

Утверждено
постановлением Президиума
Арбитражного Суда
Республики Марий Эл
от 12.10.2009 № 29/09

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРАКТИКИ РАССМОТРЕНИЯ СПОРОВ
ПО ГЛАВЕ 24 АПК РФ**

I. Общие положения

1. В соответствии с планом работы Арбитражного суда Республики Марий Эл судьей Камаевой А.В. и помощником судьи Фадеевой М.В. проведены обобщение и анализ возникших в судебной практике процессуальных вопросов, связанных с рассмотрением споров по главе 24 АПК РФ о признании недействительными ненормативных актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц.

2. При составлении обобщения судебной практики использованы дела, рассмотренные Арбитражным судом Республики Марий Эл с 2006 года по первое полугодие 2009 года.

3. За указанный период в порядке, установленном главой 24 АПК РФ, разрешено 405 дел. При этом

- требования заявителей удовлетворены полностью или частично по 105 делам,

- по 124 делам отказано в удовлетворении требований индивидуальных предпринимателей и юридических лиц,

- по 24 делам производство прекращено по пункту 1 части 1 статьи 150 АПК РФ,

- по 145 делам производство прекращено в связи с отказом заявителя от своего требования,

- по 3 делам производство прекращено в связи с утверждением мирового соглашения,

- по 43 делам заявления возвращены.

II. Нормы права, подлежащие применению, и обстоятельства, входящие в предмет доказывания

1. В силу части 1 статьи 198 АПК РФ граждане, организации вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, если полагают, что они не соответствуют закону, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

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 (часть 4 статьи 200 АПК РФ).

2. По правилам главы 24 АПК РФ в форме производства, возникающего из административных и иных публичных правоотношений, арбитражный суд рассматривает дела: а) об оспаривании ненормативных правовых актов; б) об оспаривании решений и действий (бездействия) государственных органов; органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц.

Тем самым при определении предмета спора необходимо **принципиально различать** ненормативный правовой акт, решение, действие или бездействие государственного органа, органа местного самоуправления.

3. Официальное понятие ненормативного правового акта в АПК РФ отсутствует. Пробел восполнен актами судебной практики.

При рассмотрении конкретных дел арбитражные суды различных инстанций также включают в тексты судебных актов указание на признаки ненормативного правового акта, являющегося предметом оспаривания.

По мнению **ФАС Волго-Вятского округа**, ненормативный правовой акт - это акт, носящий индивидуально-разовый характер, содержащий властно-распорядительные предписания, затрагивающие права и законные

интересы конкретных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности¹.

В одном из дел ФАС Поволжского округа указал, что ненормативный правовой акт - это разновидность правового акта, не содержащего норм права, представляющего собой одностороннее волевое властное действие государственного органа исполнительной власти или его должностного лица, обеспечивающего реализацию правовых норм в связи с конкретным делом, вызывающего возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений, прав и обязанностей, точно определенных субъектов права. Это конкретные предписания, применяемые в управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности².

ФАС Северо-Западного округа определил ненормативный правовой акт как принятый компетентным органом в результате реализации им своих властных полномочий акт (независимо от формы выражения), который адресован конкретному лицу, содержит обязательные для этого лица правила поведения и влечет для него правовые последствия³.

В собственной практике Арбитражный суд Республики Марий Эл под ненормативным правовым актом понимает акт, носящий индивидуальный характер и адресованный конкретному лицу, содержащий властное распорядительное указание и направленный на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей субъекта предпринимательской и иной экономической деятельности.

В настоящее время судам общей юрисдикции рекомендовано исходить из того, что к решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций⁴.

В науке процессуального права эта категория не оставлена без внимания и теоретического обоснования. Ярков В.В. предложил следующее определение. Ненормативный правовой акт - это строго формализованный документ, который составляется по утвержденной форме⁵. По его мнению, ненормативный акт может быть оформлен не только в виде отдельного документа, но в виде резолюции на документе или выразиться в иной форме. Ненормативный правовой акт характеризуется тем, что он адресован кон-

¹ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19.03.2008 по делу N А38-649-4/71-2007 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление ФАС Поволжского округа от 21.08.2003 по делу N А65-16521/2002-СГ3-25 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.12.2008 по делу N А05-7437/2008. См. также постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26.02.2008 по делу N А38-238-4/46-2007 // СПС «КонсультантПлюс»

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Ярков В.В. Арбитражный процесс: Учебник / Отв. ред. проф. В.В. Ярков. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 413.

кретному лицу и содержит обязательные для этого лица правила поведения⁶. Треушников М.К. под ненормативными правовыми актами понимает правовые акты, имеющие индивидуальный характер, т.е. устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретных лиц. Ненормативный правовой акт может приниматься государственными органами в форме постановления, решения, распоряжения, приказа, предписания, инструкции и другие. Не могут быть объектом рассмотрения арбитражного суда акты проверок, ревизий, резолюции, указания и т.п.⁷.

4. С учетом теоретических положений и разъяснений высших судебных инстанций к **квалифицирующим признакам ненормативного правового акта** могут быть отнесены следующие обязательные условия:

- такой акт представляет собой властное предписание индивидуально-го характера, обязательное для исполнения лицом, которому он адресован;
- в нем не могут излагаться правовые нормы;
- акт принимается в одностороннем порядке и персонально адресован индивидуальному предпринимателю или коммерческой организации;
- неисполнение акта может повлечь ответственность или иные отрицательные последствия для лица, которому акт предназначен;
- предписание принимается в целях урегулирования конкретного и строго определенного законом вида правоотношения;
- акт не подлежит многократному исполнению;
- действие ненормативного акта прекращается его исполнением.

5. В целях принятия к судебному разбирательству правильно сформулированного применительно к статье 198 АПК РФ требования арбитражный суд вправе указывать заявителям на необходимость устранения противоречий в понимании ненормативного правового акта, решения, действия или бездействия государственного органа, органа местного самоуправления, иных органов и должностных лиц.

Под актом ненормативного характера, который может быть оспорен в арбитражном суде путем предъявления требования о признании акта недействительным, понимается **документ** любого наименования (требование, решение, постановление, письмо и др.), подписанный руководителем (заместителем руководителя) налогового органа и касающийся конкретного налогоплательщика (пункт 48 постановления Пленума ВАС РФ от 28 февраля 2001 г. № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации»).

К решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последст-

⁶ Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Яркова В.В. – М: Волтерс Клувер, 2004. – С. 464.

⁷ Арбитражный процесс: Учебник / Под ред. проф. М.К. Треушникова. – М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2008. – С.435.

вия для конкретных граждан и организаций⁸. Тем самым под решениями, которые могут быть оспорены в суде, понимаются как ненормативные правовые акты государственных и муниципальных органов, так и собственно решения должностных лиц этих органов.

Конституционный Суд РФ в Определении от 4 декабря 2003 года № 418-О указал, что нормативные положения, содержащиеся в статьях 137 и 138 Налогового кодекса РФ, во взаимосвязи с положениями статьями 29 и 198 АПК РФ не исключают обжалование в арбитражный суд решений (актов ненормативного характера) любых должностных лиц налоговых органов и соответственно полномочие арбитражного суда по иску налогоплательщика проверять их законность и обоснованность.

При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как **в письменной, так и в устной форме**. Письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение органа государственной власти субъекта Российской Федерации), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения юридического лица). В науке административного права существует другая точка зрения, согласно которой ненормативный правовой акт представляет собой властное решение компетентного административного органа, выраженное в установленной законодательством официально-документальной форме⁹.

