Аналитическая справка

«О практике рассмотрения Арбитражным судом Иркутской области дел о привлечении к административной ответственности, оспаривании решений о привлечении к административной ответственности за 2014 год»

В соответствии с планом работы Арбитражного суда Иркутской области на 1-е полугодие 2015 года подготовлено обобщение судебной практики рассмотрения Арбитражным судом Иркутской области дел о привлечении к административной ответственности, оспаривании решений о привлечении к административной ответственности за 2014 год.

Целью проведенного анализа является поддержание единообразных подходов к разрешению вопросов, возникающих при применении норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в ходе рассмотрения указанных категорий дел.

За 2014 год Арбитражным судом Иркутской области рассмотрено 2107 дел, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, что составляет 30,5% от общего числа рассмотренных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, из них: 907 дел – об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, 1200 дел – о привлечении к административной ответственности. По 308 делам признаны незаконными и отменены постановления административных органов о привлечении к административной ответственности, по 1007 делам судом приняты решения о привлечении ответчиков к административной ответственности. По 17 делам судебные акты Арбитражного суда Иркутской области отменены вышестоящими инстанциями.

Более половины дел о привлечении к административной ответственности (54%) связаны с осуществлением предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения, 15,4% - с нарушением изготовителем, исполнителем, продавцом требований технических регламентов, 13% - с неправомерными действиями при банкротстве, 4% - с незаконным использованием товарного знака, 3,6% - с нарушениями правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В результате проведенного анализа выявлены следующие правовые подходы.

1. *При отсутствии в материалах дела доказательств наличия обстоятельств, отягчающих административную ответственность, оснований для назначения виновному лицу меры ответственности в виде штрафа в размере, превышающем минимально установленный соответствующей санкцией статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предел, не имеется.*

Согласно статье 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с настоящим Кодексом. При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

При рассмотрении дел №А19-5023/2014, №А19-7986/2014, №А19-9584/2014, №А19-13929/2014, №А19-533/2013, №А19-4035/2013 об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности суд пришел к выводу о наличии в действиях (бездействии) виновного лица всех элементов административного правонарушения. Вместе с тем, постановления административных органов признаны незаконными и изменены судом в части назначения административного наказания, в связи с отсутствием в материалах дела доказательств наличия отягчающих обстоятельств размер административного штрафа снижен судом до минимально установленного статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предела.

На правомерность данного подхода к определению размера административного штрафа указал суд апелляционной инстанции при обжаловании ответчиком решения суда по делу №А19-4035/2013.

1. *Суд, исходя из фактических обстоятельств дела, вправе признать административное правонарушение малозначительным вне зависимости от наступления каких-либо негативных последствий совершенного деяния.*

Статьей 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

В соответствии с правовой позицией, выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 года N 4-П, при отсутствии у судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, полномочий по наложению административного наказания ниже низшего предела, определенного соответствующей административной санкцией, единственным известным действующему административно-деликтному законодательству вариантом, позволяющим избежать чрезмерного (избыточного) ограничения имущественных прав юридических лиц при применении административных штрафов, является предусмотренная статьей 2.9 КоАП Российской Федерации возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения.

Малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений (пункт 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях").

При рассмотрении дела №А19-6531/2014 Арбитражный суд Иркутской области установил наличие в действиях юридического лица всех элементов административного правонарушения. При этом суд пришел к выводу, что распространение рекламы без согласия абонента на ее получение не представляет существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, направление рекламного объявления адресату, не заинтересованному в объекте рекламирования, свидетельствует о случайном, ненамеренном характере правонарушения. Руководствуясь конституционными принципами справедливости и соразмерности при назначении наказания, суд оценил совершенное административное правонарушение как малозначительное и отменил постановление административного органа о привлечении юридического лица к административной ответственности. Принятый по настоящему делу судебный акт оставлен без изменения судами вышестоящих инстанций.

