

25 января 18 10/18-07к

817/17-08

Суд кассационной инстанции Арбитражного суда Приднестровской Молдавской Республики в составе заместителя Председателя Арбитражного суда ПМР Кириленко А. В., рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу кассационное представление Прокурора Приднестровской Молдавской Республики (г.Тирасполь, пер. 8 Марта, 3), на Решение Арбитражного суда ПМР от 25 декабря 2017 г. по делу №817/17-10, возбужденное по заявлению Индивидуального предпринимателя без образования юридического лица Чевычелова Сергея Сергеевича, г. Тирасполь, ул. Юности, д. 58, кв. 33, о признании незаконными решений органов государственной власти: Налоговой инспекции по г. Тирасполь, г. Тирасполь, ул. 25 Октября, 101, Министерства здравоохранения Приднестровской Молдавской Республики, г. Тирасполь, пер. Днестровский, 3, при участии в рассмотрении дела Прокурора Приднестровской Молдавской Республики.

При участии в заседании представителей:

**Заявителя:** Чевычеловой Т. В. – доверенность от 12.01.2016г.

**Прокурора ПМР:** Сохиной В. В. – доверенность от 15.07.2017г.

**НИ по г. Тирасполь:** Баст В. Г. – доверенность от 15.11.2017г.

**Министерство здравоохранения ПМР:** Высочанской А. С. – доверенность от 9.01.2018г.

**Установил:** Решением Арбитражного суда ПМР от 25 декабря 2017 г. по делу №817/17-10**,** Арбитражным судом ПМР в составе судьи Сливка Р. Б. удовлетворены требования индивидуального предпринимателя без образования юридического лица Чевычелова Сергея Сергеевича, признаны незаконным в полном объеме решение, принятое Министром здравоохранения ПМР оформленное в виде приказа Министерства здравоохранения ПМР от 18 октября 2017 года № 543 «О проведении внеочередного мероприятия по контролю в отношении индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С.» и решение, принятое начальником Налоговой инспекции по г. Тирасполь в виде приказа Налоговой инспекции по г. Тирасполь от 17 октября 2017 года № 751 «О проведении внеочередного мероприятия по контролю».

Прокурор ПМР, не согласившись с принятым судом решением от 25 декабря 2017 г. по делу №817/17-10, 15.01.2018г., подал в Арбитражный суд ПМР кассационное представление, в котором просит Решение Арбитражного суда ПМР от 25 декабря 2017 г., по делу №817/17-10, отменить и передать дело на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

Кассационное представление было рассмотрено 25.01.2018г. Полный текст Постановления изготовлен 29 января 2018 года.

**В судебном заседании** представитель Прокурора ПМР поддержала доводы кассационного представления и просит отменить решение Арбитражного суда ПМР от 25 декабря 2017 г. по делу №817/17-10, по следующим основаниям.

Не оспаривая выводов суда о незаконности Приказа Министерства здравоохранения ПМР от 18 октября 2017 года № 543 «О проведении внеочередного мероприятия по контролю в отношении индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С.» и Приказа Налоговой инспекции по г. Тирасполь от 17 октября 2017 года № 751 «О проведении внеочередного мероприятия по контролю», Прокурор ПМР полагает, что суд первой инстанции преждевременно пришел к выводу о том, что проведенным контрольным мероприятием были нарушены права индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С. в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В силу норм подпункта в) пункта 1 статьи 2; подпункта г) пункта 3 статьи 12 Закона ПМР «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля (надзора)», нарушение прав и законных интересов юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, должно быть сопряжено с наступлением определенного рода последствий, в том числе негативных, вызванных в результате проведенного контрольного мероприятия, то есть совокупности действий, осуществленных при отсутствии на то оснований.

Между тем, как следует из материалов дела, внеочередные контрольные мероприятия в отношении индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С. ни Министерством здравоохранения ПМР, ни Налоговой инспекцией по г. Тирасполь, фактически проведены не были.

Так, с приказом Налоговой инспекции по г. Тирасполь от 17 октября 2017 года № 751 «О проведении внеочередного мероприятия по контролю», а также с требованием о предоставлении документов, Чевычелов С.С. ознакомился 19 октября 2017 года, при этом, Чевычелова С.С., обязался представить пакет документов в Налоговую инспекцию по г.Тирасполь 25 октября 2017 года.

24 октября 2017 года комиссией Министерства здравоохранения ПМР по проведению внеочередного мероприятия по контролю не было проведено контрольное мероприятие в отношении индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С., поскольку последний отказался представить членам комиссии какие-либо документы.

Само по себе наличие приказов о проведении внеочередного контрольного мероприятия, в отсутствие факта проведения такового мероприятия, а также отсутствие итоговых результатов проведенного контрольного мероприятия, не может свидетельствовать о нарушении прав и законных интересов индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С. в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

В нарушение части 4 пункта 2 статьи 116 АПК ПМР, в вынесенном судом первой инстанции решении не указаны как обстоятельства нарушения прав и законных интересов индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С. в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, так и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства.

**Представители Ни по г. Тирасполь и Министерство здравоохранения ПМР** в судебном заседании поддержали представление Прокурора ПМР, по изложенным в нем основаниям.