Поэтому разграничение между ненормативным правовым актом и решением государственного органа, которое имеет место в процессуальном законодательстве, представляется излишним и не вносит определенность в формулирование требования заявителя.

6. К действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое **не облечено в форму решения**, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

Под действием государственного органа следует понимать любое юридически значимое поведение, которое не может рассматриваться в качестве принятия ненормативного правового акта или решения. Если действие властного характера завершено оформлением документа, то судебному оспариванию подлежит именно этот акт, но не «действие, выразившееся в его принятии».

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Административное право России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киялханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 304-305, 312-319.

7. **Бездействие** государственных органов является предметом судебной защиты в тех случаях, когда закон или иной нормативный правовой акт устанавливает срок для совершения действий, исполнения конкретной обязанности, а указанные действия не совершены.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится уклонение от рассмотрения обращения заявителя уполномоченным лицом в установленный срок.

8. Основанием для признания ненормативного правового акта недействительным, решения или действий (бездействия) незаконными является **одновременное наличие двух условий:**

- их несоответствие закону или иному нормативному правовому акту;
- нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Отсутствие у заявителя субъективного гражданского или иного права, в защиту которого предъявлено требование, влечет отказ в его удовлетворении. При этом не нуждаются в подробном исследовании и оценке доводы о несоответствии оспариваемого акта, действия или бездействия законодательству и о наступлении отрицательных последствий в результате его исполнения.

Прекращение нарушения субъективного права и полное восстановление положения, существовавшего до нарушения, также является основанием для отказа в удовлетворении заявления индивидуального предпринимателя или юридического лица.

9. Не является препятствием к обращению в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта его **отмена**. Согласно пункту 18 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 22 декабря 2005 года № 99 «Об отдельных вопросах практики применения АПК РФ» отмена оспариваемого ненормативного правового акта или истечение срока его действия не препятствуют рассмотрению по существу заявления о признании акта недействительным, если им были нарушены законные права и интересы заявителя. Установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт (отмененный или утративший силу в связи с истечением срока его действия) не нарушал права и законные интересы заявителя, арбитражный суд прекращает производство по делу в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 150 АПК РФ.

10. Выбор способа восстановления нарушенного права и порядка исполнения судебного акта при удовлетворении требования осуществляется арбитражным судом по указанию заявителя.

При этом не может рассматриваться в качестве самостоятельного требования и не подлежит оплате государственной пошлиной указание в заявлении на возложение на орган или должностное лицо конкретной обязанности по устранению последствий принятия оспариваемого акта, решения или совершения оспариваемых действий.

11. АПК РФ предусматривает специальные требования к составу прилагаемых документов, включая текст оспариваемого акта, решения (часть 2 статьи 199 АПК РФ).

Если оспариваемый ненормативный правовой акт, доказательства совершения государственным органом или органом местного самоуправления незаконных действий не приложены к заявлению, оно должно быть оставлено арбитражным судом без движения на основании статей 126 и 199 АПК РФ.

12. Право на судебное-арбитражное оспаривание недействительности ненормативных правовых актов или незаконности решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц поставлено частью 4 статьи 198 АПК РФ в зависимость от строгого соблюдения **трехмесячного срока** обращения с заявлением в арбитражный суд со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом.

Поскольку установленный частью 4 статьи 198 АПК РФ срок не может лишить заявителя принадлежащего ему субъективного материального права и возможности требовать рассмотрения дела в судебном заседании, то он должен толковаться в качестве срока давности обращения в суд с заявлением об оспаривании ненормативных актов и действий, с которыми связано возникновение административных и иных публичных правоотношений.

Само по себе установление в законе сроков для обращения в суд с заявлениями о признании ненормативных правовых актов недействительными, а решений, действий (бездействия) - незаконными обусловлено необходимостью обеспечить стабильность и определенность административных и иных публичных правоотношений и не может рассматриваться как нарушающее право на судебную защиту, поскольку несоблюдение установленного срока, в силу соответствующих норм АПК РФ, не является основанием для отказа в принятии заявлений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, - вопрос о причинах

пропуска срока решается судом после возбуждения дела, т.е. в судебном заседании¹⁰.

13. Судебная практика связывает начало течения срока подачи заявления с получением заявителем оспариваемого акта. Поэтому при подаче заявления у него должен иметься экземпляр оспариваемого акта, решения.

14. Арбитражный суд обязан принять к рассмотрению заявление о признании ненормативного акта недействительным независимо от истечения трехмесячного срока судебного обжалования и в том случае, когда имеются обстоятельства для признания причин несоблюдения срока неуважительными.

Отсутствие в поданных заявителем материалах письменного ходатайства о восстановлении пропущенного трехмесячного срока судебного оспаривания акта государственного органа не может являться безусловным основанием для немедленного возвращения заявления. Такое положение исходит из отрицания исключительно процессуальной природы установленного статьей 198 АПК РФ срока, поскольку статьей 115 АПК РФ предписаны иные последствия пропуска процессуального срока: заявления не рассматриваются арбитражным судом и возвращаются лицам, которыми они были поданы. Статьей 129 АПК РФ определен исчерпывающий перечень оснований для возвращения искового заявления, отказ в восстановлении срока на подачу заявления, предусмотренного статьей 198 АПК РФ, в качестве такого основания не предусмотрен¹¹.

15. Вывод о восстановлении пропущенного по уважительной причине срока на основании ходатайства, поданного одновременно с заявлением о признании ненормативного акта недействительным, не должен отражаться в определении арбитражного суда о принятии заявления к производству и о подготовке дела к судебному разбирательству. В предварительном судебном заседании также не допускается вынесение определения о восстановлении трехмесячного срока или, тем более, принятие решения об отказе в удовлетворении заявления в связи с превышением срока обращения в суд. Во всех случаях причины пропуска срока подлежат исследованию и оценке в судебном заседании первой инстанции с учетом мнения всех лиц, участвующих в деле, итоговый вывод излагается в решении арбитражного суда.

16. Обязательность вынесения отдельного определения об отказе в восстановлении пропущенного срока прямо не следует из правил главы 24

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 18 ноября 2004 г. № 367-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Владимир и Ольга» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 52 и частью 4 статьи 198 АПК РФ» // СПС «Гарант».

¹¹ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 апреля 2004 года. Дело № А42-9120/03-КА15 // СПС «Гарант».

АПК РФ, регулирующей рассмотрение дел, вытекающих из публичных правоотношений. Наиболее последовательным и привычным по аналогии с оформлением заключения об истечении срока исковой давности является обоснование вывода об отклонении ходатайства о восстановлении пропущенного срока, предусмотренного частью 4 статьи 198 АПК РФ, непосредственно в мотивировочной части итогового судебного акта, которым завершается разбирательство дела в первой инстанции.

При этом в резолютивной части решения арбитражного суда не требуется особым пунктом фиксировать отказ в восстановлении срока, несоблюденного заявителем без уважительных причин.

17. Принятие арбитражным судом решения по существу спора без специального рассмотрения вопроса о последствиях нарушения трехмесячного срока означает фактическое восстановление такого срока, что должно исключать для судов вышестоящих инстанций возможность направления дела на новое рассмотрение с целью особой проверки сведений о причинах несоблюдения срока, установленного частью 4 статьи 198 АПК РФ.

18. Арбитражный суд вправе по собственной инициативе применить правила статьи 198 АПК РФ о превышении срока судебного оспаривания ненормативных правовых актов и отказать в удовлетворении заявления, несмотря на отсутствие соответствующего заявления ответчика о нарушении заявителем срока, поскольку такое процессуальное условие не установлено законом.

