

АРБИТРАЖНЫЙ СУД МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ
Именем Российской Федерации
РЕШЕНИЕ

г. Магадан

Дело № А37-1472/2010

от 03 ноября 2010 г.

Резолютивная часть решения объявлена 27.10.2010.

Решение в полном объеме изготовлено 03.11.2010.

Арбитражный суд Магаданской области в составе судьи Адаркиной Е.А., при ведении протокола судебного заседания секретарем Бажутиной О.В., рассматривает в судебном заседании заявление заместителя прокурора Магаданской области

о признании незаконными действий должностных лиц Управления Россельхознадзора по Магаданской области по проведению в отношении ООО «Агроцентр «6 соток» фитосанитарного обследования на основании распоряжения от 01.03.2010 №06-09 начальника отдела фитосанитарного надзора и надзора в сфере качества и безопасности зерна и продуктов его переработки Управления Россельхознадзора по Магаданской области Энс Т.А. с участием третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора - ООО «Агроцентр «6 соток» при участии в судебном заседании представителей:

от заявителя - Пруцков С.А., прокурор отдела за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Магаданской области, удостоверение от 13.04.2010 №100062; от ответчика - Адушев Ю.П., начальник отдела правовой работы, доверенность от 06.10.2010 №40; Зайцев Ю.Ф., заместитель начальника отдела фитосанитарного надзора и надзора в сфере качества безопасности и зерна и продуктов его переработки, доверенность от 18.11.2009 №30; от третьего лица - не явился.

В судебном заседании объявлялся перерыв с 25.10.2010 до 27.10.2010.

УСТАНОВИЛ:

Заместитель прокурора Магаданской области обратился в суд с заявлением о признании незаконными действий должностных лиц Управления Россельхознадзора по Магаданской области по проведению в отношении ООО «Агроцентр «6 соток» фитосанитарного обследования на основании распоряжения от 01.03.2010 №06-09 начальника отдела фитосанитарного надзора и надзора в сфере качества и безопасности зерна и продуктов его переработки Управления Россельхознадзора по Магаданской области Энс Т.А.

В судебном заседании представитель заявителя уточнил заявленные требования, а именно, просит признать недействительным распоряжение № 06-09 от 01.03.2010 начальника отдела фитосанитарного надзора и надзора в сфере качества и безопасности зерна и продуктов его переработки Энс Т.А. и действия государственного инспектора Управления Россельхознадзора по Магаданской области Ковриги Д.Д. по проведению контрольного фитосанитарного обследования подкарантинного объекта, принадлежащего ООО «Агроцентр «6 соток».

Заявитель на удовлетворении требований настаивал по основаниям, изложенным в заявлении и в дополнении к нему. В частности в судебном заседании указал на то, что фактически при проведении обследования

подкарантинного объекта проводилась проверка самого субъекта хозяйственной деятельности - ООО «Агроцентр «6 соток» на предмет соблюдения законодательства о карантине растений.

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) и защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) регулируются Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 28.12.2008 № 294-ФЗ (далее Закон 294-ФЗ).

Пунктом 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ установлен перечень мероприятий по контролю, а также действий государственных органов при проведении тех или иных видов контроля и надзора, где не применяются положения Закона. В указанном перечне имеется единственное изъятие по виду контроля, осуществляемому органами Россельхознадзора, это государственный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Пунктом 4 статьей 1 Закона № 294-ФЗ установлены виды надзора и контроля, предмет, основания и сроки проведения которых могут устанавливаться иными федеральными законами, фитосанитарный контроль в указанном пункте не поименован.

Пунктом 6 статьи 2 Закона № 294-ФЗ установлено, что проверкой является совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям.

Таким образом, по мнению заявителя, контрольное фитосанитарное обследование является мероприятием по контролю, которое осуществляется в форме проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с целью оценки соответствия осуществляемой ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям законодательства в области карантина растений, а следовательно, при проведении указанных обследований органы Россельхознадзора обязаны руководствоваться положениями Закона 294-ФЗ.