В результате рассмотрения дела №А19-7137/2014 суд признал в качестве основания для применения положений статьи 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях незначительную просрочку в представлении декларации об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (1 день), отсутствие направленности на совершение правонарушения и сокрытие информации, экономического ущерба интересам государства и освободил лицо от административной ответственности.

К аналогичным выводам пришел суд при рассмотрении дела №А19-13651/2013.

Судебные акты по делам А19-6531/2014, №А19-7137/2014, №А19-13651/2013 оставлены судами апелляционной и кассационной инстанций без изменения.

Несвоевременное представление декларации об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в связи с технической ошибкой признано Арбитражным судом Иркутской области при рассмотрении дела №А19-10251/2013 в качестве основания для освобождения юридического лица от административной ответственности в связи с его малозначительностью. Судом также учтено отсутствие доказательств того, что содержащиеся в поданной лицом декларации сведения не соответствуют сведениям, указанным в ранее представленной этим лицом декларации.

1. *По ходатайству заявителя пропущенный срок на обжалование постановления административного органа о привлечении к административной ответственности может быть восстановлен судом лишь при наличии уважительных причин пропуска срока.*

Статьей 30.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в десятидневный срок со дня получения копии оспариваемого постановления.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 117 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации процессуальный срок подлежит восстановлению по ходатайству лица, участвующего в деле, если иное не предусмотрено данным Кодексом. Арбитражный суд восстанавливает пропущенный процессуальный срок, если признает причины пропуска уважительными и если не истекли предусмотренные статьями 259, 276, 292 и 312 указанного Кодекса предельные допустимые сроки для восстановления.

Согласно абзацу 2 части 2 статьи 208 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случае пропуска десятидневного срока он может быть восстановлен судом по ходатайству заявителя.

В ходе рассмотрения дел №А19-9328/2014, №А19-9330/2014 суд установил, что десятидневный срок на обжалование постановления о привлечении к административной ответственности истек 02.06.2014. В ходатайствах о восстановлении пропущенного срока заявитель указал, что первоначально обратился с аналогичным требованием в суд общей юрисдикции, определением от 06.06.2014 жалоба возращена заявителю в связи с неподведомственностью, в связи с чем 11.06.2014 он обратился в арбитражный суд. Поскольку обращение заявителя в суд общей юрисдикции с нарушением требований закона о подведомственности дел не является основанием для безусловного восстановления пропущенного срока, суд отказал в удовлетворении заявленного ходатайства.

С данным правовым подходом согласились суды вышестоящих инстанций при обжаловании заявителем решений Арбитражного суда Иркутской области по вышеуказанным делам, отметив, что подача обществом в суд общей юрисдикции заявления о признании незаконным и отмене оспариваемого постановления не является исключительным и непреодолимым обстоятельством, не позволившим заявителю своевременно обратиться в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Вместе с тем, при рассмотрении дела №А19-11461/2014 Арбитражный суд Иркутской области пришел к противоположному выводу, восстановив пропущенный по причине ошибочного обращения в суд общей юрисдикции срок. Решение суда по данному делу обжаловано в Четвертый арбитражный апелляционный суд и оставлено без изменения. Довод о неправомерном восстановлении пропущенного процессуального срока ответчиком в апелляционной жалобе не заявлен, обстоятельства восстановления срока судом апелляционной инстанции по существу не исследованы.

Обжалование определения арбитражного суда о возращении заявления на основании пункта 4 части 1 статьи 129 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в вышестоящую инстанцию в рамках дела №А19-10434/2014 не признано судом первой инстанции в качестве уважительной причины пропуска установленного законом срока на обращение в суд с требованием об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности.

При рассмотрении дел №А19-10554/2014, №А19-16876/2014, №А19-17092/2014, №А19-16414/2013 заявителю отказано в восстановлении пропущенных процессуальных сроков, поскольку семейные обстоятельства индивидуального предпринимателя, нахождение представителя в командировке, кадровые перестановки, смена руководителя, а также иные внутренние организационные проблемы юридического лица уважительными причинами пропуска срока на обращение в суд не являются.