Практика Высшего Арбитражного Суда РФ

1. Подведомственность споров

1. Спор о признании ненормативного акта государственного учреждения недействительным – справки о сохранении среднемесячного заработка за бывшим работником общества - за третий месяц со дня увольнения по сокращению численности работников общества возник из трудовых правоотношений и не связан с осуществлением обществом предпринимательской или иной экономической деятельности, то есть не подведомственен арбитражным судам (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19.02.2008 №13647/07 по делу №А12-20261/06-С15).

2. Дело по заявлению жилищной инспекции об оспаривании действия руководителя отделения Федерального казначейства, связанного с исполнением постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного мировым судьей, неподведомственно арбитражному суду, в связи с чем производство подлежит прекращению на основании пункта 1 части 1 статьи 150 АПК РФ (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 03.02.2009 №11029/08 по делу №А73-1413/2008-21).

3. Действия государственных органов, выразившихся в возврате за счет средств бюджета муниципального образования излишне уплаченного земельного налога, являются по своему характеру публично – правовыми, возникшими из налоговых правоотношений, поэтому на основании части 2 статьи 27 и части 1 статьи 53 АПК РФ могут быть обжалованы в арбитражный суд (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.11.2008 №6870/08 по делу №А21-5063/2007).

2. Понятие ненормативного правового акта

1. Представление прокурора по смыслу положений Федерального закона «О прокуратуре РФ» само по себе не может быть исполнено принудительно, поскольку оно направлено на понуждение указанных в пункте 1 статьи 21 названного закона органов и должностных лиц устранить допущенные нарушения, прежде всего, в добровольном порядке. Представление не затрагивает прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, не влечет для него последствий экономического характера и не создает препятствий для осуществления такой деятельности, не порождает экономического спора, следовательно, производство по делу о признании недействительным представления прокурора должно быть прекращено (постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.05.2007 №1865/07 по делу №А73-4482/2006-63 и от 21.10.2008 №9455/08 по делу №А56-44956/2006).

2. Приказ антимонопольного органа о возбуждении дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства и определение о назначении дела к рассмотрению не устанавливают факта нарушения обществом антимонопольного законодательства и не определяют субъекта ответственности, а оформляют в предусмотренном законом порядке начало проведения процессуальных действий по установлению и выявлению всех обстоятельств по возбужденному антимонопольному делу. Названные акты антимонопольного органа не могут быть предметом самостоятельного судебного обжалования, поскольку они являются процессуальными документами, принятыми в рамках производства по делу, возбужденному по признакам нарушения хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства, что не исключает возможности для заявителя впоследствии их оспаривать при обжаловании принятых по результатам рассмотрения этого дела решения и предписания антимонопольного органа (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17.02.2009 № 14338/08 по делу N А65-3732/08-СА1-7).

3. Пределы рассмотрения спора

1. Иск о признании незаконными действий судебного пристава-исполнителя и о взыскании убытков от названных действий подлежит рассмотрению в арбитражном суде по месту нахождения судебного пристава – исполнителя, поскольку соединение заявленных требований не может изменить установленной законом исключительной подсудности (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.04.2007 № 16196/06 по делу N А40-26243/06-152-82).

2. Заявление о признании незаконными действий органа внутренних дел, которые осуществлялись в рамках дела об административном правонарушении в отношении юридического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, подлежит рассмотрению в арбитражных судах в порядке, предусмотренном статьей 197 АПК РФ (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 06.03.2007 № 14277/06 по делу № А64-1324/05-17).

3. Заявление о признании недействительным распоряжения Комитета по управлению имуществом «О передаче имущества муниципального унитарного предприятия в состав имущества муниципальной казны» должно рассматриваться с учетом существа требования по общим правилам искового производства как спор о недействительности сделки, направленной на прекращение права хозяйственного ведения предприятия спорным имуществом и на изъятие его у предприятия (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.11.2008 N 10984/08 по делу N А79-7776/2007).

4. Специальные сроки на обжалование

1. Поскольку предприятие, воспользовавшись предусмотренным статьей 138 НК РФ правом, обратилось в вышестоящий налоговый орган с апелляционной жалобой на решение налогового органа о привлечении к ответственности за неполную уплату налога на добавленную стоимость, срок, в течение которого предприятие могло обратиться в арбитражный суд с заявлением об оспаривании указанного решения, следует исчислять с момента истечения срока, установленного для рассмотрения вышестоящим налоговым органом указанной жалобы (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.11.2007 № 8815/07 по делу № А41-К2-1960/06).

2. Отсутствие причин к восстановлению срока, установленного частью 4 статьи 198 АПК РФ, является основанием для отказа в удовлетворении заявления о признании ненормативного правового акта недействительным в судебном заседании в суде первой инстанции. Причины пропуска срока необходимо выяснять в предварительном судебном заседании или в судебном заседании (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31.10.2006 № 8837/06 по делу № А40-48166/05-67-322).

III. Практика Арбитражного суда Республики Марий Эл

1. Подведомственность споров

Спор о недействительности предписания государственного органа, адресованного руководителю юридического лица, не подлежит рассмотрению арбитражным судом.

Закрытое акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным в полном объеме предписания Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Марий Эл.

В предписании предложено привести условия предоставления и обслуживания кредитов и карт «Русский стандарт» в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей». Ответственность за выполнение мероприятий возложено на председателя правления ЗАО.

Проанализировав содержание оспариваемого предписания, арбитражный суд сделал вывод о том, что оно вынесено не в адрес юридического лица, а непосредственно в отношении конкретного должностного лица – председателя правления ЗАО. В случае его неисполнения к административной ответственности могло быть привлечено именно должностное лицо, которому оно адресовано и которое согласно предписанию ответственно за его исполнение. Само по себе предписание не могло рассматриваться как нарушающее права ЗАО в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, поскольку не повлекло для него последствий экономического характера и не создало препятствий для осуществления такой деятельности.

В судебном заседании административный орган признал, что оспариваемое предписание адресовано конкретному должностному лицу, а не организации.

Арбитражный суд прекратил производство по делу в связи с его неподведомственностью арбитражному суду.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда определение арбитражного суда первой инстанции отменено, дело направлено на новое рассмотрение. Арбитражный суд апелляционной инстанции исходил из того, что действия Управления по направлению ненормативного правового акта исключительно в адрес общества без извещения должностного лица по месту работы или месту жительства свидетельствуют о вынесении оспариваемого предписания в отношении самого общества.

Постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 23.06.2008 оставлено в силе определение арбитражного суда первой инстанции о прекращении производства по делу № А38-4658/2007-20-202.

2. Понятие ненормативного правового акта

1. Арбитражный суд оставляет без движения заявление, в котором неопределенно и противоречиво изложено требование об оспаривании действия, бездействия или отказа в уклонении от совершения обязанного действия.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением, в котором просило признать незаконными и не соответствующими Земельному кодексу РФ действия государственного органа, оформленные письмом и выразившиеся в уклонении от предоставления в собственность земельного участка. Тем самым требование заключалось в оспаривании действий ответчика по уклонению от исполнения возложенной на него обязанности, оформленных письменным документом.

Арбитражный суд пришел к выводу о том, что такое требование заявителя составлено из взаимоисключающих формулировок.

По правилам главы 24 АПК РФ самостоятельным предметом оспаривания может быть либо требование о признании действия незаконным, либо требование о признании бездействия незаконным, либо требование о признании ненормативного правового акта недействительным. Каждое из этих требований рассматривается законом в качестве обособленного способа защиты прав, имеющего собственное правовое и процессуальное содержание, дату и порядок совершения, а также специальные последствия.

