

Анализ практики рассмотрения Арбитражным судом Омской области дел о привлечении к административной ответственности за нарушения в области строительства

В условиях активного развития строительного рынка вопросы обеспечения качества возводимого жилья, то есть соответствия построенных зданий проектным решениям и нормативам, имеют для отрасли первостепенное значение. Проверка соответствия выполняемых работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации являются предметом государственного строительного надзора.

В целях устранения допускаемых застройщиками нарушений органы строительного надзора (в Омской области - Главное управление государственного строительного надзора и государственной экспертизы Омской области) обращаются в суд с заявлениями о привлечении виновных к административной ответственности, предусмотренной статьями 9.4, 9.5 и 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В период с 01 января 2007 года по 20 мая 2008 года Арбитражным судом Омской области по данной категории споров было рассмотрено 22 дела:

А46-9774/2007, А46-7039/2008, А46-7709/2007 и А46-5834/2007 – о привлечении к административной ответственности, предусмотренной **частью 1 статьи 9.4** КоАП РФ,

А46-10645/2007, А46-11277/2007, А46-13193/2007, А46-13404/2007, А46-11699/2007, А46-15477/2007, А46-7670/2008, А46-7025/2008, А46-5682/2008, А46-1295/2008, А46-12701/2007, А46-11348/2007 и А46-11347/2007 - о привлечении к административной ответственности, предусмотренной **частью 1 статьи 9.5** КоАП РФ,

А46-8280/2007, А46-8268/2007, А46-14983/2007, А46-15247/2007 и А46-5683/2008 - о привлечении к административной ответственности, предусмотренной **частью 6 статьи 19.5** КоАП РФ.

Указанные нормы предусматривают административную ответственность за следующие нарушения:

- нарушение требований нормативных документов в области строительства при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства (часть 1 статьи 9.4 КоАП РФ),

- строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства без разрешения на строительство (часть 1 статьи 9.5 КоАП РФ),

- невыполнение в установленный срок законного предписания уполномоченных на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 6 статьи 19.5 КоАП РФ).

Санкция за вышеуказанные правонарушения предусматривает следующие виды наказаний:

- штраф, размер которого варьируется от 500 до 2500 рублей для граждан, от 5000 до 50000 рублей для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, от 30000 до 1 000 000 рублей для юридических лиц,

- административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Анализ рассмотренных Арбитражным судом Омской области за вышеуказанный период времени дел по данной категории споров позволяет сделать следующие выводы:

I. по шестнадцати делам из рассмотренных двадцати двух дел, судом были вынесены решения о привлечении заинтересованных лиц к административной ответственности.

В частности, к административной ответственности в виде наложения административного штрафа были привлечены: ЗАО «Строительно-монтажный трест №7» (А46-8280/2007 и А46-14983/2007), ЗАО «Строительно-монтажный трест №2» (А46-7709/2007), ООО «Градинвестстрой» (А46-5683/2008), ООО «Сибирская строительная компания» (А46-9774/2007), индивидуальный предприниматель Богомолова Марина Клавдиевна (А46-10645/2007).

Общий размер наложенного на вышеуказанных лиц административного штрафа составил 230 000 рублей.

В ряде случаев, судом были приняты решения о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности. Так, ООО «ССК «Металлургмаркет» (А46-11277/2007), ОАО «Омский речной порт» (А46-13193/2007), ООО «ИСК «Энергосила.Омская дирекция» (А46-15477/2007), ООО «ГК «Центр» (А46-7670/2008, А46-7039/2008), ООО «УКС «АСК», ИП Марий Артур Иванович (А46-7025/2008), ООО «Фирма «Контакт», ООО «СК «Планета-Югра» и ООО «Норматив» были привлечены к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности на срок от 45 до 90 суток.

В соответствии с частью 1 статьи 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Анализ рассматриваемых дел показывает, что, исследовав вопрос о наличии, а также степени угрозы жизни или здоровью людей, суд вынес решения о наложении административного наказания в виде приостановления деятельности, поскольку менее строгий вид административного наказания не смог бы предотвратить данное обстоятельство и обеспечить, таким образом, достижение цели административного наказания.

Кроме того, при назначении вышеуказанного административного наказания судом был решен вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения его исполнения и состоящих в запрете деятельности заинтересованных лиц осуществления отдельных видов деятельности (работ).

Так, например, в решении по делу А46-7039/2008 суд, признав ООО «Гостиничный комплекс «Центр» виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 9.4 КоАП РФ, приостановил его деятельность по строительству здания «Бизнес центра», расположенного по адресу: город Омск, пересечение улиц Гагарина, Карла Либкнехта в Центральном административном округе г.Омска, на срок девяносто суток.

Необходимо отметить, что только одно из вышеуказанных решений о привлечении заинтересованных лиц к административной ответственности (дело № А46-15477/2007) было заинтересованным лицом обжаловано в Восьмой арбитражный апелляционный суд, однако Постановлением апелляционной инстанции от 18 мая 2008 года решение суда оставлено без изменения.