1. *Отсутствие доказательств надлежащего уведомления лица о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении является основанием для признания постановления административного органа незаконным.*

Согласно части 2 статьи 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

На основании части 3 статьи 25.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении дела об административном правонарушении выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела.

Предъявляя требование о признании незаконным постановления административного органа о привлечении к административной ответственности в рамках дела №А19-5684/2014, заявитель указал на нарушение процедуры привлечения к ответственности, поскольку протокол и оспариваемое постановление вынесены в его отсутствие, о времени и месте их составления заявитель извещен не был. При проверке данного довода суд установил, что извещения о времени и месте составления протокола и рассмотрения дела об административном правонарушении направлялись заявителю по адресу, отличному от адреса, указанного в выписке из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, в связи с чем суд пришел к выводу о правомерности доводов заявителя и удовлетворил его требования.

1. *Лица, отказавшиеся от получения направленных им извещений о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении или не явившиеся за их получением, при наличии в материалах дела доказательств направления указанных уведомлений считаются надлежащим образом уведомленными.*

Оспаривая в рамках дела №А19-16524/2014 постановление административного органа о привлечении к административной ответственности, юридическое лицо в качестве одного из доводов указало отсутствие надлежащего уведомления заявителя о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении. Проверяя указанный довод, суд установил, что извещение направлено по юридическому адресу общества, содержащемуся в Едином государственном реестре юридических лиц, однако данным лицом не получено в связи с отсутствием организации по указанному адресу. С учетом положений статьи 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации суд пришел к выводу о том, что заявитель считается надлежащим образом извещенным, и отклонил его доводы.

К аналогичным выводам пришел суд при рассмотрении дела №А19-18378/2014.

Правомерность такого подхода нашла свое подтверждение при обжаловании судебных актов по делам №А19-16524/2014 и №А19-18378/2014 в суд апелляционной инстанции.

При рассмотрении дела №А19-1994/2014 об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности суд первой инстанции пришел к выводу об отсутствии доказательств надлежащего уведомления заявителя о времени и месте составления протокола и рассмотрения дела об административном правонарушении и незаконности обжалуемого постановления, поскольку направленная административным органом по юридическому адресу лица корреспонденция возвращена без вручения в связи с выбытием адресата и истечением срока хранения. По мнению суда, административный орган должен был предпринять меры для уточнения адреса организации и выяснить причины неполучения корреспонденции по различным основаниям.

Отменяя данный судебный акт, суд апелляционной инстанции признал ошибочными выводы Арбитражного суда Иркутской области, указав, что обязанность по организации надлежащего получения входящей корреспонденции лежит на юридическом лице, которое не предприняло должных мер по получению направляемой в его адрес корреспонденции уполномоченным на такое получение представителем.

1. *Установление административным органом наличия отягчающего административную ответственность обстоятельства само по себе не является основанием для назначения административного наказания в виде штрафа в максимальном размере, установленном санкцией соответствующей статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.*

При назначении организации административного наказания в виде штрафа в размере 40 000 руб. в связи с совершением правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, административный орган в качестве отягчающего обстоятельства учел факт повторного совершения данного правонарушения, в связи с чем назначил наказание в максимальном размере, предусмотренном частью 2 статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Поскольку санкция данной нормы предусматривает ответственность для юридических лиц в виде штрафа в размере от 30 000 руб. до 40 000 руб., суд признал незаконным, отменил постановление административного органа в части назначения наказания и посчитал возможным назначить штраф в сумме 35 000 руб. Постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения (дело №А19-14954/2013).

1. *Составление административным органом протокола об административном правонарушении и вынесение постановления о привлечении к административной ответственности в один день является снованием для признания данного постановления незаконным.*

В пункте 2.2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2006 года N 267-О указано, что право каждого на защиту своих прав и свобод всеми не запрещенными законом способами, закрепленное статьей 45 Конституции Российской Федерации, предполагает наличие гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах не только в рамках судопроизводства, но и во всех иных случаях привлечения к юридической ответственности.

