

**ДВАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД**

Староникитская ул., 1, г. Тула, 300041, тел.: (4872)70-24-24, факс (4872)36-20-09

e-mail: info@20aas.arbitr.ru, сайт: <http://20aas.arbitr.ru>**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

г. Тула

Дело № А62-6928/2016

Резолютивная часть постановления объявлена 26.04.2017

Постановление изготовлено в полном объеме 04.05.2017

Двадцатый арбитражный апелляционный суд в составе председательствующего Мордасова Е.В., судей Стахановой В.Н. и Рыжовой Е.В., при ведении протокола судебного заседания секретарем Федосеевой Ю.А., при участии в судебном заседании представителей от заявителя: Карнюшиной Т.П. (доверенность от 12.12.2016 № 291, паспорт), в отсутствие заинтересованных лиц, третьего лица, извещенных надлежащим образом, рассмотрев в судебном заседании апелляционные жалобы Центрального Управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Администрации Татарского сельского поселения Монастырщинского района Смоленской области на решение Арбитражного суда Смоленской области от 27.01.2017 по делу № А62-6928/2016, принятое по заявлению Администрации Татарского сельского поселения Монастырщинского района Смоленской области (Смоленская область, Монастырщинский район, д. Татарск, ОГРН 1056750860253; ИНН 6710004265) к государственному инспектору отдела общего промышленного надзора Управления Ростехнадзора по Смоленской области Романенкову А.В. (Смоленская область, г. Рославль), Центральному Управлению Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Москва, ОГРН 1067746766240, ИНН 7702609639), третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора: акционерное общество «Газпром газораспределение Смоленск» (г. Смоленск, ОГРН 1026701455329, ИНН 6731011930), о признании незаконным и отмене постановления № 12.2-Пс/0280-0509пл-2016 о назначении административного наказания от 15.09.2016, установил следующее.

Администрация Татарского сельского поселения Монастырщинского района Смоленской области (далее по тексту – администрация, заявитель) обратилась в арбитражный суд с заявлением к государственному инспектору отдела общего промышленного надзора Управления Ростехнадзора по Смоленской области Романенкову А.В., Центральному Управлению Федеральной службы по экологическому,

технологическому и атомному надзору (далее по тексту – управление, административный орган) о признании незаконным и отмене постановления № 12.2-Пс/0280-0509пл-2016 о назначении административного наказания от 15.09.2016.

Определением Арбитражного суда Смоленской области к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено АО "Газпром газораспределение Смоленск".

Решением Арбитражного суда Рязанской области от 06.02.2017 по настоящему делу заявленные требования были удовлетворены. Судебный акт мотивирован тем, что и в действиях (бездействии) заявителя присутствует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), однако ввиду малозначительности суд первой инстанции счел возможным освободить заявителя от административной ответственности.

Не согласившись с принятым судом решением, управление обратилось в Двадцатый арбитражный апелляционный суд с жалобой, в которой просит отменить решение по настоящему делу, принять новый судебный акт.

В обоснование жалобы управление указывает, что суд необоснованно квалифицировал действия администрации по использованию газопровода без лицензии по части 1 статьи 14.1 КоАП РФ, поскольку администрация не является субъектом предпринимательской деятельности. Кроме того административный орган указал, что суд первой инстанции необоснованно применил положения статьи 2.9. КоАП РФ.

Администрация также представила в суд апелляционную жалобу, в которой указывает, что оспариваемый судебный акт принят с нарушением норм материального и процессуального права. Заявитель полагает, что наличие в собственности муниципального образования объекта газоснабжения не является основанием для признания органа местного самоуправления организацией, эксплуатирующей указанный объект и, соответственно, заявитель не может быть признан субъектом вмененного административного правонарушения. В судебном заседании представитель администрации поддержал доводы жалобы, настаивала на отмене решения от 27.01.2017.

Заинтересованные лица и третье лицо, извещенные надлежащим образом, явку представителей в судебном заседании не обеспечили, в связи с чем и на основании статей 266, 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено без их участия.

Изучив материалы дела, исследовав и оценив имеющиеся в деле доказательства, обсудив доводы жалобы и отзыва на нее, заслушав пояснения представителя заявителя,

суд апелляционной инстанции не находит оснований для изменения либо отмены обжалуемого судебного акта по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, на основании распоряжения Центрального управления Ростехнадзора от 25.07.2016 №С-509-пр в отношении администрации проведена плановая выездная проверка с целью контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, требований технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления при эксплуатации опасного производственного объекта - сеть газоснабжения, в том числе межпоселковая д. Мигновичи Монастырщинского района Смоленской области, рег. №А04-21347-0001, расположенного по адресу: Смоленская область, Монастырщинский район, д. Мигновичи.

