

**АРБИТРАЖНЫЙ СУД ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Володарского, 39, г. Оренбург, 460000
e-mail: info@orenburg.arbitr.ru
<http://www.Orenburg.arbitr.ru/>

**Именем Российской Федерации
РЕШЕНИЕ**

г. Оренбург
08 июня 2011г.

Дело № А47- 2 155/2011

Резолютивная часть решения объявлена 01.06.2011г.
В полном объеме решение изготовлено 08.06.2011г.

Арбитражный суд Оренбургской области в составе судьи Цыпкиной Е.Г., при ведении протокола секретарем судебного заседания Воробьевой Е.В.,

в открытом судебном заседании рассмотрел дело по заявлению Федерального государственного учреждения «Россельхозцентр» (г. Москва) в лице филиала ФГУ «Россельхозцентр» по Оренбургской области (г. Оренбург) о признании недействительным приказа Управления Россельхознадзора по Оренбургской области от 20.01.2011г. № 120 «О проведении плановой выездной проверки» ФГУ «Россельхозцентр» в лице филиала по Оренбургской области.

В судебном заседании приняли участие представители сторон от заявителя: Кошеваров Ю.А., Маслова З.Х., Лесин А.Л.; от административного органа: Максимова О.А., Черкашова Е.Е.

При рассмотрении дела арбитражный суд установил.

Заместителем руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) по Оренбургской области (далее по тексту – Управление, ответчик) 20 марта 2011г. издан приказ о проведении плановой/выездной проверки № 120 в отношении Федерального государственного учреждения (ФГУ) «Российский сельскохозяйственный центр» (ФГУ «Россельхозцентр») в лице филиала Федерального государственного учреждения (ФГУ) «Россельхозцентр» по Оренбургской области (далее по тексту – приказ).

Согласно п. 4 приказа установлено, что проверка проводится с целью выполнения приказа № 18 от 18 января 2011г. об осуществлении мероприятий по ветеринарно-фитосанитарному контролю (надзору) поднадзорных объектов в феврале-марте 2011г.

Предметом настоящей проверки является соблюдение обязательных требований или требований, установленных муниципально-правовыми актами (п. 5 приказа).

Копия данного приказа была направлена с сопроводительным письмом от 20.01.2011г. № 01.01/183-01 директору ФГУ «Россельхозцентр» и директору филиала. Доказательством вручения данного письма является почтовое уведомление о получении заказного письма 31.01.2011г. В суд заявитель обратился 18.03.2011г., то есть в установленный законодательством срок.

Полагая, что данный приказ является незаконным, поскольку Управление не наделено контрольными полномочиями в области семеноводства, нарушает права и законные интересы Учреждения, последний обратился в арбитражный суд. Заявитель также считает, что указанные в оспариваемом приказе правовые акты, устанавливающие требования, на соответствие которым проводится проверка, либо не относятся к установленной сфере деятельности Россельхознадзора, либо не относятся к предмету и видам деятельности ФГУ «Россельхозцентр», установленным в его Уставе. Кроме того, запрос Россельхознадзором документов, относящихся к аккредитации филиала ФГУ «Россельхозцентр» по Оренбургской области, является незаконным, так как филиал не аккредитовывался Службой Россельхознадзора.

Ответчик заявленные требования не признает, считая доводы заявителя не состоятельными и не основанными на законе. Просит в удовлетворении требований отказать.

Изучив материалы дела, заслушав представителей сторон, суд считает, что требования заявителя удовлетворению не подлежат по следующим основаниям.

Согласно ч. 1 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 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.

На основании п. 4 ст. 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 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.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 20.11.2003 № 502-О при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных актов государственных органов суды не вправе ограничиваться формальным установлением того, кому адресован обжалуемый акт, а обязаны выяснить, затрагивает ли он права налогоплательщиков, соответствует ли актам законодательства о налогах и сборах, и должны в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав.

Таким образом, для признания недействительным ненормативного акта, решения незаконным необходимо наличие двух условий: несоответствие этого акта, решения закону или иному нормативному акту и нарушение этим актом, решением прав и законных интересов обратившегося в суд лица.