Так, юридически значимые действия государственного органа подлежат обжалованию в судебном порядке при условии, если ими незаконно возлагаются на заявителя какие-либо обязанности или создаются иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, и они не имеют письменного оформления. Напротив, в случае ограничения либо нарушения прав заявителя в результате принятия государственным органом ненормативного правового акта или решения, содержащего властное волеизъявление и порождающего правовые последствия для конкретного лица, процессуально грамотным является оспаривание в судебном порядке именно письменного акта или решения. При этом письменное решение может быть принято как в установленной законодательством определенной форме (распоряжение, приказ и т.д.), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе в удовлетворении обращения юридического лица). Если же права субъекта предпринимательской деятельности нарушены неисполнением государственным органом в установленный законом срок возложенных на него правовыми актами обязанностей, оспариваться должно его бездействие.

Поэтому нельзя считать действием уклонение от исполнения государственным органом его обязанности. Документ имеет свое содержание и не может квалифицироваться в качестве действия. Изложенный в нем отказ может быть оспорен путем предъявления требования о признании его незаконным или недействительным.

Поэтому арбитражный суд оставил заявление без движения и предложил заявителю определить, что является предметом оспаривания: ненормативный правовой акт, действия или бездействие государственного органа, а также изменить требование и изложить его с использованием предусмотренной статьей 198 АПК РФ юридической терминологии.

2. Поскольку представление органа финансово-бюджетного надзора не содержит никаких властно-распорядительных предписаний или запретов и носит лишь информационный характер, то оно не является ненормативным правовым актом и не может быть оспорено в арбитражном суде.

Военный комиссариат обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным представления Территориального управления Федеральной службы финансового – бюджетного надзора в Республике Марий Эл в части предложения «не допускать нарушений законодательства при расходовании федеральных бюджетных средств, выдаче денежных средств и списании основных средств и товарно-материальных ценностей».

Арбитражный суд первой инстанции признал представление ТУ Росфиннадзора в РМЭ ненормативным правовым актом и частично удовлетворил требование заявителя о его недействительности.

Арбитражный суд апелляционной инстанции счел ошибочным вывод арбитражного суда первой инстанции и отметил, что ненормативный правовой акт – это акт, носящий индивидуально – разовый характер, содержащий властно – распорядительные предписания, затрагивающие права и законные интересы конкретных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Представление органа бюджетного надзора не носит властно-распорядительного характера, не влечет для бюджетного учреждения каких-либо правовых последствий, не является окончательным по решению проверяемого вопроса, поэтому оно не может быть признан ненормативным правовым актом и самостоятельным предметом спора в арбитражном суде. Поэтому постановлением арбитражного суда апелляционной инстанции в удовлетворении заявления отказано.

В постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 19.03.2008 по делу № А38-649-4/71-2007 изложен иной вывод о том, что «представление, содержащее выводы о нецелевом использовании средств федерального бюджета и предложение не допускать указанных нарушений, носит **информационный характер**, поскольку не содержит никаких властно-распорядительных указаний, то есть по своей сути не является ненормативным правовым актом». По результатам рассмотрения дела об оспаривании такого представления арбитражному суду надлежит прекратить производство по делу в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 150 АПК РФ».

Определениями Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.07.2008 № 8608/08, от 18.06.2008 в отношении каждого дела отказано в их передаче в Президиум ВАС РФ.

3. В судебной-арбитражной практике не решен вопрос о подведомственности арбитражному суду дел об оспаривании представлений органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в которых указано на нецелевое использование бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов.

Постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 26.02.2008 по делу № А38-238-4/46-2007, как и решением Арбитражного суда Республики Марий Эл от 04.06.2007, представление, содержащее сведения о нецелевом использовании средств государственного внебюджетного фонда ОМС, квалифицировано как ненормативный правовой акт, принятый компетентным органом в результате реализации им своих **властных полномочий**. Кассационная жалоба органа бюджетного надзора, основанная на оспаривании властно-распорядительного характера его представления, оставлена без удовлетворения.

Статьями 166, пунктом 2 статьи 231 БК РФ, а также приказом Минфина РФ от 26.12.2005 № 162н при нецелевом использовании средств федерального бюджета установлен порядок сокращения лимитов бюджетных обязательств, предполагающий изменение (сокращение или восстановление) лимитов на основании разрешений Минфина РФ и сводного уведомления Росфиннадзора. В данной ситуации представление территориального органа бюджетного надзора является самостоятельным итоговым документом о нецелевом использовании бюджетных средств, на основании которого в качестве последствия может быть сокращено бюджетное финансирование.

В отношении нецелевого использования средств государственных внебюджетных фондов нормативными правовыми актами порядок уменьшения лимитов и возврата денежных средств не предусмотрен. Поэтому представление органа бюджетного надзора является окончательным документом, который обладает признаками ненормативного правового акта.

Под ненормативным правовым актом следует понимать акт, носящий индивидуальный характер и адресованный конкретному лицу, содержащий властное распорядительное указание или иное волеизъявление, и порождающий возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей субъекта предпринимательской и иной экономической деятельности.

Представление, содержащее выводы о нецелевом использовании средств федерального бюджета, ни при каких условиях не может оцениваться в качестве информационного документа, не создающего правовых последствий для лица, подвергнутого проверке, поскольку в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Федеральная служба финансово-бюджетного надзора имеет право направлять в проверенные организации только обязательные для рассмотрения представления или обязательные к исполнению предписания по устранению выявленных нарушений (пункт 5.14.3 Положения о Федеральной службе финансово-

бюджетного надзора, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2004 N 278).

Заявитель вправе оспорить выводы государственного органа о совершении финансового правонарушения, изложенные не только в резолютивной, но и в мотивировочной части ненормативного правового акта, если на основании такого акта и его отдельных выводов юридическое лицо может быть привлечено к административной и иной ответственности. На основании представления может быть возбуждено дело об административном правонарушении. Следовательно, по главе 24 АПК РФ может быть оспорено представление, содержащее выводы о *нецелевом использовании средств федерального бюджета*, в случае, когда дело об административном правонарушении не возбуждалось.

4. Арбитражный суд не вправе прекращать производству по делу об оспаривании ненормативного акта государственного органа, если стороны требуют рассмотреть спор по существу, и государственный орган ссылается на властное содержание принятого им акта.

Прекращение производства по делу лишает заявителя права на судебную защиту. Поскольку стала стабильной практика отнесения к подведомственности арбитражного суда дел об оспаривании актов документальных и иных проверок, вынесенных по их результатам представлений и предписаний, указывающих на правонарушение, то подлежит разрешению арбитражным судом по существу и требование о признании недействительным представления, содержащего выводы о нецелевом использовании средств федерального бюджета.

Положения статей 29 и 198 АПК РФ не могут рассматриваться как исключаящие обжалование в арбитражный суд актов ненормативного характера и рассмотрение таких обращений по существу. Иное противоречило бы Конституции Российской Федерации, неправомерно ограничивая фундаментальное конституционное право на судебную защиту, обеспечивающее законное осуществление гражданами и юридическими лицами иных прав и законных интересов (Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. N 418-О).

5. Арбитражным судом Республики Марий Эл выявлено отсутствие единообразной практики в вопросе о том, следует ли **прекращать производство по делу либо принимать решение об отказе в удовлетворении заявленного требования** в ситуации, когда представление (уведомление) органа бюджетного надзора носит информационный характер и не содержит каких-либо обязательных предписаний, нарушающих права и законные интересы заявителя.