По результатам проверки выявлены нарушения требований законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности (акт проверки от 09.09.2016 №12.2-0509пл-А/0145-2016):

- не имеется лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности;
- ответственный за осуществлением производственного контроля Мурашкина Е.С. не прошла аттестацию по промышленной безопасности;
- не имеется документации о порядке расследования причин инцидентов на опасном производственном объекте, их учета и анализа, утвержденной организацией, эксплуатирующей поднадзорный объект и согласованной с территориальным органом ответчика, осуществляющим надзор за данным объектом.

Постановлением о назначении административного наказания от 15.09.2016 года № 12.2-Пс/0280-0509пл-2016, администрация привлечена к административной ответственности за совершенное административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ей назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 200 000 рублей.

Администрация, не согласившись с указанным постановлением, обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании его незаконным. В обоснование приведенных в заявлении доводов администрация ссылается на то обстоятельство, что в целях определения организации, ответственной за эксплуатацию опасного производственного объекта, заключила договор со специализированной организацией - АО «Газпромраспределение Смоленск» на техническое обслуживание объекта газораспределения, в соответствии с подпунктом 3.1.3 которого АО «Газпром газораспределение Смоленск», имея лицензии на все необходимые виды деятельности в отношении газовых сетей (и на эксплуатацию, и на техническое обслуживание, и т.п.), в

период действия договора осуществляет виды деятельности, непосредственно связанные с эксплуатацией объекта газораспределения: осуществление ведения эксплуатационной документации; осуществление производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности в рамках действующего договора; обеспечивают поверку приборов, необходимых для эксплуатации объекта и т.д.

Оставляя решение Арбитражного суда Смоленской области без изменения, суд апелляционной инстанции исходит из следующего.

Согласно статье 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Частью 1 статьи 9.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 9.1 Кодекса, составляет нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Субъектами правонарушений могут быть как граждане и должностные лица, так и юридические лица независимо от их организационно-правовых форм, чья деятельность функционально связана с опасными производственными объектами.

Правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов определяет Федеральный закон от 27.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к Закону N 116-ФЗ (статья 2 Закона N 116-ФЗ).

Согласно части 1 статьи 9 названного Закона организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана в том числе, соблюдать положения настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных технических документов в области промышленной безопасности; допускать к работе на опасном производственном объекте лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и не

имеющих медицинских противопоказаний к указанной работе; обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности; организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности; обеспечивать наличие и функционирование необходимых приборов и систем контроля за производственными процессами в соответствии с установленными требованиями; обеспечивать укомплектованность штата работников опасного производственного объекта в соответствии с установленными требованиями; иметь на опасном производственном объекте нормативные правовые акты, устанавливающие требования промышленной безопасности, а также правила ведения работ на опасном производственном объекте; обеспечивать проведение экспертизы промышленной безопасности зданий, сооружений и технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, а также проводить диагностику, испытания, освидетельствование сооружений и технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, в установленные сроки и по предъявляемому в установленном порядке предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориального органа; заключать договор обязательного страхования гражданской ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте; предотвращать проникновение на опасный производственный объект посторонних лиц; обеспечивать выполнение требований промышленной безопасности к хранению опасных веществ.

В силу части 2 статьи 9 Закона N 116-ФЗ работники опасного производственного объекта обязаны проходить подготовку и аттестацию в области промышленной безопасности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 указанного Закона под требованиями промышленной безопасности понимаются условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в настоящем Федеральном законе, других федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных норм и правилах в области промышленной безопасности.

Статьей 2 Закона № 116-ФЗ предусмотрено, что опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 6 этого же Закона к видам деятельности в области промышленной безопасности относятся проектирование, строительство, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

Согласно статье 2, пункту 1 статьи 9 Закона N 116-ФЗ опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к названному закону. В частности, объекты, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества, в том числе горючие вещества - жидкости, газы, пыли, способные самовозгораться, а также возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления.

Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности, подлежащего лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также соблюдать условия указанной лицензии и установленного нормативными документами порядка эксплуатации опасного производственного объекта.

В силу подпункта "б" пункта 2 Правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.2002 N 317, газораспределительной организацией может быть организация - собственник газораспределительной системы, которая получила газораспределительную систему в процессе приватизации либо создала или приобрела ее на других предусмотренных законодательством Российской Федерации основаниях, или организация, заключившая с собственником газораспределительной системы договор на ее эксплуатацию.

В пункте 7 Правил поставки газа в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 05.02.1998 N 162 определено, что газотранспортная система - система газопроводов, соединяющая производителя газа и потребителя газа, включающая магистральные газопроводы, газопроводы-отводы, газораспределительные сети, находящиеся у газотранспортной, газораспределительной организации или покупателя в собственности или на иных законных основаниях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.11.2000 N 878 утверждены Правила охраны газораспределительных сетей (далее - Правила), которые

действуют на всей территории Российской Федерации и являются обязательными для юридических и физических лиц, являющихся собственниками, владельцами или пользователями земельных участков, расположенных в пределах охранных зон газораспределительных сетей (пункт 2 Правил). Данные Правила, разработанные на основании Закона N 69-ФЗ, устанавливают порядок определения границ охранных зон газораспределительных сетей, условия использования земельных участков, расположенных в их пределах, и ограничения хозяйственной деятельности, которая может привести к повреждению газораспределительных сетей, определяют права и обязанности эксплуатационных организаций в области обеспечения сохранности газораспределительных сетей при их эксплуатации, обслуживании, ремонте, а также предотвращения аварий на газораспределительных сетях и ликвидации их последствий (пункт 1 Правил).

