

**ВОСЕМНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД****П О С Т А Н О В Л Е Н И Е**

№18АП-7667/2011

г. Челябинск

22 августа 2011 г.

Дело №А47-2155/2011

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Арямова А.А.,
судей Бояршиновой Е.В., Плаксиной Н.Г.,
при ведении протокола секретарем судебного заседания Маркиной Ю.В.,

рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» в лице филиала Федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» по Оренбургской области на решение Арбитражного суда Оренбургской области от 08.06.2011 по делу №А47-2155/2011 (судья Цыпкина Е.Г.).

В судебном заседании приняли участие представители:

Федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» в лице филиала Федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» по Оренбургской области - Кошеваров Ю.А. (доверенность от 25.07.2011 № 43/13), Маслова З.Х. (доверенность от 16.08.2011), Михаэль В.П. (доверенность от 15.07.2011);

Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Оренбургской области – Черкашева Е.Е. (доверенность от 25.08.2010), Николенко А.В. (доверенность от 16.08.2011).

Федеральное государственное учреждение «Российский сельскохозяйственный центр» в лице филиала Федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» по Оренбургской области (далее – ФГУ «Россельхозцентр», учреждение, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Оренбургской области с заявлением о признании недействительным приказа Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Оренбургской области (далее – Управление Россельхознадзора по Оренбургской области, Управление, заинтересованное лицо) от 20.01.2011 №120 о проведении плановой проверки.

Решением арбитражного суда первой инстанции от 08.06.2011 (резолютивная часть решения объявлена 01.06.2011) в удовлетворении заявленных требований отказано.

Заявитель, не согласившись с решением суда, обратился с апелляционной жалобой.

В обоснование апелляционной жалобы ФГУ «Россельхозцентр» ссылается на незаконность оспоренного приказа. Полагает, что Управление не наделено полномочиями по осуществлению контроля в области семеноводства, тогда как в п.7 приказа - одним из правовых оснований проведения проверки указан Федеральный закон от 17.12.1997 «О семеноводстве». В силу Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 №327 (далее – Положение №327) заинтересованное лицо наделено контрольными функциями в сфере ветеринарии и карантина растений лишь на границе Российской Федерации и на транспорте. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2008 из Положения №327 исключены полномочия по контролю за деятельностью организаций, осуществляющих сертификацию в области селекционных достижений и по надзору за использованием селекционных достижений. Также указывает на то обстоятельство, что Управлением в оспоренном приказе истребованы у заявителя документы, подтверждающие область аккредитации филиала заявителя, тогда как в силу Положения об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, утвержденному Постановлением правительства Российской Федерации от 24.02.2009 №169 (далее – Положение №169), инспекционный контроль может проводиться лишь органом аккредитации, тогда как служба Россельхознадзора таким органом не является. Полагает, что у заявителя незаконно истребована оборотно-сальдовая ведомость, не имеющая отношения к предмету проверки. Указывает на то, что оспоренный Приказ послужил основанием для проведения в отношении заявителя проверки. Полагает также нарушенной установленную законом периодичность проверки, поскольку в отношении учреждения проверка проводилась в апреле 2009 года, а его филиал не является самостоятельным юридическим лицом.

Представители ФГУ «Россельхозцентр» в судебном заседании поддержали доводы апелляционной жалобы.

Представители Управления в судебном заседании против удовлетворения апелляционной жалобы возражали, привели доводы, изложенные в отзыве. Полагают решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Проверив законность обжалуемого судебного акта в порядке ст.ст.258, 266, 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), обсудив доводы жалобы, изучив материалы дела и заслушав представителей сторон, арбитражный суд апелляционной

инстанции приходит к выводу об отсутствии оснований для отмены или изменения решения арбитражного суда первой инстанции.