На основании части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 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).

Предметом рассматриваемого спора является Приказ Управления Россельхознадзора по Оренбургской области от 20.01.2011г. № 120 «О проведении плановой выездной проверки» ФГУ «Россельхозцентр» в лице филиала по Оренбургской области.

Таким образом, применительно к обстоятельствам рассматриваемого дела для удовлетворения заявленных требований ФГУ «Россельхозцентр» оспариваемый приказ Управления должен не соответствовать закону или иному нормативному правовому акту и при этом нарушать права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 08.04.2004 № 201 Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), лесных отношений.

Находясь в ведении Министерства сельского хозяйства РФ, Управление в пределах своей компетенции контролирует и координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам государственного контроля (надзора) в закрепленной сфере деятельности.

Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 327 (далее - Положение), на Россельхознадзор возложены функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

К числу полномочий Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (раздел 2, п. 5.1.1 Положения) относятся, в том числе, осуществление надзора в установленных законодательством Российской Федерации случаях за юридическими и физическими лицами, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений, а также иные работы в установленной сфере деятельности.

Аналогичные нормы содержатся в Положении об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Оренбургской области, утвержденном приказом Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 09 апреля 2008г. № 89.

Порядок организации и проведения плановой выездной проверки в отношении юридического лица регламентирован Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Закон N 294-ФЗ).

Частью 1 ст. 9 Закона N 294-ФЗ предусмотрено, что предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений,

содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

Плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов (ч. 3 ст. 9 Закона 294-ФЗ).

Основанием для включения в ежегодный план проведения проверок является истечение 3-х лет со дня окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Ежегодный план проведения Управлением Россельхознадзора по Оренбургской области плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2011г., который был утвержден приказом от 15.12.2010г. № 2717/1, согласован с прокуратурой, включен в ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещен на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет», что подтверждается материалами дела.

Плановая проверка проводится в форме документарной и (или) выездной проверки, в порядке установленном ст. 11 - 12 Закона 294-ФЗ. При этом организация проверки осуществляется в соответствии с требованиями ст. 14 Закона 294-ФЗ.

В силу ч. 1 ст. 14 Закона 294-ФЗ проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Типовая форма распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации. Проверка может проводиться только должностным лицом или должностными лицами, которые указаны в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Из текста оспариваемого приказа от 20.01.2011г. № 120 «О проведении плановой выездной проверки» ФГУ «Россельхозцентр» в лице филиала по Оренбургской области следует, что проверка проводится с целью выполнения приказа № 18 от 18 января 2011г. об осуществлении мероприятий по ветеринарному и фитосанитарному контролю (надзору) поднадзорных объектов в феврале-марте 2011г. Задачами настоящей проверки являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Обращаясь в арбитражный суд ФГУ «Россельхозцентр» в обоснование нарушения своих прав указывает на то, что Управление при назначении проверки вышло за пределы своих полномочий в области государственной функции по осуществлению государственного надзора, поскольку заявитель не осуществляет деятельность в области, подотчетной Россельхознадзору.

Однако данный довод заявителя судом не принимается.

Во исполнение возложенных на Управление полномочий, которые указаны в Положении от 30.06.2004 N 327, утвержден Административный регламент исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению надзора в установленных законодательством Российской Федерации случаях за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений утвержденный Приказом Минсельхоза РФ от 08.10.2009 N 473 (далее по тексту – Административный регламент).

В соответствии с п. 1 Административного регламента субъектами осуществления надзора по Регламенту являются юридические лица, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности и индивидуальные предприниматели, осуществляющие экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений в установленной сфере деятельности Службы.

Объектом осуществления надзора в соответствии с Регламентом является деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценки, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещения подконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений в установленной сфере деятельности Службы.

Как установлено судом, Федеральное государственное учреждение «Российский сельскохозяйственный центр» образовано на основании распоряжения Правительства от 05.05.2007 N 556-р и приказа Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 29.05.2007г. № 288, предусматривающим реорганизацию в форме слияния находившихся в ведении Минсельхоза Федеральных территориальных станций защиты растений и государственных семенных инспекций с последующим созданием на основе реорганизуемых учреждений в субъектах Российской Федерации обособленных структурных подразделений (филиалов) заявителя.

