьи 271, частью 1 статьи 266 и частью 2 статьи 176 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации постановление

арбитражного суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в порядке, определенном главой 35 Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации, в Арбитражный суд Северо-Кавказского округа.

Председательствующий

Р.Р. Илюшин

Судьи

О.Ю. Ефимова

О.А. Сулименко