Полагают, что, что Решение Арбитражного суда ПМР от 25 декабря 2017 г., по делу №817/17-10, следует отменить, а дело передать на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

**Представитель Чевычелова С. С., в судебном заседании указал, что** Решение Арбитражного суда ПМР от 25 декабря 2017 г., по делу №817/17-10, является законным и обоснованным и у суда кассационной инстанции отсутствуют основания к его отмене или изменению.

Согласно п. 1 ст. 2 ГК ПМР, п. «а» ст. 1 Закона ПМР «Об индивидуальном предпринимательском патенте» основным элементом предпринимательской деятельности является самостоятельность субъекта гражданских правоотношений. Для проявления самостоятельности субъекту гарантируется независимость от произвольного вмешательства других лиц (п. 1 ст. 1 ГК ПМР — недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела). Таким образом, Чевычелов С.С. обладает законным интересом в свободном осуществлении частной медицинской деятельности и не подвергаться произвольному вмешательству кем-либо в неё.

Положения п. 4 ст. 10 ГК ПМР, п. «з» ст. 4 Закона ПМР «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля» закрепили презумпцию добросовестности участников гражданских правоотношений, то есть правомерности деятельности, что исключает проведение необоснованных проверок. Таким образом, Чевычелов С.С. обладает законным интересом на признание его частной медицинской деятельности добросовестной.

Принятые органами государственной власти (Министерством здравоохранения ПМР и Налоговой инспекцией по г.Тирасполь) приказы (Приказ М3 ПМР № 543 и Приказ НИ по г.Тирасполь № 751) являются юридическим и фактическим вмешательством в его свободу осуществления предпринимательской деятельности.

Чевычелов С.С. обладал правом на обращение в суд в связи с незаконным возложением на него обязанности представить документы, а также создания иных препятствий для осуществления предпринимательской деятельности (п.1 ст. 130-10 АПК ПМР).

Вмешательство со стороны Налоговой инспекции по г.Тирасполь проявилось в издании приказа № 751 от 17 октября 2017 года, на основании которого Чевычелову С.С. было вручено Требование от 19.10.2017г. о предоставлении документов, которым на заявителя была возложена незаконная обязанность.

Вмешательство Министерства здравоохранения ПМР проявилось в издании Приказа № 543 от 18 октября 2017 года, в соответствии с которым представители министерства вмешались в прием заявителя (что подтверждается отзывом Министерства здравоохранения) и создали препятствия в осуществлении частной медицинской деятельности заявителя (п.1 ст. 130-10 АПК ПМР).

Данное вмешательство было незаконным, поскольку осуществлено в нарушении требования о предоставлении информации подконтрольному лицу до начала проведения проверки, требований, предъявляемых к форме и содержанию решения, требования об указании обстоятельств, послуживших основанием для проведения проверки, а также в нарушении ограничений на проведение внеочередных контрольных мероприятий (п.п. «г» п. 2 ст. 7, п. 10 ст. 7-1, п. 6 ст. 8, п. 2 ст. 14 и п. 2 ст. 18-1 Закона ПМР «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля»), о чём указано в Решении Арбитражного суда от 25 декабря 2017 года.

**Рассмотрев материалы дела**, заслушав представителей Прокурора ПМР, государственных органов, заявителя, проверив в порядке статьи 149 АПК ПМР, правильность применения норм материального и процессуального права при принятии решения по делу, законность и обоснованность решения в полном объеме, кассационная инстанции приходит к выводу о том, что кассационная жалоба не подлежит удовлетворению, по следующим основаниям.

В своем представлении Прокурор ПМР обосновывал свои доводы о том, что суд первой инстанции преждевременно пришел к выводу о нарушении, при проведении контрольных мероприятий, прав индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С. в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, тем обстоятельством, что указанные внеочередные контрольные мероприятия, в отношении индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С., ни Министерством здравоохранения ПМР, ни Налоговой инспекцией по г. Тирасполь, фактически проведены не были.

Прокурор связывает нарушение прав индивидуального предпринимателя Чевычелова С.С., в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, с наступлением определенного рода последствий, в том числе негативных, вызванных в результате проведенного контрольного мероприятия.

Однако, в силу подпункта (г пункта 3 статьи 12 Закона ПМР «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля», нарушением прав и законных интересов юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, признаются, проведение контрольных мероприятий при отсутствии на то оснований, с нарушением установленной настоящим Законом периодичности проверок, а также порядка проведения контрольного мероприятия.

При этом, исходя из буквального толкования норм статьи пункта 2 статьи 7 этого же Закона, порядок проведения контрольного мероприятия включает в себя принятие Решения о проведении контрольного мероприятия, осуществляемое руководителем органа государственного контроля (надзора) и оформляемое соответствующим документом.

В связи с чем, нарушение порядка принятия указанного Решения, не соответствие его формы, либо содержания требованиям Закона, будет являться нарушением порядка проведения контрольного мероприятия, что, в свою очередь, будет являться, согласно прямому указанию Закона (подпункту (г пункта 3 статьи 12 Закона ПМР «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля») нарушением прав и законных интересов юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей.