Применительно к производству по делам об административных правонарушениях действующее законодательство предусматривает для лиц, привлекаемых к административной ответственности, ряд гарантий реализации права на защиту.

Так, в силу части 1 статьи 1.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

Таким образом, действующее законодательство содержит императивное требование о том, что лицо может быть привлечено к административной ответственности только при условии соблюдения порядка производства по делу об административном правонарушении.

Согласно ст. 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях протокол об административном правонарушении составляется с участием лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, или его представителя.

Частью 2 ст. 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что дело об административном правонарушении по общему правилу рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по данному делу.

В ходе рассмотрения дела №А19-5028/2014 суд установил, что протокол об административном правонарушении составлен и постановление по делу вынесено административным органом в один день, порядок привлечения заявителя к административной ответственности не может быть признан в рассматриваемом случае соблюденным, так как тем самым заявитель был лишен в полном объеме гарантий защиты, предоставленных ему Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и не смог в должной мере воспользоваться своими правами и обязанностями. Данное обстоятельство явилось основанием для признания постановления о привлечении к административной ответственности незаконным и его отмене.

К аналогичным выводам пришел суд при рассмотрении дела №А19-6879/2014. Кроме того, суд учел, что присутствие при составлении протокола и вынесении постановления представителя организации не свидетельствует о ее надлежащем извещении, поскольку доверенность представителя носит общий характер и не содержит полномочий на представление интересов общества при составлении протокола и вынесении постановления по делу об административном правонарушении.

*8 . Отсутствие в протоколе об административном правонарушении подписи представителя юридического лица, подтверждающей факт разъяснения ему прав и обязанностей, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, является основанием для признания постановления по делу об административном правонарушении незаконным.*

Статьей 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено составление протокола об административном правонарушении с участием законного представителя привлекаемого к административной ответственности юридического лица.

Частью 3 статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что при составлении протокола об административном правонарушении законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, о чем делается запись в протоколе.

По делу №А19-13081/2014 об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности судом установлено, что представителю организации в нарушение указанных выше норм не разъяснены его права и обязанности, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом в графе протокола «права и обязанности разъяснены» отсутствует не только подпись представителя о таком разъяснении, но и соответствующая запись об его отказе от подписи. Более того, в соответствующей графе имеется запись о том, что «права, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, не разъяснены». Наличие на оборотной стороне протокола об административном правонарушении печатного текста извлечения из статей 25.1, 25.4, 25.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при наличии записи о том, что права и обязанности не были разъяснены, само по себе не свидетельствует о надлежащем исполнении должностным лицом административного органа требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. С учетом данных обстоятельств постановление о привлечении к административной ответственности признано судом незаконным.

*9. Направление извещения о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении по месту нахождения филиала юридического лица не свидетельствует о надлежащем уведомлении самой организации.*

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в пункте 24 постановления Пленума от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" разъяснил, что в целях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (часть 2 статьи 25.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Указанный перечень законных представителей юридического лица является закрытым. В связи с этим необходимо учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является. Поэтому его извещение не может рассматриваться как извещение законного представителя.

При рассмотрении дела №А19-11485/2013 о признании незаконным постановления административного органа о привлечении к административной ответственности суд установил, что постановление о назначении административного наказания вынесено без участия законного представителя общества, и материалы дела не содержат доказательств надлежащего извещения общества о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении. В качестве доказательства извещения общества о рассмотрении дела об административном правонарушении административным органом представлено определение с отметкой о вручении данного определения филиалу организации. Однако данное обстоятельство не свидетельствует о надлежащем извещении юридического лица либо его законного представителя о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении. Каких-либо доказательств направления указанного определения по юридическому адресу организации административным органом не представлено. При изложенных обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что административным органом не принято необходимых и достаточных мер для извещения общества о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, в связи с чем признал постановление о привлечении к административной ответственности незаконным.