Как следует из материалов дела, Федеральное государственное учреждение «Российский сельскохозяйственный центр» (основной государственный регистрационный номер 1077762014110) образовано приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 29.05.2007 №288, во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 05.05.2007 №556-р (предусматривающим реорганизацию в форме слияния находившихся в ведении Минсельхоза Федеральных территориальных станций защиты растений и государственных семенных инспекций с последующим созданием на их основе Россельхозцентра). Учреждение является правопреемником государственных семенных инспекций и станций защиты растений и оказывает государственные услуги в сфере растениеводства, в том числе осуществляет отбор проб семян, проведение лабораторных и полевых исследований в целях определения сортовой чистоты и посевных качеств семян сельскохозяйственных растений, ведет учет вредителей, возбудителей болезней растений и сорняков, определение ареала их распространения, проводит лабораторные исследования семян, растений, продукции растениеводства на содержание вредных организмов, генно-инженерно-модифицированных организмов, участвует в проведении регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов, проводит исследования качества пестицидов и их рабочих растворов, проводит демонстрационные опыты со средствами защиты растений (т.1 л.д.18-35).

ФГУ «Россельхозцентр» имеет на территории Оренбургской области обособленное структурное подразделение – филиал, осуществляющий функции учреждения в соответствии с Положением о филиале (т.1 л.д.36-45).

В соответствии с утвержденным Прокуратурой Оренбургской области Ежегодным планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (т.2 л.д.51-52) и во исполнение приказа от 18.01.2011 №18 об осуществлении мероприятий по ветеринарному и фитосанитарному надзору поднадзорных объектов в феврале-марте 2011 года, Управлением Россельхознадзора по Оренбургской области издан Приказ от 20.03.2011 №120 о проведении плановой выездной проверки ФГУ «Россельхозцентр» в лице его Оренбургского филиала на предмет соблюдения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами (т.1 л.д.16-17). В качестве правовых оснований проведения проверки в приказе указаны следующие законы: Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 16.07.1998 №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 19.07.1997 №109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», Федеральный закон от 02.01.2000 №29-ФЗ «О качестве и безопасности

пищевых продуктов», Федеральный закон от 17.12.1997 №149-ФЗ «О семеноводстве», Федеральный закон от 15.07.2000 №99-ФЗ «О карантине растений», Федеральный закон от 14.05.1993 №4973-1 «О зерне». Федеральный закон от 05.12.1998 №183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки», Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон №294-ФЗ). Период проведения проверки установлен – с 14.02.2011 по 15.03.2011.

Пунктом 8 указанного приказа у заявителя запрошены следующие документы: учредительные документы; свидетельство о государственной регистрации и свидетельство о постановке на учет в налоговом органе; документы, подтверждающие области аккредитования; документы, подтверждающие проверку оборудования; должностные инструкции; заверенные копии договоров на оказание услуг по фитосанитарному обследованию и исследованию пестицидов; документы, подтверждающие проведение фитосанитарных обследований по распространению вредителей, болезней, засоренности; документы по учету и утилизации пестицидов; оборотно-сальдовая ведомость; акты апробации; протоколы испытаний; журнал учета выдачи удостоверений; журнал регистрации проб семян; карточки определения качества образцов семян; документы, подтверждающие надлежащее осуществление анализа семян и выдачу соответствующих документов.

Полагая, что этот приказ издан заинтересованным лицом с превышением его компетенции и содержит указание на истребование документов, не относящихся к предмету проверки, заявитель обратился в суд с рассматриваемым заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, арбитражный суд первой инстанции руководствовался выводом о недоказанности совокупности обстоятельств, свидетельствующих о недействительности оспоренного ненормативного акта.

Вывод суда первой инстанции является обоснованным.

В соответствии с частью 1 статьи 198 АПК, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия и 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.