Контрольное мероприятие в ООО «Агроцентр «6 соток» проведено государственным инспектором Управления Россельхознадзора по Магаданской области Ковригой Д.Д. на основании распоряжения № 06-09 от 01.03.2010 начальника отдела Энс Т.Т. (неуполномоченным лицом) об осуществлении функций в сфере карантина растений при проведении рейда на территории г.Магадана в период с 01.03.2010 по 31.03.2010.

Согласно указанному распоряжению № 06-09 от 01.03.2010, целью проверки является выявление и пресечение нарушений фитосанитарного законодательства владельцами подкарантинных объектов, следовательно, контрольная проверка должна была проводиться в полном соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ в части проведения плановых проверок.

В силу статьи 16 Федерального закона № 99-ФЗ от 15.07.2000 «О карантине растений» (далее Закон № 99-ФЗ) должностные лица, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль, в пределах своей

компетенции имеют право проводить карантинное фитосанитарное обследование подкарантинных объектов.

Виды фитосанитарных обследований подкарантинных объектов установлены приказом Минсельхоза РФ от 22.04.2009 № 160 «Об утверждении Правил проведения карантинных фитосанитарных обследований» (далее Приказ № 160). В соответствии с пунктом 4 Приказа карантинные фитосанитарные обследования подразделяются на контрольные и систематические.

Контрольные обследования проводятся территориальными управлениями Россельхознадзора в целях установления (уточнения) границ карантинной фитосанитарной зоны или зоны, свободной от карантинных объектов, а также осуществления контроля за соблюдением владельцами подкарантинных объектов требований законодательства Российской Федерации и международных актов в области карантина растений.

Пунктом 8 Приказа установлено, что контрольные обследования проводятся в случае информирования территориального управления Россельхознадзора владельцами и пользователями подкарантинных объектов об обнаружении карантинных объектов или признаков, указывающих на их наличие, а также в соответствии с планом проведения контрольных обследований, утверждённым территориальным управлением Россельхознадзора, что в полной мере соотносится с положениями Закона № 294-ФЗ об основаниях, сроках и порядке проведения плановых и внеплановых проверок.

Вышеуказанное, по мнению заявителя, прямо указывает на нарушение ответчиком норм Законов № 99-ФЗ и 294-ФЗ, поскольку проведено контрольное мероприятие в отношении юридического лица без соблюдения требований к основанию и процедуре ее проведения, в отсутствие надлежащего распоряжения руководителя органа контроля (надзора).

Также представитель заявителя указал на то, что срок обжалования, установленный частью 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее АПК РФ) не нарушен, поскольку прокуратуре стало известно о допущенном Управлением нарушении только по результатам рассмотрения жалобы ООО «Агроцентр «6 соток» -12.05.2010.

Представитель третьего лица ООО «Агроцентр «6 соток» в судебное заседание не явился, о времени и месте рассмотрения дела извещен надлежащим образом. В предварительном заседании представитель третьего лица в полном объеме поддержал позицию заявителя, считает, что Управление в отношении Общества была проведена проверка, по результатам которой Общество было привлечено к административной ответственности.

Представители ответчика с требованиями не согласились по основаниям, изложенным в отзыве на заявление и в дополнении к нему. В частности в судебном заседании представители ответчика указали на то, что никакой проверки в рамках Закона № 294-ФЗ Управлением Россельхознадзора по Магаданской области не проводилось. Фактически проводилось обследование подкарантинных объектов в соответствии с планом проведения карантинных фитосанитарных обследований подкарантинных объектов на 2010 год в соответствии с Законом № 99-ФЗ, Приказом Минсельхоза РФ от 22.04.2010 № 06-09 (акт от 23.03.2010 № 06-03). Также, в связи поступившей от ООО Агроцентр «6 соток» информацией, в соответствии со статьей 9 Закона № 99-ФЗ проведен карантинный фитосанитарный досмотр (акт от 23.03.2010).

По мнению ответчика, поскольку в соответствии с Законом № 99-ФЗ объектом обследования является не субъект предпринимательской деятельности, а подкарантинные объекты, в данном случае подкарантинная продукция,

поступающая в адрес ООО «Агроцентр 6 соток» и территория склада, то вывод заявителя о необходимости соблюдения требований Закона № 294-ФЗ при проведении карантинных фитосанитарных обследований, ошибочен.