II. В то же время Арбитражный суд Омской области строго следит за соблюдением административным органом прав граждан и организаций при проведении проверок и привлечения к ответственности. По шести делам из общего количества рассмотренных Арбитражным судом Омской области по данной категории споров дел,

были вынесены решения об отказе в удовлетворении требований административного органа о привлечении заинтересованных лиц к административной ответственности.

В абсолютном большинстве случаев при вынесении вышеуказанных решений суд пришел к выводу о невыполнении заявителем процессуальной обязанности, закрепленной за ним частью 5 статьи 205 Арбитражного процессуального кодекса РФ по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении.

Принимая во внимание, что единственным основанием наступления административной ответственности в соответствии со статьей 2.1 КоАП РФ является совершение лицом административного правонарушения, обобщающего в составе административного проступка все предусмотренные нормами административного права элементы, как то:

- объект,
- объективная сторона,
- субъект
- субъективная сторона,

привлечение заинтересованного лица к административной ответственности при недоказанности заявителем события административного правонарушения, либо наличия в его действиях вины, является незаконным.

Так, например, по делу А46-11699/2007 Прокурор ЛАО г.Омска обратился в Арбитражный суд Омской области с заявлением о привлечении индивидуального предпринимателя Шабановой Э.И. к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 9.5 КоАП РФ, за осуществление заинтересованным лицом реконструкции объекта капитального строительства без оформленного в установленном порядке разрешения.

Действительно, разрешение на проведение реконструкции в подвальном помещении жилого дома, расположенного по адресу: г. Омск, ул. Серова, д. 13, у заинтересованного лица отсутствовало, однако доказательств того, что реконструкция в рассматриваемом помещении была проведена именно ИП Шабановой, а не предыдущим его собственником, заявителем представлено не было.

Кроме того, материалы дела не содержали доказательств того, что проводимые заинтересованным лицом работы затрагивали конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности данного объекта недвижимого имущества и превышали предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом. Учитывая также, что содержащаяся в Акте проверки информация не позволяла установить принадлежность указанного в Акте помещения именно ИП Шабановой, суд пришел к выводу, что виновность заинтересованного лица в совершении установленного диспозицией части 1 статьи 9.5 КоАП РФ правонарушения заявителем не доказана, а потому оснований для удовлетворения заявления Прокурора ЛАО г.Омска о привлечении заинтересованного лица к административной ответственности, не имеется.

Аналогичные обстоятельства были установлены судом и по делам А46-13404/2007, А46-8268/2007 и А46-5682/2008, согласно которым в удовлетворении требований ГУ ГСН и ГЭ Омской области к ООО «ТПК «Сибпроммаркет», ООО «Строительно-монтажный трест № 2» и ООО «Домостроительная корпорация «Стройбетон» было отказано. Основаниями для отказа также послужила недоказанность административным органом состава административного правонарушения в действиях заинтересованных лиц.

В то же время имели место случаи, при которых основанием отказа в привлечении виновных к административной ответственности послужили процессуальные нарушения, допущенные административным органом при производстве по делу.

Изучением дел установлено, что в подавляющем большинстве случаев такими процессуальными нарушениями является составление протокола, а также рассмотрение дела об административном правонарушении без участия представителя лица, привлекаемого к ответственности, вследствие ненадлежащего его извещения.

Так, например, по делу А46-15247/2007 материалы административного правонарушения были рассмотрены административным органом без участия представителя лица, привлекаемого к ответственности, вследствие чего последнее было лишено предоставленных Кодексом РФ об административных правонарушениях гарантий защиты, не могло квалифицированно возражать и давать объяснения по существу вменяемого правонарушения.

Необходимо отметить, что решения по делам А46-5834/2007, А46-8268/2007 и А46-11699/2007 были обжалованы административным органом в Восьмой арбитражный апелляционный суд. Одно из вышеуказанных решений по делу А46-5834/2007 Постановлением апелляционной инстанции от 04.09.2007 было изменено. Решения Арбитражного суда Омской области по делам А46-8268/2007 и А46-11699/2007 Постановлениями апелляционной инстанции от 04.12.2007, а также от 12.03.2008 были оставлены без изменения. Проанализировав материалы дела, суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что вина в совершении административного правонарушения, также как и факт нарушения заинтересованными лицами строительных правил и норм административным органом не доказаны, процедура возбуждения дела по факту административного правонарушения была существенно нарушена.

Между тем, следует отметить, что при вынесении вышеуказанных решений об отказе в удовлетворении требований административного органа о привлечении заинтересованных лиц к административной ответственности арбитражным судом были разъяснены заявителю причины такого отказа, указано на необходимость более тщательного доказывания обстоятельств, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении, а также неукоснительного соблюдения процессуального порядка привлечения виновных к административной ответственности, прав и свобод граждан и организаций для создания благоприятных условий для развития предпринимательства.

Необходимо отметить, что при последующих обращениях в Арбитражный суд Омской области вышеуказанные рекомендации Главным управлением государственного строительного надзора и государственной экспертизы Омской области были учтены, материалы дела содержали все необходимые доказательства состава административного правонарушения, процессуальных нарушений при производстве по делу об административном правонарушении отмечено не было.