В силу указанного выше распоряжения № 566-р и приказа № 288 на базе ФГУ «ФГТ Станция защиты растений в Оренбургской области» создан филиал ФГУ «Россельхозцентр» по Оренбургской области.

В соответствии п. 2 Положения о филиале федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» по Оренбургской области, филиал осуществляет, в том числе, следующие виды деятельности: проведение лабораторных исследований семян, растений и продукции растениеводства; участие в проведении регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов, проведение исследований качества пестицидов и их рабочих растворов, проведение демонстрационных опытов со средствами защиты растений, разработка рекомендаций по оптимизации регламентов их применения; проведение

лабораторных исследований по определению качества пестицидов и биологических средств защиты растений, остаточных количеств пестицидов; проведении лабораторных испытаний продукции растениеводства и ее переработки на соответствие требованиям нормативно-технической документации; производство средств защиты растений и обеспечение ими физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области растениеводства с рекомендациями по эффективному применению.

Таким образом, Управление Россельхознадзора наделено полномочиями на проведение плановой/выездной проверки в отношении заявителя – ФГУ «Россельхозцентр».

Также заявитель считает, что оспариваемый приказ издан с нарушением действующего законодательства, в части нарушения сроков периодичности проведения плановой проверки, так как в период с 14 по 24 апреля 2009г. проводилась плановая проверка в отношении филиала ФГУ «Россельхознадзор» по Приморскому краю.

В силу части 2 статьи 12 Закона N 294-ФЗ выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Согласно части 4 статьи 13 Закона N 294-ФЗ срок проведения каждой из предусмотренных статьями 11 и 12 названного Федерального закона проверок в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству юридического лица.

Таким образом, проверка может осуществляться как по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа, так и по месту фактического осуществления деятельности, которым является, к примеру, филиал юридического лица (при этом проведение проверки возможно как в одном месте, так и в нескольких). То обстоятельство, что интервал между такими проверками должен составлять три года, названным Законом не установлено.

Поскольку заявитель осуществляет деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, срок проведения плановых проверочных мероприятий в отношении каждого филиала, представительства, подразделения в силу ч. 4 ст. 13 Закона № 294-ФЗ устанавливается отдельно, при этом проверка осуществляется на основании распоряжения (приказа), изданного органом государственного контроля (надзора) по месту фактического осуществления деятельности.

В соответствии с частью 2 статьи 9 Закона № 294-ФЗ плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года.

Из материалов дела следует, плановая проверка проведена Управлением Роспотребнадзора по Оренбургской области в отношении Оренбургского филиала, доказательств того, что проверка проводится повторно, в материалы дела не представлено.

Довод заявителя, что проверка в плановом порядке филиала ФГУ «Россельхозцентра» по Приморскому краю исключает в течение ближайших трех лет проверку филиала в другом субъекте Российской Федерации, основан на неправильном толковании норм Закона № 294-ФЗ.

Довод заявителя о том, что при проведении проверки в нарушение статьи 15 Закона № 294-ФЗ затребованы документы, не относящиеся к предмету проверки, судом также отклоняется.

Перечень документов, указанный в оспариваемом приказе, не выходит за пределы предмета проверки, поскольку определяет статус юридического лица, осуществление деятельности, определяет полномочия руководителя общества, необходимые для процессуального оформления и вручения документов по результатам проверки.

Следует отметить, что основанием для признания оспариваемого приказа незаконным в контексте с ч. 1 ст. 198 и ч. 2 ст. 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации служит не вероятность (предположительность) нарушения, а наличие реально нарушенного права или законного интереса заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконного возложения каких-либо обязанностей, создания иных препятствий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Бремя доказывания нарушения своих прав и охраняемых законом интересов в силу ст. 4 и 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации возложено на заявителя.