Обжалуемое распоряжение начальника отдела Энс Т.А, не является распоряжением на проверку в соответствии с Законом № 294-ФЗ, а направлено на регулирование исполнения должностных обязанностей, возложенных на госинспектора Ковригу Д.Д.

Поскольку в соответствии с международным договором и федеральным законодательством (Закон № 99-ФЗ, Конвенция, Международный стандарт по фитосанитарным мерам. Руководство по досмотру) при проведении контрольных обследований подкарантинных объектов не требуется взаимодействие между Россельхознадзором и субъектами хозяйственной деятельности, на которых не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований Управления, то соответственно, в силу части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ положения Закона №294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок к фитосанитарным обследованиям подкарантинных объектов не применяется.

Кроме того, по мнению ответчика, заявителем нарушен срок обжалования действий (бездействия) должностных лиц и ненормативных правовых актов, установленный частью 4 статьи 198 АПК РФ, поскольку срок должен исчисляться с момента получения ООО «Агроцентр «6 соток» акта Управления с 23.03.2010.

Установив фактические обстоятельства дела, выслушав представителей сторон, оценив совокупность представленных в деле письменных доказательств, с учетом норм материального и процессуального права, суд установил, что заявленные требования не подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

Исходя из материалов дела следует, что Прокуратурой Магаданской области в связи с поступившей жалобой ООО «Агроцентр «6 соток» проведена проверка по вопросу правомерности действий Управления Россельхознадзора по Магаданской области в части соблюдения законодательства, регулирующего проведение внеплановых выездных проверок, при осуществлении фитосанитарного контроля.

По результатам проверки прокуратурой установлено, что мероприятия по организации и проведению фитосанитарного контроля, проведенные Управлением Россельхознадзора по Магаданской области являются незаконными и не основанными на нормах действующего законодательства. Результаты проверки сообщены ООО «Агроцентр «6 соток» письмом прокуратуры от 12.05.2010 № 7-212-10.

В адрес Управления Россельхознадзора по Магаданской области прокуратурой вынесено представление от 21.06.2010. С вынесенным представлением Управление Россельхознадзора по Магаданской области не согласилось, в связи с чем, руководствуясь положениями части 1 статьи 198 АПК РФ заместитель прокурора Магаданской области обратился с заявлением в арбитражный суд.

Довод ответчика о нарушении прокурором сроков обжалования, установленного частью 4 статьи 198 АПК РФ, суд не может принять во внимание, поскольку заявителю стало известно о нарушении законных прав и интересов ООО «Агроцентр «6 соток» только по окончании проверки по обращению Общества - 12.05.2010. В Арбитражный суд Магаданской области заявление направлено 12.08.2010 (л.д.49 т.1), т.е. в пределах трехмесячного срока обжалования, установленного частью 4 статьи 198 АПК РФ.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 327, Россельхознадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции, в том числе по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений.

Исходя из материалов дела, судом установлено, что Управление Россельхознадзора по Магаданской области были проведены два мероприятия по контролю: проведено фитосанитарное обследование подкарантинного объекта - подкарантинной продукции, поступающий в адрес ООО «Агроцентр «6 соток», территории склада, принадлежащего Обществу, составлен акт от 23.03.2010 № 06-03 (л.д. 63 т.1) и досмотр подкарантинной продукции, полученной ООО «Агроцентр «6 соток» 12.03.2010, по извещению Общества от 16.03.2010 № 199, составлен акт от 23.03.2010 (л.д. 62 т.1).

Заявитель, с учетом уточнения заявленных требований, просит признать неправомерными действия должностного лица Управления по проведению фитосанитарного обследования подкарантинного объекта, в нарушение положений Закона № 294-ФЗ и распоряжение от 01.03.2010 № 06-09, вынесенное начальником отдела Управления Энс Т.А. на проведение госинспектором Ковриги Д.Д. в период с 01.03.2010 по 31.03.2010 рейда на территории г.Магадана для осуществления контроля фитосанитарного состояния подкарантинных объектов, как фактически распоряжения о проведении проверки субъектов хозяйственной деятельности - владельцев подкарантинных объектов фитосанитарного законодательства РФ.