Согласно подпункту «и» пункта 3 указанных Правил эксплуатационная организация газораспределительной сети - специализированная организация, осуществляющая эксплуатацию газораспределительной сети и оказывающая услуги, связанные с подачей газа потребителям. Эксплуатационной организацией может быть организация - собственник этой сети либо организация, заключившая с организацией - собственником сети договор на ее эксплуатацию.

Из системного толкования указанных норм следует, что законодатель определил специального субъекта административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена пунктом 1 статьи 9.1. КоАП РФ. В данном случае им может быть специализированная организация, осуществляющая эксплуатацию газораспределительной сети и оказывающая услуги, связанные с подачей газа потребителям. При этом газораспределительная сеть у эксплуатационной организации может находиться либо на праве собственности, либо на основании договора на ее эксплуатацию.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту - Закон N 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

На основании пункта 1 статьи 37 Закона N 131-ФЗ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Как следует из материалов дела, спорный объект газораспределения находится в собственности муниципального образования, целью его использования является обеспечение жителей Татарского сельского поселения природным газом как основным коммунальным ресурсом, обеспечивающим жизнедеятельность местного населения.

Вместе с тем, действующее законодательство не предусматривает полномочия органов местного самоуправления по подаче или транспортировке газа потребителям. Данные обязанности законодателем возложены на специальные субъект – газораспределительные, газоснабжающие организации.

Согласно подпункту «б» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 17.05.2002 N 317 (ред. от 30.03.2015) "Об утверждении Правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации" "газораспределительная организация" - специализированная организация, осуществляющая эксплуатацию газораспределительной системы и оказывающая услуги, связанные с подачей газа потребителям.

Из изложенного выше следует, что администрация не является специализированной организацией, ее основная деятельность не связана с эксплуатацией газораспределительной сети и оказанием соответствующих услуг, не является ни газоснабжающей, ни газораспределительной организацией. Учитывая изложенное, судебная коллегия считает, что в данном случае заявитель не может быть субъектом административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена пунктом 1 статьи 9.1. КоАП РФ.

Кроме того, суд апелляционной инстанции принимает во внимание представленный в материалы дела договор, заключенный администрацией с АО «Газпром газораспределение Смоленск» (т.1, л.д. 16-19). По условиям указанного договора администрация (заказчик) передает для технического обслуживания объект газораспределения исполнителю (АО «Газпром газораспределение Смоленск»), т.е. специализированной организации. При этом круг обязанностей исполнителя, предусмотренный пунктом 3.1. договора, фактически представляет из себя полный комплекс обязанностей по эксплуатации указанного имущества.

Таким образом, исходя из буквального толкования договора, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о том, что исполнитель фактически принял на себя обязательства по осуществлению функций эксплуатирующей организации, предусмотренные частью 1 статьи 9 Закона №116-ФЗ и извлекает прибыль из данной деятельности.

Согласно пункту 9 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» в случае, если при рассмотрении заявления об

оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности суд установит, что оспариваемое постановление содержит неправильную квалификацию правонарушения либо принято неправомочным органом, суд в соответствии с частью 2 статьи 211 АПК РФ принимает решение о признании незаконным оспариваемого постановления и о его отмене в указанной части.

Установленные факты свидетельствуют о том, что в данном случае отсутствует состав административного правонарушения, ввиду привлечения к ответственности ненадлежащего субъекта.

Учитывая изложенное, суд первой инстанции обоснованно счел оспариваемое постановление незаконным и правомерно удовлетворил заявленные требования.

Доводы жалобы управления рассмотрены судебной коллегией и отклонены ввиду из несостоятельности по причинам, аналогичным вышеуказанным.

Оснований для отмены решения суда первой инстанции, в том числе и безусловных, установленных частью 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, у суда апелляционной инстанции не имеется.

Руководствуясь статьями 266, 268, 269, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Двадцатый арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Смоленской области от 27.01.2017 по делу № А62-6928/2016 оставить без изменения, апелляционные жалобы без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Арбитражный суд Центрального округа в течение двух месяцев со дня изготовления постановления в полном объеме. В соответствии с частью 1 статьи 275 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации кассационная жалоба на постановление суда подается через арбитражный суд первой инстанции.

Председательствующий

Е.В. Мордасов

Судьи

Е.В. Рыжова

В.Н. Стаханова