В подтверждение необходимости вынесения решения об отказе в удовлетворении заявленного требования приводятся следующие доводы. Согласно правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 № 418-О «По жалобе гражданина Егорова Анд-

рея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 137 и 138 Налогового кодекса РФ, статьи 22 Арбитражного процессуального кодекса РФ 1995 года, статей 29 и 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ 2002 года», положения статей 29 и 198 АПК РФ не могут рассматриваться как исключающие обжалование в арбитражный суд решений (актов ненормативного характера) любых должностных лиц и рассмотрение таких обращений по существу. Иное противоречило бы Конституции РФ, неправомерно ограничивая фундаментальное конституционное право на судебную защиту, обеспечивающее законное осуществление гражданами и юридическими лицами иных прав и законных интересов.

В силу статьи 201 АПК РФ при разрешении дел об оспаривании ненормативных правовых актов арбитражный суд принимает решение в зависимости от того, нарушает или не нарушает ненормативный правовой акт права и законные интересы заявителя. Акт (представление, уведомление) органа бюджетного надзора, который не носит властно-распорядительного характера, не влечет для бюджетного учреждения каких-либо правовых последствий, не является окончательным по решению проверяемого вопроса, не может признаваться нарушающим права и законные интересы заявителя. Поэтому на основании пункта 3 статьи 201 АПК РФ в случае оспаривания такого акта арбитражный суд должен принять **решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.**

Обоснованность такого подхода подтверждена определением ВАС РФ от 15.02.2008 № 1879/08 об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ, постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 01.04.2008 № А82-4257/2007-29.

Позиция, обязывающая разрешить спор по существу, изложена в решении Арбитражного суда Республики Марий Эл от 16.02.2007 по делу № А38-3531-12/333-2006, оставленном без изменения постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 24.09.2007, а также в решении Арбитражного суда Республики Марий Эл от 24.07.2007, оставленным без изменения постановлением Первого апелляционного арбитражного суда от 21.01.2008.

Представление органа финансово – бюджетного надзора о рассмотрении материалов проверки, принятии мер к устранению выявленных нарушений, недопущении нецелевого использования средств субвенций и представлении информации об устранении выявленных нарушений и принятых мерах содержит обязательные для юридического лица требования, неисполнение которых может повлечь неблагоприятные для него последствия. По своему характеру представление, вынесенное в качестве окончательного акта по результатам проверки, является властно-распорядительным актом, в котором устанавливаются совершенные правонарушения и даются обязательные для исполнения организацией указания по их устранению.

Лечебное учреждение обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным представления Территориального управления Федеральной службы финансового – бюджетного надзора в Республике Марий Эл.

Из материалов дела следовало, что территориальное управление провело проверку использования субвенций, выделенных из бюджета ФФОМС на выполнение государственного задания по оказанию дополнительной медицинской помощи, и установило, что лечебное учреждение израсходовало денежные средства вопреки их целевому назначению.

По итогам проверки заместитель руководителя территориального управления вынес в адрес лечебного учреждения представление о рассмотрении материалов проверки, принятии мер к устранению выявленных нарушений, недопущении целевого использования средств субвенций и представлении информации об устранении выявленных нарушений и принятых мерах.

Арбитражный суд первой инстанции рассмотрел спору по существу, отказал в удовлетворении требования и при этом указал, что оспариваемое предписание является ненормативным правовым актом, поскольку содержит обязательные для лечебного учреждения индивидуальные требования, неисполнение которых может повлечь неблагоприятные для него последствия. По своему характеру представление, вынесенное в качестве окончательного акта по результатам проверки, представляет собой властно-распорядительный акт, в котором установлены правонарушения и даны обязательные для исполнения организацией указания по их устранению.

Арбитражные суды апелляционной и кассационной инстанции оставили решение без изменения.

6. Предписание антимонопольного органа о прекращении нарушений законодательства о рекламе и об исключении использования в последующем ненадлежащей рекламы не содержит властно – распорядительных указаний, в нем отсутствуют конкретные требования, подлежащие выполнению в целях устранения допущенных нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе, поэтому арбитражный суд не признал его ненормативным правовым актом.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа о прекращении нарушения законодательства о рекламе и об исключении использования в последующем рекламных постеров, содержащих нарушения части 7 статьи 5, пункта 2 части 2, части 3 статьи 28 Федерального закона «О рекламе».

Однако оспариваемое предписание антимонопольного органа не содержало никаких властно – распорядительных указаний, в нем отсутствовали конкретные требования, подлежащие выполнению в целях устранения допущенного нарушения законодательства Российской Федерации о

рекламе. Поэтому оно не имело признаков ненормативного правового акта, который может быть предметно оспорен в судебном порядке.

При таких обстоятельствах арбитражный суд заключил, что спор в части признания недействительным предписания не подлежит рассмотрению по существу, а производство по делу подлежит прекращению в связи с отсутствием предмета спора по пункту 1 части 1 статьи 150 АПК РФ.

Изложенная позиция отражена в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 08.05.2009, постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2009, принятых по рассмотренному Арбитражным судом РМЭ делу № А38-1918/2008-19-81.

7. Письмо налогового органа не носило разрешительного характера на применение специального режима налогообложения, не нарушало прав налогоплательщика и не могло быть предметом обжалования в судебном порядке.

Индивидуальный предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным письма налогового органа о том, что «при исчислении ЕНВД подлежит применению физический показатель «площадь торгового зала», если площадь не превышает 150 кв.м., деятельность по передаче в аренду топливозаправочных колонок не переводится на уплату ЕНВД».

Арбитражный суд первой инстанции удовлетворил требование, поскольку письмо не соответствовало статьям 3, 346.27, 346.29 НК РФ и создало условия для нарушения прав налогоплательщика.

Арбитражный суд кассационной инстанции отменил решение, производство по делу прекратил и заключил, что обязанность по уплате ЕНВД возникает у налогоплательщика в силу закона, а не разъяснений налогового органа. Письмо налогового органа не носит разрешительного характера на применение специального режима налогообложения в виде ЕНВД, поэтому оно не может нарушать права индивидуального предпринимателя. При таких обстоятельствах у суда первой инстанции не было оснований для признания оспариваемого письма налогового органа недействительным.

Изложенная позиция отражена в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 27.10.2006, принятом по рассмотренному Арбитражным судом Республики Марий Эл делу № А38-901-4/188-2006.

8. Письмо органа государственной власти субъекта, содержащее решение об отказе в выдаче разрешения на право работы по маршруту, имеет властно-обязательное содержание. Дело о его недействительности подлежит рассмотрению арбитражным судом по существу по правилам главы 24 АПК РФ об оспаривании ненормативных правовых актов.

Индивидуальный предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным решения Министерства эконо-

мического развития, промышленности и торговли Республики Марий Эл об отказе в выдаче разрешения на право работы по маршруту, которым оно сообщило о том, что «разрешение на право работы по маршруту может быть выдано только после того, как будет представлен паспорт маршрута, согласованный с органами местного самоуправления». Отказ мотивирован тем, что в реестр маршрут вносится после утверждения Министерством экономического развития, промышленности и торговли Республики Марий Эл паспорта маршрута, разработанного перевозчиком и согласованного с органами местного самоуправления, по территории которых будет проходить открываемый маршрут. Индивидуальному предпринимателю также разъяснено, что разрешение на право работы по маршруту выдается после регистрации маршрута в реестре маршрутов регулярного сообщения.

Письмо расценено индивидуальным предпринимателем как отказ в выдаче разрешения на право работы по маршруту. Представитель государственного органа также подтвердил, что указанное письмо является решением об отказе в выдаче разрешения на право работы по маршруту.

Разрешая спор по существу, арбитражный суд исходил из того, что под ненормативным правовым актом следует понимать акт, носящий индивидуально-разовый характер, содержащий властно-распорядительные предписания, затрагивающие права и законные интересы конкретных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Поскольку письмо имело властно-обязательное содержание, то дело подлежало рассмотрению по правилам главы 24 АПК РФ об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов.

