



**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД
ПОВОЛЖСКОГО ОКРУГА**

420066, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Правосудия, д. 2, тел. (843) 235-21-61
<http://faspo.arbitr.ru> e-mail: info@faspo.arbitr.ru

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
арбитражного суда кассационной инстанции**

г. Казань

Дело № А12-18418/2011

28 апреля 2012 года

Резолютивная часть постановления объявлена 24 апреля 2012 года.

Полный текст постановления изготовлен 28 апреля 2012 года.

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа в составе:
председательствующего судьи Баширова Э.Г.,
судей Гильмановой Э.Г., Петрова А.Л.,
при участии представителя:
заинтересованного лица – Кущёва С.А. (доверенность от 10.01.2012 № 1/7-5),

в отсутствие:

заявителя – извещен, не явился,

ответчика – извещен, не явился,

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации городского округа город Михайловка Волгоградской области

на постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2012 (председательствующий судья Кузьмичев С.А., судьи Комнатная Ю.А., Луговской Н.В.)

по делу № А12-18418/2011

по заявлению администрации городского округа-город Михайловка Волгоградской области (ИНН 3437500793, ОГРН 1023405578646) к Управлению надзорной деятельности Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Волгоградской области, г. Волгоград, об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности, с участием заинтересованного лица: Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Волгоградской области,

УСТАНОВИЛ:

в Арбитражный суд Волгоградской области обратилась администрация городского округа-город Михайловка Волгоградской области (далее – администрация, заявитель) к Управлению надзорной деятельности Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Волгоградской области (далее – ответчик, административный орган) об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении от 29.09.2011 № 165/267367, вынесенного заместителем государственного инспектора Волгоградской области по пожарному надзору – заместителем начальника Управления надзорной деятельности Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Волгоградской области Скорик С.В., о привлечении администрации к административной ответственности по части 2 статьи 20.4 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушений (далее – КоАП РФ) в виде штрафа в размере 400 000 руб.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 17.11.2011 заявленные требования администрации удовлетворены, постановление о привлечении к административной ответственности признано незаконным.

Постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2012 решение Арбитражного суда Волгоградской области от 17.11.2011 отменено. Принят новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных администрацией требований.

Не согласившись с постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2012 заявитель обратился в арбитражный суд с кассационной жалобой, в которой просит данный судебный акт отменить.

Проверив законность обжалуемых судебных актов по правилам главы 35 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, изучив материалы дела, доводы кассационной жалобы, судебная коллегия пришла к выводу о наличии оснований для удовлетворения кассационной жалобы.

Как следует из материалов дела и установлено судом, на основании распоряжения о проведении плановой проверки от 17.08.2011 № 56 административным органом проведена плановая проверка администрации на предмет соблюдения требований пожарной безопасности. Срок проведения проверки установлен с 06.09.2011 по 26.09.2011. Проведение проверки поручено уполномоченным лицам.

Проверкой установлены нарушения требований пожарной безопасности, которые отражены в акте от 26.09.2011 № 56. Акт проверки получен администрацией 26.09.2011. По результатам проверки администрации выдано предписание от 26.09.2011 № 56/1/1, а также составлен протокол об административном правонарушении от 20.09.2011 № 267367, в присутствии представителя администрации.

Постановлением по делу об административном правонарушении от 29.09.2011 № 165/267367 администрация признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.4 КоАП РФ с назначением административного наказания в виде штрафа в размере 400 000 руб. Дело рассмотрено с участием представителя заявителя.

Не согласившись с вынесенным постановлением по делу об административном правонарушении, администрация обратилась в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований администрации, апелляционный суд исходил из того, что на основании имеющихся в материалах дела об административном правонарушении, документов: протокола об административном правонарушении, постановления по делу об административном правонарушении следует, что административным органом представлены доказательства совершения администрацией административного правонарушения.

Данный вывод арбитражного суда апелляционной инстанции, судебная коллегия кассационной инстанции считает необоснованным и соглашается с выводом арбитражного суда первой инстанции о том, что административным органом не доказан не только факт совершения заявителем административного правонарушения, но и вина администрации в нарушении пунктов 21, 32 Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (далее – ППБ 01-03) по следующим основаниям.

На основании части 6 статьи 210 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании проверяет законность и обоснованность оспариваемого решения, устанавливает наличие соответствующих полномочий административного органа, принявшего оспариваемое решение, устанавливает, имелись ли законные основания для привлечения к административной ответственности,

соблюден ли установленный порядок привлечения к ответственности, не истекли ли сроки давности привлечения к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для дела.

Требования пожарной безопасности, обязательные для применения и исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их должностными лицами, предпринимателями без образования юридического лица и гражданами, установлены в Правилах пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03), утвержденных приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий (далее – МЧС России) от 18.06.2003 № 313, Нормах пожарной безопасности «Перечень зданий, сооружений, помещений и оборудования, подлежащих защите автоматическими установками пожаротушения и автоматической пожарной сигнализацией» (НПБ 110-03), утвержденных приказом МЧС России от 18.06.2003 № 315 и Нормах пожарной безопасности «Системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожарах в зданиях и сооружениях» (НПБ 104-03), утвержденных приказом МЧС России от 20.06.2003 № 323, Нормах пожарной безопасности «НПБ 88-2001. Установки пожаротушения и сигнализации. Нормы и правила проектирования», утвержденные приказом Главного управления Государственной противопожарной службы Министерства Внутренних Дел Российской Федерации от 04.06.2001 № 31.