Частью 2 статьи 201 АПК РФ установлено, что арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

Таким образом, основанием для признания недействительными ненормативных правовых актов, незаконными действий и решений органов, осуществляющих публичные полномочия и должностных лиц, является совокупность двух условий – несоответствие ненормативных правовых актов (решений и действий) закону и нарушение ими прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору создана Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти» и ей переданы функции по контролю и надзору Министерства сельского хозяйства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.04.2004 №201 Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору отнесена к федеральным органам 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.

Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 №327 (в действующей редакции), установлено, что Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, 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), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных. Россельхознадзор находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации и наделен полномочиями по осуществлению 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; за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами; за безопасностью лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов, на всех стадиях производства и обращения. Также Россельхознадзор осуществляет: государственный контроль за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна; государственный контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами; контроль за доклиническими исследованиями лекарственных средств для ветеринарного применения, клиническими исследованиями лекарственных препаратов для ветеринарного применения, качеством, производством лекарственных средств для ветеринарного применения, изготовлением лекарственных препаратов для ветеринарного применения, хранением, перевозкой, ввозом на территорию Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, уничтожением лекарственных средств для ветеринарного применения, применением лекарственных препаратов для ветеринарного применения; контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере ветеринарии и карантина растений на государственной границе Российской Федерации (включая пункты пропуска через государственную границу) и на транспорте, включающих требования по обеспечению охраны территории Российской Федерации от заноса из иностранных государств и распространения заразных болезней животных, вредителей растений, возбудителей болезней растений, а также растений (сорняков) карантинного значения, ввоза опасных в ветеринарно-санитарном и фитосанитарном отношении поднадзорных грузов.

Административным регламентом 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 Российской Федерации от 08.10.2009 №473 (далее – Административный регламент), установлено, что субъектами осуществления надзора осуществления надзора 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 Россельхознадзора. Объектом

осуществления надзора в соответствии с Административным 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 Россельхознадзора.

На основании указанных положений и исходя из закрепленных в Уставе ФГУ «Россельхозцентр» целей и видов деятельности учреждения, это лицо следует признать подконтрольным службе Россельхознадзора.

Анализ текста оспоренного приказа позволяет сделать вывод о соответствии указанной в приказе цели проведения проверки нормативно установленным полномочиям Управления.

Указание в числе прочих правовых оснований проведения проверки на Федеральный закон от 17.12.1997 №149-ФЗ «О семеноводстве», устанавливающий правовую основу деятельности по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян сельскохозяйственных и лесных растений, а также организации и проведения сортового контроля и семенного контроля, не свидетельствует об издании оспоренного приказа с превышением полномочий Управления, поскольку не изменяет установленные приказом цели проверки (в частности – не свидетельствует о назначении проверки с целью осуществления надзорных мероприятий в сфере семеноводства).

В этой связи оснований для признания оспоренного приказа вынесенным с превышением полномочий Управления Россельхознадзора по Оренбургской области не имеется. Изложенные в апелляционной жалобе возражения заявителя в этой части подлежат отклонению как не основанные на законе и материалах дела.

Приведенному в тексте рассматриваемого приказа перечню документов, истребованных Управлением для проведения проверки, судом первой инстанции дана надлежащая оценка как соответствующему целям и задачам проверки.

В частности судом первой инстанции правильно указано на то, что приведенные в перечне документы необходимы для определения статуса проверяемого лица, полномочий его руководителя, а также оснований и порядка осуществления этим лицом подконтрольного вида деятельности.

Учитывая наличие у контролирующего органа права самостоятельно определять объем информации, необходимой для проведения проверки в пределах предоставленных этому органу полномочий, и соответствие документов, истребованных оспоренным приказом у заявителя, целям назначаемой к проведению проверки, подлежит отклонению изложенный в апелляционной жалобе довод о незаконности такого приказа ввиду истребования документов не относящихся к предмету проверки.