Контрольное мероприятие по фитосанитарному обследованию подкарантинного объекта: подкарантинной продукции, поступающий в адрес ООО «Агроцентр «6 соток», территории склада, принадлежащего Обществу были проведены Управлением в рамках статьи 12 Федерального закона № 99-ФЗ от 15.07.2000 «О карантине растений» и Приказа Минсельхоза РФ от 22.04.2009 № 160 «Об утверждении Правил проведения карантинных фитосанитарных обследований».

В соответствии со статьей 12 Закона № 99-ФЗ в целях своевременного выявления карантинных объектов, определения границ их очагов, подкарантинные объекты подлежат систематическому карантинному фитосанитарному обследованию.

При этом подкарантинными объектами являются земли любого целевого назначения, здания, строения, сооружения, места складирования, подкарантинная продукция и иные объекты, которые могут являться источниками проникновения на территорию Российской Федерации и (или) распространения на ней карантинных объектов. Карантинными объектами являются вредные организмы, отсутствующие или ограниченно распространенные на территории Российской Федерации. Карантин растений это правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории Российской Федерации (статья 2 Закона № 99-ФЗ).

Приказом Минсельхоза № 160 от 22.04.2009 установлены Правила проведения карантинных фитосанитарных обследований (далее Правила). Пунктом 2 указанных Правил установлено, что подкарантинные объекты подлежат карантинному фитосанитарному обследованию с целью установления карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации.

Целью Закона № 99-ФЗ является обеспечение охраны растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории Российской Федерации.

В соответствии с Законом № 294-ФЗ государственный контроль (надзор) это деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами хозяйственной деятельности обязательных требований законодательства РФ посредством организации и проведения проверок. Проверкой в рамках Закона № 294-ФЗ является совокупность мероприятий по контролю в отношении конкретного субъекта хозяйственной деятельности для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям, установленным правовыми актами (пункты 1, 6 статьи 2 Закона № 294-ФЗ).

В соответствии с пунктом 4 Правил, карантинные фитосанитарные обследования подразделяются на контрольные и систематические. Систематические обследования проводятся самими владельцами подкарантинных объектов в целях своевременного выявления карантинных объектов и при обнаружении карантинных объектов информируют территориальные управления Россельхознадзора.

Контрольные обследования проводятся территориальными управлениями Россельхознадзора в целях установления (уточнения) границ карантинной фитосанитарной зоны или зоны, свободной от карантинных объектов, а также осуществления контроля за соблюдением владельцами подкарантинных объектов требований законодательства Российской Федерации и международных актов в области карантина растений.

Контрольные обследования проводятся в случае информирования территориального управления Россельхознадзора владельцами и пользователями подкарантинных объектов об обнаружении карантинных объектов или признаков, указывающих на их наличие, а также в соответствии с планом проведения контрольных обследований, утверждённым территориальным управлением Россельхознадзора.

Управлением Россельхознадзора по Магаданской области утвержден 24.09.2009 план проведения контрольных карантинных фитосанитарных обследований подкарантинных объектов на 2010 год. В соответствии с указанным планом в марте 2010 года запланированы обследования подкарантинных объектов: КФХ «ШАХ-МИР», КФХ «Эвелина», КФХ «Савина», ООО «Агроцентр «6 соток».

Контрольные обследования проводятся выборочно, при проведении обследования проводится учет карантинных организмов, проверяется наличие карантинных объектов, по результатам обследования составляется акт (пункты 9-14 Правил).

У владельца подкарантинного объекта проверяются: а) распорядительный документ о назначении ответственного лица за проведение систематических обследований; б) утвержденный план проведения систематических обследований; в) наличие и правильность заполнения документов, оформленных при проведении систематических обследований; г) своевременность проведения систематических обследований в соответствии с фенологией карантинного объекта; д) эффективность проведения карантинных фитосанитарных мероприятий по локализации и ликвидации карантинных объектов (пункт 10 Правил).