Наряду с данными правилами, следует также руководствоваться иными нормативными документами по пожарной безопасности и нормативными документами, содержащими требования пожарной безопасности, утвержденными в установленном порядке (пункт 3 ППБ 01-03).

К нормативным документам по пожарной безопасности относятся национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности (нормы и правила), правила пожарной безопасности, а также действовавшие до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов нормы пожарной безопасности, стандарты, инструкции и иные документы, содержащие требования пожарной безопасности.

Виновное несоблюдение ответственным лицом требований пожарной безопасности, содержащихся в нормативных документах по пожарной безопасности, образует состав правонарушения, предусмотренный статьей 20.4 КоАП РФ.

Как установлено судом, протокол об административном правонарушении в отношении администрации составлен 20.09.2011. Из протокола следует, что 08.09.2011 в 14 часов 30 минут в ходе проведения планового мероприятия по контролю, административным органом установлены нарушения требований пожарной безопасности, а именно: в пределах противопожарных разрывов, на участках, прилегающих к жилым домам не очищена от сухой травы и горючего мусора (г. Михайловка, ул. Московская № 39, ул. Мелиораторов, ул. Коммуны, д. 1, ул. Речная), чем нарушен пункт 21 ППБ 01-03; на территории городского округа - г. Михайловка устроена несанкционированная свалка горючих отходов (в районе нового кладбища п. Себрово), чем нарушен пункт 32 ППБ 01-03.

В соответствии с пунктом 21 ППБ 01-03 территории населенных пунктов и организаций, в пределах противопожарных расстояний между зданиями, сооружениями и открытыми складами, а также участки, прилегающие к жилым домам, дачным и иным постройкам, должны своевременно очищаться от горючих отходов, мусора, тары, опавших листьев, сухой травы и т.п.

Следовательно, для привлечения к ответственности за нарушение данного правила пожарной безопасности орган пожарного надзора должен доказать не просто факт несвоевременной очистки участков, прилегающих

к жилым домам и иным постройкам, от горючих отходов, но и факт неисполнения лицом, привлекаемым к ответственности, на которое законом либо иным правовым актом возложена обязанность по содержанию прилегающих к объектам защиты территорий, обязанностей по очистке таких участков. Доказательств того, что указанные в постановлении объекты защиты находятся исключительно в муниципальной собственности, и именно администрация (а не иной орган либо управляющая компания) обязана осуществлять очистку территорий, суду не представлено.

В соответствии с пунктом 32 ППБ 01-03 на территориях населенных пунктов и организаций не разрешается устраивать свалки горючих отходов.

Следовательно, для привлечения к ответственности за данное нарушение правил пожарной безопасности требуется доказать факт санкционированного (с разрешения уполномоченного органа местного самоуправления) размещения свалки горючих отходов. Само наличие несанкционированной свалки образует состав правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, ответственность за которое несет лицо, нарушившее соответствующие экологические требования. Административным органом, в материалы дела, не представлено доказательств о том, что непосредственно администрация организовала свалку, либо свозила туда отходы.

Между тем в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» пожарная безопасность городских и сельских поселений, городских округов и закрытых административно-территориальных образований обеспечивается в рамках реализации мер пожарной безопасности соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а не руководителями организаций. Статья 19 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и подпункта 9 пункта 1 статьи 14 Федерального закона

от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также относят вопросы обеспечения первичных мер пожарной безопасности на территории муниципальных образований к вопросам местного значения, относящимся к полномочиям органов местного самоуправления.

Положениями КоАП РФ, а также Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» неотнесено муниципальное образование, как публично-правовое образование, к субъектам ответственности за совершение административного правонарушения.

Кроме того, орган пожарного надзора не наделен полномочиями по привлечению к ответственности ни органов местного самоуправления (каким является администрация в соответствии со статьей 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при реализации им полномочий, отнесенных к вопросам местного значения), ни должностных лиц местного самоуправления, поскольку в силу статьи 72 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий наступает исключительно на основании решения соответствующего суда.

Следовательно, у органа пожарного надзора отсутствовали полномочия для привлечения к ответственности администрации за нарушения, связанные с ненадлежащим исполнением полномочий, отнесенных законом к вопросам местного значения муниципального образования.

Принимая во внимание, что апелляционным судом неправильно применены нормы материального права, обжалуемый судебный акт в силу статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит отмене, с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

На основании изложенного и руководствуясь пунктом 5 части 1 статьи 287, статьями 286, 288, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Поволжского округа

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2012 по делу № А12-18418/2011 отменить, оставить в силе решение Арбитражного суда Волгоградской области от 17.11.2011, по тому же делу, кассационную жалобу – удовлетворить.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Председательствующий судья

Э.Г. Баширов

Судьи

Э.Г. Гильманова

А.Л. Петров