

УТВЕРЖДЕНА
на заседании президиума Седьмого
арбитражного апелляционного суда
от 29 мая 2013 года № 5

**Итоговая справка по обобщению судебной-арбитражной практики
применения некоторых норм Кодекса об административных правонарушениях
Российской Федерации**

В соответствии с планом мероприятий Седьмого арбитражного апелляционного суда на первое полугодие 2013 года отделом анализа, обобщения судебной практики, законодательства и статистики совместно с судьями коллегии по рассмотрению экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений Седьмого арбитражного апелляционного суда, изучена судебная практика применения некоторых норм Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ).

При подготовке аналитической справки проанализирована судебная практика апелляционного суда за 2012 год и первый квартал 2013 года.

Применение статьи 20.4 КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности)

1. В каком случае ответственным за соблюдение требований пожарной безопасности в арендуемых помещениях является собственник помещения (арендодатель), а в каком – арендатор?

Имеют ли правовое значение и необходимы к выяснению следующие обстоятельства: объем обязанностей сторон в области обеспечения правил пожарной безопасности в соответствии с условиями договора аренды и характеристики передаваемого в аренду помещения, а также характер нарушений требований пожарной безопасности, выявленных в ходе проверки помещений (касаются ли они текущих условий их использования арендатором или конструктивных элементов, связанных с проведением капитального ремонта)?

Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным постановления о назначении административного наказания.

Отказывая в удовлетворении требований общества, суд первой инстанции исходил из доказанности наличия в его действиях состава вменяемого административного правонарушения.

Суд апелляционной инстанции посчитал вывод суда о доказанности виновности общества в совершении вменяемого правонарушения не соответствующим фактическим обстоятельствам дела.

Судом первой инстанции установлено, материалами дела подтверждено и сторонами не оспаривалось, что ОАО являлось собственником здания, в котором обнаружены нарушения требований пожарной безопасности, и сдавало здание в аренду ООО на основании договора аренды.

Актом приема-передачи имущества стороны подтвердили, что имущество передано в нормальном состоянии, пригодном для использования по назначению.

В соответствии с договором субаренды и актом приема передачи к нему, ООО передало в аренду индивидуальному предпринимателю подвальное помещение в здании.

Таким образом, все проверенное здание на момент проверки находилось во владении и пользовании иных лиц, а не собственника – акционерного общества. Доказательств обратного в материалы дела не представлено.

Пунктом договора аренды предусмотрена обязанность арендатора по соблюдению требований пожарной безопасности. Арендатор самостоятельно отвечает перед уполномоченными государственными надзорными органами за свою деятельность и за выполнение требований и предписаний таких органов, в том числе, в случае выявления нарушений требований пожарных норм и правил арендатора и в связи с его деятельностью. Аналогичное условие содержалось в договоре субаренды.

В соответствии с пунктом договора, арендатор обеспечивает нормальное функционирование и надлежащее техническое состояние сетей электроснабжения, противопожарной сигнализации, обеспечивает их сохранность.

Из оспариваемого постановления, протокола по делу об административном правонарушении усматривалось, что вмененные акционерному обществу оспариваемым постановлением нарушения связаны с правомочиями арендатора по владению и пользованию, допущены в результате деятельности арендатора, не носят длительного и капитального характера и должны быть, с учетом условий договора аренды, устранены лицом, непосредственно владеющим и пользующимся помещениями.

Суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что в рассматриваемом случае обязанность по соблюдению требований пожарной безопасности, нарушение которых вменено в вину ОАО, возложены на арендатора.

Доказательств опровергающих данные обстоятельства административным органом не представлено.

Вывод суда первой инстанции об обратном, основанный на том, что пунктом договора аренды предусмотрено право арендодателя контролировать надлежащее выполнение арендатором требований по содержанию арендуемого помещения, а также других обстоятельств, предусмотренных договором, в том числе, соблюдение требований пожарной безопасности, однако, доказательств осуществления такого контроля материалы дела не содержали, не свидетельствовало о наличии у акционерного общества вины в совершении правонарушения, поскольку такая возможность является правом, а не обязанностью арендодателя, не реализация которого не может являться основанием для привлечения к административной ответственности.