Арбитражный суд признал доказанным, что вопреки требованию нормативного правового акта индивидуальный предприниматель не представил согласованный паспорт маршрута в уполномоченный государственный орган. Поэтому ему обоснованно отказано в выдаче разрешения на право работы по маршруту. Кроме того, на момент рассмотрения спора индивидуальным предпринимателем получено разрешение после устранения им указанных Министерством нарушений.

Изложенная позиция отражена в решении Арбитражного суда Республики Марий Эл по делу № А38-4635/2008. Решение участниками спора не обжаловалось.

3. Понятие решения, действия или бездействия государственного органа

1. При рассмотрении заявления о признании незаконным отказа в совершении регистрационных действий в отношении транспортного средства арбитражный суд осуществляет проверку оспариваемого решения с точки зрения соответствия его закону и не исследует вопросы гражданско-правового содержания. Спор о праве собственности на транспортное средство подлежит рассмотрению по правилам искового производства.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения Управления ГИБДД МВД РМЭ об отказе в совершении регистрационных действий в отношении транспортного средства и об обязанности ответчика поставить его на учет и зарегистрировать.

Из материалов дела следовало, что Управление отказало в регистрации транспортных средств со ссылкой на пункт 35 Правил регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ, утвержденных приказом МВД РФ от 27.01.2003 № 59, по которому собственник (владелец) транспортного средства обязан представить к совершению регистрационных действий регистрационный документ и (или) паспорт транспортного средства.

Паспорта транспортных средств, не представленные обществом для регистрации автомашины, не утеряны, а находятся у других лиц. Собственниками транспортных средств считали себя два лица.

Арбитражный суд отметил, что путем оспаривания отказа в совершении регистрационных действий заявитель по существу намерен решить в свою пользу спор о принадлежности ему на праве собственности указанного им при оформлении регистрации транспортного средства. Однако по правилам главы 24 АПК РФ могут рассматриваются дела, возникшие из публичных правоотношений, а споры о праве собственности разрешаются в порядке искового производства.

Признавая оспариваемый отказ законным, арбитражный суд сослался на пункты 35, 55 Правил регистрации, по смыслу которых регистрационные действия органами ГИБДД не производятся в случае отсутствия необходимых для этого документов. Заявитель не представил в регистрирующий орган паспорт транспортного средства. С учетом наличия спора о праве отказ ответчика в постановке на учет транспортных средств признан обоснованным.

Арбитражные суды апелляционной и кассационной инстанции подтвердили верность вывода арбитражного суда первой инстанции.

(Дела №А38-5643/05-1-89, А38-5644/05-1-88, А38-5645/05-1-87, А38-5646/05-1-86, А38-5647/05-1-85, А38-5648/05-1-84, А38-5649/05-9-161, А38-5650/05-9-87, А38-5651/05-9-159, А38-5652/05-9-86, А38-5653/05-9-20, А38-5654/05-9-160).

2. Отказ государственного органа в выдаче архивных справок не нарушает права заявителя, если справки истребовались для реализации отсутствующего у заявителя права.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в территориальный орган Пенсионного фонда РФ с запросом о выдаче архивных справок, подтверждающих участие граждан в боевых действиях и полученных ранениях (увечьях) в ходе Великой Отечественной войны. Заявитель указал, что истребуемые справки необходимы ему для возмещения расходов на погребение, а также на изготовление и установку надгробных памятников на могилах участников ВОВ.

Орган Пенсионного фонда РФ отказал обществу в предоставлении запрошенных сведений, поскольку такие сведения являются персональными данными.

Арбитражный суд установил, что между ООО (исполнителем) и гражданами, взявшими на себя обязанность по увековечению памяти погибших (умерших) военнослужащих (заказчиками) заключены договоры на изготовление и установку надгробных памятников погибшим (умершим) военнослужащим и ветеранам войны.

Сведения о пенсионерах носят конфиденциальный характер, право на получение архивных справок и копий архивных документов, связанных с социальной защитой граждан, имеют только наследники, законные представители. Оплата расходов на изготовление и установку памятников (возмещение расходов) носит компенсационный характер, и правом на получение указанной льготы обладают родственники погибших (умерших) или лица, взявшие на себя обязанность по увековечиванию памяти умершего (погибшего), выступившие заказчиками на изготовление и установку надгробных памятников и оплатившие стоимость их изготовления. К числу субъектов права на компенсацию, а соответственно к числу лиц с правом на получение архивной информации, не относятся организации, принявшие на себя обязательство изготовить из собственных материалов и установить памятники собственными силами.

Тем самым у самого общества отсутствовало право на получение архивной информации. Поэтому отказ органа Пенсионного фонда РФ в предоставлении обществу архивных справок не мог нарушить права, поскольку справки были истребованы для реализации отсутствующего у заявителя права.

Изложенная позиция отражена в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 27.02.2009, принятом по рассмотренному Арбитражным судом РМЭ делу № А38-1119/2008-4-104. Данная правовая позиция подтверждена определением ВАС РФ от 18 января 2007 г. № 16296/06.

4. Пределы рассмотрения спора

1. Рассматривая дело об оспаривании бездействия государственного органа, арбитражный суд не вправе по своей инициативе признать незаконным вынесенный в период рассмотрения дела в суде отказ в совершении определенных действий.

Открытое акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия Министерства государственного имущества Республики Марий Эл, выразившегося в нерассмотрении в установленный законом срок заявки общества на приватизацию земельного участка, и об обязанности ответчика принять решение о предоставлении в собственность заявителю земельного участка, подготовить проект договора купли-продажи и направить его заявителю с предложением о заключении.

В ходе рассмотрения дела ответчик принял решение об отказе в приватизации земельного участка.

Арбитражный суд признал бездействие ответчика незаконным и обязал его подготовить проект договора купли-продажи земельного участка. При этом в решении было указано и на незаконность отказа в приватизации земельного участка.

Арбитражный суд апелляционной инстанции отменил решение арбитражного суда первой инстанции в части обязанности органа государственной власти подготовить проект договора купли-продажи и направить его обществу с предложением о заключении договора в двухнедельный срок.

Суд апелляционной инстанции исходил из того, что при рассмотрении данного вопроса суд первой инстанции вышел за пределы заявленных требований, поскольку бездействие Мингосимущества прекратилось путем принятия 15.01.2008 решения об отказе в приватизации спорного земельного участка, а требование о признании данного отказа незаконным обществом в рамках рассматриваемого дела не заявляло.

Арбитражный суд кассационной инстанции в своем постановлении указал следующее.

На момент вынесения решения судом первой инстанции бездействие со стороны Мингосимущества, выразившееся в нерассмотрении заявления общества, прекратилось вследствие принятия Мингосимуществом 15.01.2008 отказа в приватизации спорного земельного участка.

После получения упомянутого отказа общество не уточнило заявленные требования и не оспорила отказ в приватизации земельного участка в самостоятельном порядке.

При рассмотрении настоящего спора Арбитражный суд Республики Марий Эл вышел за пределы заявленных требований и самостоятельно дал оценку упомянутому отказу, обязав Мингосимущество подготовить и направить Фабрике проект договора купли-продажи земельного участка.

Возложение указанной обязанности на Мингосимущество обосновано признано судом апелляционной инстанции неправомерным, поскольку

факт бездействия уже отсутствовал, а факт отказа в приватизации земельного участка рассмотрен судом незаконно (за пределами заявленных требований) (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 25.08.2008 по делу № А38-5048/2007-1-383 (1/19-08). Определением ВАС РФ от 10.11.2008 № 14467/08 отказано в передаче данного дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора)

2. Собственник земельного участка не вправе оспаривать решение государственного органа о предоставлении соседнего земельного участка в аренду.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным распоряжения Министерства государственного имущества РМЭ о предоставлении индивидуальному предпринимателю на праве аренды соседнего земельного участка, который, по мнению заявителя, необходим ему для ведения предпринимательской деятельности.