При этом Закон связывает факт нарушения вышеуказанных прав не с моментом наступления определенного рода последствий, в том числе негативных, вызванных в результате проведенного контрольного мероприятия, а с моментом начала нарушения установленного Законом порядка проведения контрольного, т.е. с моментом принятия незаконного Решения о проведении контрольного мероприятия, которое знаменует начало реализации порядка проведения контрольного мероприятия.

Однако, Министерство здравоохранения ПМР и Налоговая инспекция по г. Тирасполь, не только нарушили порядок проведения контрольного мероприятия, посредством принятия незаконных приказов о проведении этих мероприятий, но и фактически осуществили действия по реализации указанных приказов, о чем свидетельствует вручение НИ по г. Тирасполь Чевычелову С.С. Требования №04-11959 от 19.10.2017г. о предоставлении документов, которым на заявителя была возложена незаконная обязанность, а так же попытка Министерства здравоохранения ПМР, во исполнение Приказа № 543 от 18 октября 2017 года, непосредственно приступить к контрольному мероприятию в отношении заявителя, имевшая место 24.10.2017г.

Указанные действия произведены Министерством здравоохранения ПМР и Налоговой инспекцией по г. Тирасполь, что подтверждено подписью Чевычелова С.С. на Требовании №04-11959 от 19.10.2017г. и отзывом Министерства здравоохранения ПМР.

В силу части 2 подпункта (ж пункта 2 статьи 7 Закона ПМР «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля», представление подконтрольному лицу подлинника документа, о проведении контрольного мероприятия, либо его заверенной копии, а так же подлинника требования о предоставлении документов, необходимых для проведения мероприятия по контролю (надзору) либо его заверенной копии, так же относится к реализации порядка проведения контрольного мероприятия, нарушение которого, в силу нормы подпункта (г пункта 3 статьи 12 этого же Закона является нарушением прав и законных интересов юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей.

Таким образом, Министерство здравоохранения ПМР и Налоговая инспекция по г. Тирасполь не только приняли оспариваемые незаконные приказы, незаконность которых не оспаривается как Прокурором ПМР, так и вышеназванными государственными органами, но и совершили действия, свидетельствующие о начале проведения контрольного мероприятия в отношении Чевычелова С.С.

Согласно п.1 ст.130-10 АПК ПМР, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными решений органов государственной власти, если полагают, что оспариваемое решение не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, или незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Следовательно, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными решений органов государственной власти не только в случае нарушения этими решениями прав и законных интересов граждан, организаций или иных лиц, в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, как ошибочно полагает Прокурор ПМР, но и в случае если указанные решения незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, либо создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Факт возложения незаконной обязанности, основанной на незаконном Приказе №751 от 17.10.2017г. и создания препятствий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, при попытке реализации Приказа № 543 от 18 октября 2017 года, установлен судом первой инстанции и подтвержден материалами дела (подпись Чевычелова С.С. на Требовании №04-11959 от 19.10.2017г. и отзыв Министерства здравоохранения ПМР).

Помимо этого, сам факт издания незаконного приказа, как один из элементов порядка проведения контрольного мероприятия, в силу прямого указания Закона (подпункт (г пункта 3 статьи 12 Закона ПМР «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля», определен законодателем как «нарушением прав и законных интересов юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей».

Таким образом, индивидуальный предприниматель Чевычелов С.С. обладал правом на обращение в арбитражный суд как в связи с имевшим место нарушением незаконными приказами государственных органов его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, так и в связи с незаконным возложением на него обязанности предоставить документы, а также созданием иных препятствий для осуществления его предпринимательской деятельности (п.1 ст. 130-10 АПК ПМР).

Следовательно, Решение Арбитражного суда ПМР от 25 декабря 2017 г., по делу №817/17-10, является законным и обоснованным и у суда кассационной инстанции отсутствуют, предусмотренные ст.152 АПК ПМР, правовые основания к его отмене или изменению.

По изложенным основаниям суд кассационной инстанции отказывает в удовлетворении кассационного представления Прокурора ПМР.

В соответствии со статьей 84 АПК ПМР судебные расходы относятся на лиц, участвующих в деле, пропорционально размеру удовлетворенных требований. Учитывая, что требования Прокурора ПМР не подлежат удовлетворению, а Прокурор ПМР освобожден, в силу Закона, от оплаты государственной пошлины за рассмотрение дел в суде кассационной инстанции, то судебные расходы по настоящему делу взысканию не подлежат.

Руководствуясь ст.84; 147; 149; п.1) ст.151, ст. 153 АПК ПМР, суд кассационной инстанции Арбитражного суда ПМР

**П О С Т А Н О В И Л**:

1. В удовлетворении кассационного представления Прокурора Приднестровской Молдавской Республики – отказать.
2. Оставить решение Арбитражного суда ПМР от 25 декабря 2017 г., по делу №817/17-10, без изменения, а кассационное представление Прокурора Приднестровской Молдавской Республики, без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу с момента его принятия и обжалованию не подлежит.

**Судья,**

**Заместитель Председателя Арбитражного суда ПМР А. В. Кириленко**