Позиция Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа: Субъектами административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.4 КоАП РФ, могут являться как собственник имущества, так и лицо, уполномоченное владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в связи с чем, правовое значение при разрешении спора будут иметь объем обязанностей сторон в области обеспечения правил пожарной безопасности в соответствии с условиями договора аренды, характеристики передаваемого в аренду помещения, а также характер нарушений требований пожарной безопасности.

2. Является ли отсутствие бюджетного финансирования обстоятельством, исключающим вину учреждения в несоблюдении правил пожарной безопасности?

Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления о привлечении к административной ответственности на основании части 4 статьи 20.4 КоАП РФ.

Удовлетворяя требования заявителя, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что материалами дела не доказано событие административного правонарушения, а также вина в его совершении.

Апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции.

Доводы заявителя об отсутствии финансирования, что им приняты все зависящие от него меры по соблюдению требований пожарной безопасности, судом апелляционной инстанции отклонены по следующим основаниям.

Согласно уставной деятельности, учреждение имеет дополнительный доход от коммерческой деятельности в виде платных дополнительных образовательных услуг. Средства от деятельности, приносящей доходы, а также средства, полученные в результате пожертвований юридических и физических лиц, и приобретенное за счет этих средств имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и используются для достижения целей, ради которых оно создано.

Ссылка заявителя на отсутствие денежных средств на замену обычного остекления на армированное ввиду того, что в результате налоговой проверки за неисполнение налоговых обязательств от ведения коммерческой деятельности необходимо уплатить налоги, отклонена, поскольку необходимость соблюдения отдельных норм других отраслей законодательства, не должно повлечь за собой несоблюдение других норм права.

Отсутствие бюджетного финансирования не освобождает от административной ответственности и не свидетельствует об отсутствии у заявителя возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ предусмотрена административная ответственность¹.

Позиция Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа:

Позиция, высказанная Седьмым арбитражным апелляционным судом, соответствует сложившейся судебной практике, согласно которой непредоставление достаточных

¹ По данному вопросу существует иная позиция арбитражных судов. В постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 25.10.2012 по делу № А55-4330/2012 указано: «Мероприятия по обеспечению пожарной безопасности объектов муниципальной собственности, в том числе закрепленных на праве оперативного управления за бюджетными учреждениями, могут быть осуществлены органами местного самоуправления как непосредственно, так и путем выделения бюджетному учреждению целевых денежных средств для осуществления таких мероприятий. В связи с этим, вывод суда первой инстанции о том, что недостаточное финансирование бюджетного учреждения его собственником не имеет значения для разрешения вопроса об административной ответственности бюджетного учреждения, не имеющего иных источников дохода, за нарушение требований технических регламентов пожарной безопасности в отношении объекта защиты, переданного ему во владение муниципальным образованием, ошибочен, и противоречит части 2 статьи 2.1 КоАП РФ.

В постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 06.02.2013 по делу № А46-27241/2012 указано: «Доводы о недостаточности финансирования в данном случае не являются основанием для заключения вывода об отсутствии вины, поскольку доводы об отсутствии необходимого количества денежных средств заявитель не подтвердил какими-либо доказательствами и не представил обоснования своей позиции».

денежных средств на осуществление мер по организации противопожарных мероприятий не может свидетельствовать об отсутствии вины учреждения в совершенном административном правонарушении.

3. Может ли управляющая компания, заключив договор на управление многоквартирным домом с собственниками многоквартирного дома и приняв на себя обязательства по содержанию такого дома, являться субъектом административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.4 КоАП РФ?

Управляющая компания обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании постановления о привлечении к административной ответственности по частям 1, 3, 4 статьи 20.4 КоАП РФ незаконным.

Суд первой инстанции пришел к выводу, что факт наличия нарушений правил пожарной безопасности документально подтвержден, вместе с тем управляющая компания не является субъектом вменяемого административного правонарушения. Суд указал, что управляющая компания не является собственником имущества и лицом, обладающим правами владения, пользования и распоряжения имуществом. Из договора управления многоквартирным домом, а также перечня работ и услуг следовало, что заявитель является исполнителем работ и услуг, перечень которых четко определен.