Однако на земельном участке, предоставленном в аренду предпринимателю, отсутствовали объекты недвижимости, принадлежащие обществу. Заявитель не представил доказательств того, что для использования склада сырья ему необходим соседний земельный участок. Он не имел каких-либо вещных прав на этот земельный участок.

Поэтому арбитражный суд первой инстанции сделал вывод о том, что оспариваемый акт не нарушил права общества, и отказал ему в удовлетворении требования. (Дело № А38-373-1/70-2007).

5. Полномочия государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц

1. Отсутствие полномочий у должностного лица государственного органа, принявшего оспариваемый ненормативный правовой акт, является основанием для признания акта недействительным.

Индивидуальный предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа администрации городского округа в согласовании графиков движения и сводных расписаний на автобусные маршруты, изложенного в ответе заместителя мэра города.

Из материалов дела следовало, что постановлением мэра города создан коллегиальный орган – комиссия по вопросам организации пассажирского обслуживания населения в городском округе для рассмотрения и принятия решений по заявлениям перевозчиков об утверждении (согласовании) графиков движения и сводных расписаний.

Арбитражный суд первой инстанции установил, что комиссия заявление не рассматривала. Решение об отказе по заявке индивидуального предпринимателя принято заместителем мэра с превышением его полномочий. Поэтому отказ был признан недействительным (Дело № А-38-3737/2006-1-12).

2. По смыслу части 1 статьи 52 АПК РФ заявление прокурора об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации может быть рассмотрено арбитражным судом по существу только при условии, если оно подано с целью защиты прав конкретного юридического лица и если это лицо полностью поддержало требование о признании недействительным ненормативного акта государственного органа, нарушившего его субъективные права при осуществлении предпринимательской деятельности.

Прокурор Республики Марий Эл обратился в Арбитражный суд Республики Марий Эл с заявлением о признании недействительным приказа Министерства здравоохранения Республики Марий Эл в части предоставления лицензии на осуществление медицинской деятельности МУП.

Арбитражный суд первой инстанции исходил из того, что заявление прокурора подано вопреки установленной процессуальным законом компетенции по оспариванию ненормативного акта государственного органа.

Так, в силу части 1 статьи 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. По смыслу приведенной процессуальной нормы, заявление прокурора может быть рассмотрено арбитражным судом по существу только при условии, если оно подано с целью защиты прав конкретного юридического лица и если это лицо полностью поддерживает требование о признании недействительным ненормативного акта государственного органа, нарушившего его субъективные права при осуществлении предпринимательской деятельности.

Между тем в своем заявлении прокурор ограничился общей ссылкой на нарушение интересов Российской Федерации в результате принятия Министерством здравоохранения Республики Марий Эл незаконного приказа и не указал лицо, в защиту нарушенных прав которого в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности заявлено требование.

Получившее лицензию МУП утверждало, что лицензия ему необходима для осуществления предпринимательской деятельности. Тем самым им не сделано заявление о нарушении его прав принятием оспариваемого акта государственного органа.

При таких обстоятельствах арбитражный суд пришел к итоговому выводу о том, что заявление прокурора не соответствует статье 52 АПК РФ, отсутствуют установленные законом условия для разрешения спора, в связи с чем дело было прекращено по пункту 1 части 1 статьи 150 АПК РФ.

Определение о прекращении производства по делу участниками спора не обжаловалось (Дело № А38-5074/2008).

6. Нарушение субъективных прав и законных интересов заявителя

1. При обращении в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного акта органа местного самоуправления прокурор обязан обосновать, в защиту чьих и каких именно интересов подано заявление и в чем выражается нарушение прав конкретных лиц. Отсутствие нарушения субъективных прав конкретных лиц влечет отказ в удовлетворении требования прокурора по части 3 статьи 201 АПК РФ.

Прокурор обратился в арбитражный суд в защиту интересов муниципального образования с заявлением о признании недействительным постановления мэра города о предоставлении земельного участка в собственность общества с ограниченной ответственностью, о признании недействительным договора купли-продажи земельного участка и о признании недействительным права собственности на земельный участок.

Арбитражный суд кассационной инстанции, отменяя решение арбитражного суда первой инстанции и постановление апелляционной инстанции, указал, что суды не применили подлежащую применению часть 3 статьи 201 АПК РФ и пришли к ошибочному выводу о недействительности оспариваемых постановления, договора купли-продажи земельного участка и зарегистрированного права собственности.

Ненормативный акт органа местного самоуправления может быть признан недействительным только при одновременном наличии двух условий: данный акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту, а также нарушает права и законные интересы гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

Прокурор не обосновал, в защиту чьих и каких именно интересов подано заявление, а суды первой и апелляционной инстанций не установили, какие права и законные интересы каких лиц нарушены постановлением мэра города о предоставлении земельного участка в собственности обществу с ограниченной ответственностью, не применили часть 3 статьи 201 АПК РФ, и не установили нарушения оспариваемым ненормативным правовым актом прав и законных интересов конкретных лиц.

Изложенная позиция отражена в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 25.12.2007, по делу № А38-2623-14/191-2006.

2. Арбитражный суд, установив отсутствие нарушения прав общества, не вправе делать вывод о незаконности оспариваемого решения.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия мэра города Йошкар-Олы, выразившегося в непредоставлении на праве аренды земельного участка, о признании незаконным решения комитета по управлению муниципальным имуществом об отказе в предоставлении земельного участка на праве аренды и об обязанности ответчиков предоставить земельный участок.

Арбитражный суд первой инстанции в отношении требования общества об обязанности ответчиков предоставить заявителю на праве аренды земельный участок указал, что эти требования изложены по правилам главы 24 АПК РФ, регулирующей публичные споры, в то время как оно является по своей природе гражданско-правовым и подлежит рассмотрению в порядке искового производства.

Кроме того, в материалах дела отсутствовали документы, свидетельствовавшие о предоставлении на каком-либо праве спорного земельного участка прежним собственникам здания для использования гостиницы. Само по себе фактическое использование земли не может являться основанием для возникновения законных прав на земельный участок. Арбитражный суд первой инстанции пришел к итоговому выводу о том, что бездействие мэра города Йошкар-Олы не нарушило прав общества в сфере предпринимательской деятельности, что правильно повлекло отказ в удовлетворении заявленных требований.

В отношении требования заявителя о признании незаконным решения органа местного самоуправления арбитражный суд первой инстанции отметил, что существо спора составляют причины отказа в предоставлении на праве аренды земельного участка. Между тем никаких доказательств того, что примыкающий к зданию гостиницы земельный участок подпадает под строительные работы, в материалы дела не представлено.

В силу изложенного, арбитражный суд первой инстанции признал незаконным решение комитета об отказе в предоставлении в аренду земельного участка.

Арбитражный суд кассационной инстанции изменил решение арбитражного суда первой инстанции.

Суд кассационной инстанции указал, что для приобретения прав на испрашиваемый земельный участок заявитель должен представить доказательства, свидетельствующие о предоставлении спорного земельного участка на каком-либо праве прежним собственникам здания для использования гостиницы, однако в материалах дела такие документы отсутствуют. Фактическое использование земли прежними собственниками гостиницы само по себе не является основанием для возникновения у заявителя законных прав на земельный участок.