Направленное в суд ФГУ «Россельхозцентр» заявление не содержит указаний на то, какие реально права или законные интересы заявителя нарушены в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности оспариваемым актом – приказом от 20.01.2011г. № 120, незаконно возложены какие-либо обязанности, созданы иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Также в материалы дела не приложены доказательства, свидетельствующие о нарушении оспариваемым ненормативным актом прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконном возложении каких-либо обязанностей, создании иных препятствий для осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности.

Вопрос о предполагаемом, по мнению заявителя, нарушении закона, его прав и законных интересов государственным органом, может рассматриваться в арбитражном суде применительно к данному случаю только при обжаловании принятого Управлением Россельхознадзора по Оренбургской области ненормативного правового акта, как имеющего для заявителя определенные правовые последствия.

Между тем, оспариваемый по данному делу приказ Управления не содержит властно-распорядительных предписаний, влекущих для заявителя юридические последствия, не устанавливает, не изменяет и не отменяет никакие права и обязанности заявителя, поскольку носит организационный характер, определяя наименование органа государственного контроля

(надзора); фамилию, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение мероприятия по контролю; наименование юридического лица, в отношении которого проводится мероприятие по контролю; цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю; правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе и нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке; дату начала и окончания мероприятия по контролю.

Согласно статье 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации задачами судопроизводства в арбитражных судах является, в том числе, защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере.

Кроме того, согласно статье 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов и может избрать только тот способ защиты права, который приведет к восстановлению нарушенных прав и охраняемых законом интересов.

Таким образом, право на обращение в суд с требованием о признании ненормативного акта недействительным принадлежит лицу, чьи права нарушены.

Между тем, судом не установлено, какие права и законные интересы ФГУ «Россельхозцентр» в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности нарушены изданием оспариваемого приказа.

Также, как следует из материалов дела, на момент рассмотрения дела в суде проверка проведена не была, то есть еще никаких нарушений выявлено не было.

При таких обстоятельствах, суд приходит к выводу, что заявленные требования не направлены на восстановление нарушенного права.

В соответствии со статьей 123 Конституции Российской Федерации, статьями 7, 8, 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Согласно статье 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания своих требований и возражений.

Доказательств несоответствия оспариваемого приказа Управления Россельхознадзора по Оренбургской области от 20.01.2011г. № 120 нормам действующего законодательства, а также нарушения прав и законных

интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, арбитражному суду не представлено.

При таких обстоятельствах, суд приходит к выводу об отказе в удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

Иные доводы заявителя подлежат отклонению как несостоятельные, поскольку основаны на неверном толковании норм действующего законодательства.

Расходы по уплате государственной пошлины возлагаются на заявителя, в соответствии со статьей 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 110, 167-170, 176, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

Р Е Ш И Л:

1. В удовлетворении заявленных Федеральным государственным учреждением «Россельхозцентр», в лице филиала ФГУ «Россельхозцентр» по Оренбургской области требований о признании недействительным приказа Управления Россельхознадзора по Оренбургской области от 20.01.2011г. № 120 «О проведении плановой выездной проверки» ФГУ «Россельхозцентр» в лице филиала по Оренбургской области, отказать.

Решение арбитражного суда первой инстанции, не вступившее в законную силу, может быть обжаловано в порядке апелляционного производства в Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд (город Челябинск) в течение месяца со дня его принятия (изготовления в полном объеме) через Арбитражный суд Оренбургской области.

Решение арбитражного суда первой инстанции, вступившее в законную силу, может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Федеральный арбитражный суд Уральского округа (город Екатеринбург) в течение двух месяцев со дня его вступления в законную силу через Арбитражный суд Оренбургской области при условии, что оно было предметом рассмотрения арбитражного суда апелляционной инстанции или суд апелляционной инстанции отказал в восстановлении пропущенного срока подачи апелляционной жалобы.

Информацию о времени, месте и результатах рассмотрения апелляционной или кассационной жалобы можно получить соответственно на интернет-сайтах Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда www.18aac.ru или Федерального арбитражного суда Уральского округа www.fasio.arbitr.ru.

Судья

Цыпкина Е.Г.