В соответствии с пунктом «д» части 2 статьи IV Международной конвенции по карантину и защите растений (пересмотренный текст одобрен 29 сессией конференции Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций в ноябре 1997) в ответственность официальной национальной организации по карантину и защите растений входит, в том числе

поддержание и обследование свободных зон и зон с низкой численностью конкретных вредных организмов.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 29.05.2006 № 329 Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору является официальной национальной организацией по карантину и защите растений, ответственной за выполнение обязанностей, предусмотренных статьей IV Международной конвенции по карантину и защите растений.

В соответствии Глоссарием фитосанитарных терминов и Руководством по надзору Международных стандартов по фитосанитарным мерам контрольными обследованиями признаются, обследование, проводимое с целью установления границ зоны, зараженной вредным организмом, или свободной от него.

На основании изложенного, цели и задачи проводимого контрольного фитосанитарного обследования подкарантинных объектов, проводимого в рамках статьи 12 Закона № 99-ФЗ не соотносятся с целями и задачами проверки субъекта хозяйственной деятельности в рамках Закона № 294-ФЗ, не смотря на имеющиеся схожие признаки, в частности, запрос документов по проведению систематических обследований у владельца подкарантинного объекта, формы и процедуры отчетности.

В тоже время, при проведении контрольного фитосанитарного обследования проводится проверка не хозяйствующего субъекта, а подкарантинного объекта, принадлежащего соответствующему хозяйствующему субъекту. Цель обследования подкарантинного объекта не выявления нарушения хозяйствующим субъектом обязательных норм и правил, а выявление карантинного объекта для обеспечения охраны растений и продукции растительного происхождения.

В противном случае, распространение правил, установленных Законом № 294-ФЗ на проведение контрольных фитосанитарных обследований, с учетом периодичности проверок, установленной Законом № 294-ФЗ не чаще одного раза в три года, фактически нивелировало бы смысл карантинного фитосанитарного обследования.

Исходя из вышеизложенного, судом признается правомерным довод ответчика, об отсутствии у него обязанности при проведении контрольных фитосанитарных обследований руководствоваться нормами Закона № 294-ФЗ. Следовательно, вывод заявителя о нарушении правил проведения проверок, установленных Законом № 294-ФЗ, при проведении Управлением контрольного фитосанитарного обследования, является ошибочным.

Довод заявителя о том, что фактически в отношении ООО «Агроцентр «б соток» была проведена проверка Общества на предмет соблюдения законодательства в области карантина растений, а не фитосанитарное обследование, не может быть принят судом во внимание, поскольку исходя из анализа акта от 23.03.2010 № 06-03 следует, что Управлением фактически проводилось контрольное карантинное фитосанитарное обследование подкарантинного объекта в соответствии с Правилами проведения контрольного фитосанитарного обследования, утвержденных Приказом Минсельхоза № 160 от 22.04.2009.

Довод заявителя о том, что оспариваемое распоряжение от 01.03.2010 № 06-09, вынесенное начальником отдела Управления Энс Т.А. на проведение госинспектором Ковриги Д.Д. в период с 01.03.2010 по 31.03.2010 рейда на территории г.Магадана для осуществления контроля фитосанитарного состояния подкарантинных объектов фактически является распоряжением на проведение проверки признается судом ошибочным, поскольку указанное распоряжение не вынесено в отношении конкретного субъекта предпринимательской деятельности,

а является распоряжением руководителя отдела по координации деятельности своего подчиненного в соответствии с должностным регламентом и планом работы.

На основании изложенного, заявленные требования заместителя прокурора Магаданской области, удовлетворению не подлежат.

В соответствии со ст. 176 АПК РФ датой принятия настоящего решения является дата его изготовления в полном объеме.

Руководствуясь ст.ст.167-170, 176, 201 АПК РФ, арбитражный суд Магаданской области

РЕШИЛ:

1. В удовлетворении заявленных требований заместителя прокурора Магаданской области отказать.

2. Решение подлежит немедленному исполнению.

3. Решение может быть обжаловано в Шестой арбитражный апелляционный суд в месячный срок со дня его принятия, после обжалования в апелляционном порядке может быть обжаловано в кассационную инстанцию Федерального суда Дальневосточного округа в двухмесячный срок со дня вступления решения в законную силу. Жалобы подаются через Арбитражный суд Магаданской области.

Судья

Е.А. Адаркина