Таким образом, требования общества о признании незаконными бездействия мэра г. Йошкар-Олы, выразившегося в непредоставлении заявителю на праве аренды спорного земельного участка, и решения КУМИ об отказе в предоставлении обществу земельного участка на праве аренды заявлены в защиту субъективного права, которое у заявителя в установленном законом порядке не возникло и не принадлежит ему, в связи с чем суд сделал правильный вывод об отсутствии нарушения прав и законных интересов заявителя.

Изложенное является основанием для отказа обществу в удовлетворении заявленных требований, так как отсутствует совокупность двух условий, необходимых для принятия судом решения о признании ненорматив-

ного правового акта недействительным, решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления незаконными: несоответствие обжалуемых ненормативного правового акта, решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления закону или иному правовому акту и нарушение ими прав и законных интересов заявителя.

Таким образом, суд первой инстанции правильно установив отсутствие нарушения прав и законных интересов заявителя, неправильно применил статью 201 АПК РФ, не применил подлежащую применению статью 13 ГК РФ и пришел к ошибочному выводу о незаконности решения КУМИ по отказу обществу в предоставлении на праве аренды спорного земельного участка, что является основанием для изменения решения суда первой инстанции и отказа заявителю удовлетворении требования о признании незаконным решения КУМИ об отказе в предоставлении в аренду обществу земельного участка (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 12.12.2007 по делу № А38-1602/2007-1-160).

3. Арбитражный суд правомерно отказал в удовлетворении требования о признании незаконным решения органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка на праве аренды, поскольку оспариваемое решение не нарушило права заявителя.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения комитета по управлению имуществом о предоставлении индивидуальному предпринимателю земельного участка на праве аренды.

Арбитражный суд первой инстанции отказал в удовлетворении требования заявителя, поскольку решение органа местного самоуправления о предоставлении спорного земельного участка на праве аренды не принималось, договор аренды земельного участка не заключался. Таким образом, у заявителя не возникло права аренды земельного участка. Наличие землеустроительного и кадастрового дел, а также фактическое использование земли не может являться основанием для возникновения права на земельный участок.

Арбитражный суд первой инстанции сделал вывод о том, что требование о незаконности решения о предоставлении земельного участка третьему лицу заявлено в защиту того права, которое обществу не принадлежит. Отсутствие прав на земельный участок является основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд кассационной инстанции решение арбитражного суда первой инстанции оставил без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения. (Дело № А38-7906-1/663-06 (1/79-06)).

7. Восстановление нарушенных прав

1. Арбитражный суд отказывает в удовлетворении требования о признании недействительным ненормативного правового акта в случае, если нарушенное право заявителя не может быть восстановлено.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения администрации городского округа в части отказа в утверждении (согласовании) графиков движения автобусов на автобусном маршруте, оформленного протоколом заседания комиссии по вопросам организации пассажирского обслуживания населения в городском округе, а также об обязанности ответчика утвердить (согласовать) графики движения автобусов..

Арбитражные суды первой и апелляционной инстанций отказали в удовлетворении требований заявителя, так как на день рассмотрения спора были утрачены правовые основания для защиты прав заявителя в сфере предпринимательской деятельности по ведению пассажирских перевозок на территории Республики Марий Эл в связи с изменением законодательства. По смыслу Закона Республики Марий Эл «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Республики Марий Эл», вступившим в силу с 17.05.2006, размещение маршрута должно осуществляться на основе открытого конкурса после заключения договора на транспортное обслуживание пассажиров, выдачи разрешения на право работы по маршруту и маршрутных карт.

Тем самым на день принятия судебного акта по делу оспариваемый отказ администрации не нарушал права общества, поскольку у заявителя отсутствовало защищаемое им право на осуществление перевозок пассажиров на основании решения об утверждении графиков движения. В связи с изменением законодательства невозможно восстановить право на перевозку, в защиту которого предъявлено требование заявителя.

Изложенная позиция отражена в постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 27.03.2007, принятом по рассмотренному Арбитражным судом Республики Марий Эл делу № А38-2438-14/169-06.

Аналогичным образом Арбитражным судом Республики Марий Эл рассмотрены 12 дел (№А38-3375/2006-1-9, №А38-3376/2006-1-10, №А38-3377/2006-14-22, №А38-3378/2006-14-23, №А38-3691/2006-14/8-07, №А38-3692/2006-14/9-07, №А38-3693/2006-14/10-07, №А38-3694/2006-14/11-07, №А38-3695/2006-1/35-07, №А-38-3696/2006-1/34-07, №А-38-3697/2006-1/37-07, №А-38-3698/2006-1/30-07).

2. В случае признания незаконным отказа государственного органа в выдаче паспорта на транспортное средство арбитражный суд обязывает ответчика выдать паспорт транспортного средства.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с заявлением к Государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Респуб-

лике Марий Эл (далее – Гостехнадзор) о признании незаконным отказа в выдаче паспорта транспортного средства.

Гостехнадзор отказал в постановке на учет трелевочного трактора 1978 года выпуска ввиду отсутствия документов, предусмотренных пунктами 2.1 и (или) 2.8.6. Правил регистрации техники, зарегистрированных в Минюсте России 27.01.1995 № 785.

Арбитражный суд первой инстанции признал незаконным отказ Гостехнадзора в выдаче обществу паспорта на трактор трелевочный, оформленный письмом, и обязал ответчика рассмотреть представленное обществом заявление по существу в сроки и порядке, установленные действующим законодательством.

Арбитражный суд апелляционной инстанции сделал вывод о том, что возложение на Гостехнадзор обязанности рассмотреть заявление общества по существу противоречит выводу о незаконности отказа в выдаче паспорта и фактическим обстоятельствам дела, по этой причине в данной части решение суда подлежит изменению. Постановлением суда апелляционной инстанции на Гостехнадзор возложена обязанность выдать обществу паспорт транспортного средства на трактор трелевочный, 1978 года выпуска. В остальной части решение Арбитражного суда Республики Марий Эл оставлено без изменения (Дело № А-38-821/2007-1-110).

8. Специальные сроки на обжалование

Пропуск срока давности, о применении которого заявлено ответчиком, влечет отказ в удовлетворении заявления о признании незаконными действий налогового органа по включению лица в Единый государственный реестр юридических лиц.

Военный прокурор обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными действий налогового органа по регистрации войсковой части в качестве юридического лица, выразившихся во включении 22.12.2002 в Единый государственный реестр юридических лиц записи.

Заявление об оспаривании действий инспекции поступило в арбитражный суд 25.03.2008, то есть по истечении установленного законодательством процессуального срока подачи заявления о признании действий незаконными. Кроме того, заявителем пропущен и срок исковой давности, предусмотренный статьями 196, 200 ГК РФ.

В силу части 4 статьи 198 АПК РФ заявление о признании действий незаконными может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда организации стало известно о нарушении ее прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом.

Правила об определении момента начала течения срока давности содержат нормы гражданского права, регулирующие создание юридического лица. Из содержания заявленных требований следует, что прокурором предъявлено требование о признании недействительной государственной регистрации юридического лица. В соответствии со статьей 200 ГК РФ те-

чение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

Арбитражным судом установлено, что действия налогового органа по внесению сведений в ЕГРЮЛ были совершены 22.12.2002. поэтому он признал срок давности судебной защиты нарушенного права по заявлению, поданному в интересах Министерства обороны РФ, заведомо пропущенным. Истечение указанных сроков стало достаточным основанием для принятия решения об отказе в удовлетворении заявления.

Арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций решение арбитражного суда первой инстанции оставлено без изменения (Дело № А38-702/2008-17-65).