Суд апелляционной инстанции не согласился с данным выводом по следующим основаниям.

В соответствии с частью 1 статьи 38 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут ответственность собственники имущества и лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом.

Пунктом 16 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491, определено, что надлежащее содержание общего имущества в зависимости от способа управления многоквартирным домом обеспечивается: собственниками помещений путем заключения договора управления многоквартирным домом с управляющей организацией.

При этом согласно пункту 11 Правил содержание общего имущества многоквартирного дома включает в себя, в том числе соблюдение мер пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности.

Пункт 42 вышеуказанных Правил устанавливает, что управляющие организации и лица, оказывающие услуги и выполняющие работы при непосредственном управлении многоквартирным домом, отвечают перед собственниками помещений за нарушение своих обязательств и несут ответственность за ненадлежащее содержание общего имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации и договором.

Арбитражным судом установлено и материалами дела подтверждено, что на основании договора управления многоквартирным домом, общество принимает на себя обязательства совершать необходимые юридические и фактические действия,

направленные на выполнение работ по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

При этом, как указано в условиях данного договора, содержание общего имущества многоквартирного дома включает в себя, в том числе и соблюдение мер пожарной безопасности.

Кроме того, условиями договора установлена обязанность управляющей компании при наличии технических средств, обеспечивающую пожарную безопасность, осуществлять содержание и ремонт таких средств.

С учетом установленных обстоятельств дела, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что общество, заключив договор на управление жилыми домами и приняв на себя обязательства по их содержанию, должно тем самым обеспечивать меры пожарной безопасности независимо от перечня работ и услуг, определенного приложением к договору².

Применение статьи 15.25 КоАП РФ (нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования)

Свидетельствует ли само по себе открытие обществом условных банковских вкладов об осуществлении обществом валютных операций и обязанности представить отчет о движении средств по счету (вкладу) с обязательным указанием кода валютной операции? Возможно ли в данном случае, привлечение общества к административной ответственности по части 6 статьи 15.25 КоАП РФ за непредставление такого отчета?

Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными постановлений о привлечении к административной ответственности по части 6 статьи 15.25 КоАП РФ.

Суд первой инстанции пришел к выводу о наличии в действиях общества состава вмененного административного правонарушения и отказал в удовлетворении заявленных требований на основании следующего.

Валютная операция по условному банковскому вкладу осуществляется при оплате налога на доходы (сумма на счете возвращается обществу путём перечисления денежных средств на счёт открытый на территории Российской Федерации). Таким образом, порядок открытия условного вклада с сопутствующим счётом, предусмотренный договорами условного банковского вклада нерезидента (юридического лица), предполагает осуществление валютных операций. Так, согласно пункту договора, вкладчик (общество) вправе: при представлении заявления, заверенного налоговым органом иностранного государства, дать поручение банку о переводе суммы вклада и вознаграждения по нему со

² Следует учесть, что в Итоговой справке по обобщению судебной практики, связанной с применением законодательства об административных правонарушениях, утвержденной постановлением президиума Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.06.2012 № 5, в пункте 14 указано следующее: независимо от того, что нарушение правил пожарной безопасности может быть вызвано действиями собственников жилых помещений, управляющая компания несет административную ответственность по статье 20.4 КоАП РФ, если не приняла все зависящие от нее меры по соблюдению правил пожарной безопасности исходя из положений статьи 2.1 КоАП РФ.

счёта на любой иной счёт вкладчика, не указанный в договоре, либо на счёт третьего лица, если иное не установлено законодательством иностранного государства.

Целью представления отчётов о движении средств по счетам (вкладам) в банке за пределами территории Российской Федерации является уведомление налогового органа о совершённых либо несовершенных операциях резидентом за пределами территории Российской Федерации. Таким образом, представление отчетов о движении денежных средств является обязательным. В этой связи, довод заявителя о том, что условный банковский вклад не соответствовал признакам счёта, по которому должен представляться отчет о движении денежных средств, признан судом несостоятельным.

Суд апелляционной инстанции не согласился с выводами арбитражного суда первой инстанции.