Заявляя довод о нарушении заинтересованным лицом установленной частью 2 статьи 9 Закона №294-ФЗ периодичности проведения проверок, учреждение ссылается на приказы Управления Россельхознадзора по

Приморскому краю от 16.02.2009 №201-пр и от 13.03.2009 №331-пр о проведении в филиале ФГУ «Россельхозцентр» по Приморскому краю планового мероприятия по контролю за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами, качеством и безопасностью зерна и семенного контроля за март 2009 года, а также на Акт проверки от №27-В от 24.04.2009.

Оценивая этот довод апелляционной жалобы, суд апелляционной инстанции полагает необходимым указать на следующие обстоятельства.

Согласно части 1 статьи 1 Закона №294-ФЗ, этот Закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Частью 2 этой же статьи предусмотрено, что этим Федеральным законом устанавливаются, в том числе порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Часть 2 статьи 9 указанного Закона определяет регулярность проведения плановой проверки – не чаще одного раза в три года.

Статьями 11 и 12 Закона №294-ФЗ установлен порядок проведения документарной и выездной (как плановой, так и внеплановой) проверок.

В соответствии с пунктом 4 статьи 13 Закона №294-ФЗ, срок проведения каждой из предусмотренных статьями 11 и 12 настоящего 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.

С учетом этих положений проведение плановой проверки в отношении обособленного структурного подразделения юридического лица, расположенного вне места нахождения юридического лица, до истечения трехгодичного срока после проведения проверки самого юридического лица или иных его обособленных структурных подразделений требованиям закона не противоречит.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о соответствии оспоренного приказа закону. Оснований для переоценки этого вывода не имеется.

Кроме того, судом первой инстанции обоснованно отмечено отсутствие в заявлении учреждения и представленных в ходе судебного разбирательства его письменных пояснениях указания на права и законные интересы заявителя, нарушенные, по его мнению, оспоренным ненормативным правовым актом, что противоречит требованиям п.3 ч.1 ст.199 АПК РФ.

Это процессуальное нарушение заявитель попытался устранить на стадии апелляционного обжалования решения суда первой инстанции,

указав в апелляционной жалобе на фактическое проведение в отношении заявителя внеплановой выездной проверки на основании оспоренного приказа.

Указанный довод заявителя не был предметом рассмотрения суда первой инстанции, а потому не может служить основанием для признания выводов суда первой инстанции необоснованными.

Кроме того, доказательств фактического проведения в отношении заявителя проверки (в смысле, предаваемом этому понятию положениями п.6 ст.2, ст.ст.11, 12 Закона №294-ФЗ) и принятия по ее результатам итогового акта учреждением в материалы дела не представлено, а потому ссылка на эти обстоятельства подлежит отклонению как не основанная на материалах дела.

Помимо этого, суд апелляционной инстанции полагает необходимым согласиться с изложенным в обжалованном решении суда первой инстанции выводом о невозможности нарушения оспоренным приказом прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, поскольку такой приказ не содержит властно-распорядительных предписаний, влекущих для заявителя правовые последствия, и носит исключительно организационный характер.

С учетом изложенного суд пришел к правильному выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований.

Всем доказательствам, представленным сторонами, обстоятельствам дела, а также доводам, в том числе, изложенным в жалобе, суд первой инстанции дал надлежащую правовую оценку, оснований для ее переоценки у суда апелляционной инстанции не имеется.

Нарушений норм процессуального права, являющихся основанием для отмены судебного акта на основании ч.4 ст.270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не установлено.

Учитывая изложенное, апелляционная жалоба удовлетворению не подлежит.

Руководствуясь статьями 176, 268-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд апелляционной инстанции

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Оренбургской области от 08.06.2011 по делу №А47-2155/2011 оставить без изменения, апелляционную жалобу Федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» в лице филиала Федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» по Оренбургской области – без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Федеральный арбитражный суд Уральского округа в

течение двух месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме) через арбитражный суд первой инстанции.

Председательствующий судья

А.А. Арямов

Судьи:

Е.В. Бояршинова

Н.Г. Плаксина