Доказательств того, что осуществляемые обществом операции по открытым вкладам связаны с валютными операциями, предусмотренными в пункте 9 части 1 статьи 1 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», административным органом не представлено.

Исходя из содержания протоколов обстоятельства осуществления обществом валютных операций инспекцией не устанавливались, кроме того, отсутствовали ссылки на установленные обстоятельства движения денежных средств в каком периоде они имели место; ссылки на указанные обстоятельства не содержались и в постановлениях административного органа.

При этом, открытие обществом условных банковских вкладов безусловно не свидетельствовало об осуществлении заявителем валютных операций.

Ссылка административного органа на то, что Правила № 819³ не содержат условия о необходимости совершения каких-либо операций по счёту, а равно не зависит от проведенных валютных операций, несостоятельна, поскольку из вводной части Постановления Правительства РФ от 28.12.2005 г. № 819 следует, что названные Правила утверждены в соответствии с частями 7 и 8 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», то есть, Правила применяются с учетом положений Закона «О валютном регулировании и валютном контроле»; общество привлечено к административной ответственности по статье 15.25 (часть 6) КоАП РФ за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования в части несоблюдения установленных порядка и сроков представления отчетов именно о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации с подтверждающими банковскими документами и подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, в связи с чем, подлежали установлению обстоятельства того, подпадает ли использование обществом (как резидентом) в качестве средства платежа валюты Российской Федерации или иностранной валюты по осуществляемым расчетам и отнесение таких расчетов к валютным операциям, поскольку диспозиция части 6 статьи 15.25 КоАП РФ прямо указывает на осуществление валютных операций.

С учетом того, что именно налоговый агент размещает на условном банковском вкладе сумму удержанного корпоративного подоходного налога, у заявителя

³ Постановление Правительства РФ от 28.12.2005 № 819 «Об утверждении Правил представления резидентами налоговым органам отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации».

отсутствовали сведения о движении средств и представление таких сведений в данном случае было невозможно. В данном случае, размещение суммы налога, удержанного налоговым агентом у источника выплаты с доходов вкладчика, нельзя признать валютной операцией.

Учитывая, установление административным органом статуса заявителя как резидента, только исходя из правового статуса - юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации без учета условий заключенных договоров условного банковского вклада, в которых общество выступало как нерезидент; не дачи оценки совершенных операций и статуса общества при совершении соответствующих операций (являются ли операции валютными, и подлежит ли информация о них представлению в соответствующий орган), а равно наличие самой такой обязанности, вытекающей из осуществления валютных операций, выводы о доказанности вины общества, следовало признать несостоятельными.

В другом случае, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о наличии в действиях общества объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 15.25 КоАП РФ, указав следующее.

Общество вправе было распоряжаться находящимися в банке денежными средствами, в том числе, перечислить их на счет в другом банке на территории РФ, что в силу подпункта «д» пункта 9 части 1 статьи 1 Закона № 173-ФЗ относится к валютным операциям. В связи с этим подлежало отклонению указание общества на отсутствие у него права распоряжаться денежными средствами, размещенными на счетах в банке на территории иностранного государства.

Ссылка общества на положения статей налогового кодекса иностранного государства в части того, что открытие условных счетов обусловлено требованиями налогового кодекса, судами не принята, поскольку данное обстоятельство не освобождает общество от соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области валютного регулирования.

Довод общества о том, что условный банковский вклад не мог быть использован для проведения валютных операций, противоречит условиям договоров и положениям Закона № 173-ФЗ. При этом судами отмечено, что обязанность по представлению отчета о движении средств по счетам (вкладам) в банке за пределами территории РФ возникает у общества в силу требований пункта 4 Правил № 819 и не зависит от факта движения средств по указанным счетам (вкладам), от проведения валютных операций.

Позиция Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа:

Суд округа поддерживает подход о наличии в действиях общества объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 15.25 КоАП РФ в случае несоблюдения установленных порядка представления форм учета и отчетности по валютным операциям, порядка и (или) сроков представления отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации с подтверждающими банковскими документами. Довод о невозможности использования условного банковского вклада для проведения валютных операций не основан на нормах Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».