



АРБИТРАЖНЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ

Именем Российской Федерации
РЕШЕНИЕг. Абакан
25 апреля 2013 года

Дело № А74-728/2013

Резолютивная часть решения объявлена 22 апреля 2013 года.
Полный текст решения изготовлен 25 апреля 2013 года.

Арбитражный суд Республики Хакасия в составе судьи И.А. Курочкиной, при ведении протокола секретарём судебного заседания А.В. Ноговициной, рассмотрел в открытом судебном заседании дело по заявлению Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия (ИНН 1901021801, ОГРН 1031900519243) к Министру транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егорову Александру Леонидовичу (ИНН 190400573800) о привлечении к административной ответственности по части 2 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В судебном заседании приняли участие представители:
Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия – Чиж Д.А. на основании доверенности от 10.01.2013 № 04-48;
ответчика – Лыткин О.П. на основании доверенности от 01.06.2012.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия (далее – антимонопольный орган) обратилось в Арбитражный суд Республики Хакасия с заявлением о привлечении министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егорова Александра Леонидовича (далее – Министр) к административной ответственности по части 2 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В ходе рассмотрения дела от заявителя поступило ходатайство о переквалификации административного правонарушения, антимонопольный орган просил привлечь министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егорова А.Л. к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ и назначить штраф в максимальном размере - 30 000 рублей. Также, антимонопольный орган представил дополнительные пояснения по делу, указав, что статья 2.9 КоАП РФ не может быть применена.

В судебном заседании представитель заявителя поддержал требование о привлечении Министра к административной ответственности за осуществление действий (бездействия), которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в частности за утверждение индивидуальное предпринимателю Толстикovu О.А. расписания по межмуниципальному маршруту № 104 МТ «Абакан - Усть-Абакан» без проведения конкурса, а также уклонение от своевременного проведения конкурса по данному расписанию.

Представитель ответчика возражал против удовлетворения заявленного требования по основаниям, изложенным в отзыве на заявление. Пояснил, что вменяемое антимонопольным органом административное правонарушение совершено Министром ранее, чем он был привлечён к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 КоАП

РФ, в связи с чем в его действиях отсутствует квалифицирующий признак части 2 статьи 14.9 КоАП РФ. Переквалификация на часть 1 статьи 14.9 КоАП РФ невозможна, поскольку решением Арбитражного суда Республики Хакасия по делу № А74-1922/2012 Министр уже привлечён к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ за утверждение расписания без проведения конкурса. В данном случае имеет место быть эпизод одного и того правонарушения, что в силу пункта 7 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ является основанием для прекращения производства по делу.

Кроме того, представитель ответчика указал на нарушение антимонопольным органом процедуры составления протокола об административном правонарушении, а именно: протокол составлен в отсутствие Министра, несмотря на заявленное им ходатайство об отложении срока составления протокола; ходатайство Министра не рассмотрено антимонопольным органом; в уведомлениях о составлении протокола антимонопольным органом не указана конкретная часть статьи 14.9 КоАП РФ, что является нарушением прав Министра, поскольку он не мог подготовиться надлежащим образом и представить соответствующие доказательства в защиту своих прав.

В дополнение к вышеизложенному представитель Министра просил применить статью 2.9 КоАП РФ, поскольку 02.04.2012 (до вынесения антимонопольным органом решения № 14-А-12) Министерством транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия объявлен открытый конкурс, в том числе по межмуниципальному маршруту № 104 МТ «Абакан - Усть-Абакан».

При рассмотрении дела арбитражный суд установил следующие обстоятельства.

25 апреля 2012 года комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства рассмотрела материалы дела № 14-А-12, возбужденного в отношении Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», и приняла решение о признании Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия нарушившим часть 1 статьи 15 указанного закона в части утверждения хозяйствующим субъектам отдельных расписаний по межмуниципальным маршрутам без проведения конкурсных процедур, а также уклонении от своевременного проведения конкурса по данным расписаниям. В частности комиссия антимонопольного органа по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства отметила, что Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия утвердило индивидуальному предпринимателю Толстикovu О.А. расписание по межмуниципальному маршруту № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан» без проведения конкурса.

02 мая 2012 года по делу № 14-А-12 Министерству транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия вынесено предписание о немедленном прекращении нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и проведении в установленный действующим законодательством срок конкурса на право осуществления перевозки пассажиров и багажа по расписанию по маршруту № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан».

31 января 2013 года Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия направило в адрес министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия уведомление № 04-460 о явке 18 февраля 2013 года в 10 часов 30 минут для дачи пояснений и подписания протокола об административном правонарушении по статье 14.9 КоАП РФ.

5 февраля 2013 года антимонопольный орган телеграммой уведомил Министра о явке 18 февраля 2013 года, телеграмма вручена лично Егорову А.Л. (вх. № 57Т от 6 февраля 2013 года).

15 февраля 2013 года антимонопольный орган уведомлением № 04-733 повторно сообщил Министру о явке 18 февраля 2013 года в 10 часов 30 минут для дачи пояснений и подписания протокола, уведомление зарегистрировано в Министерстве транспорта

и дорожного хозяйства Республики Хакасия в этот же день, о чём свидетельствует соответствующая отметка канцелярии (вх.15.02.2013).

В уведомлениях антимонопольный орган указал, что неявка в установленный срок будет расценена как отказ от подписания протокола об административном правонарушении.

15 февраля 2013 года (вх. № 516) в антимонопольный орган поступило ходатайство Министра от 14.02.2013 № 180-243-АЕ о переносе срока дачи пояснений и подписания протокола в связи с невозможностью явки Егорова А.Л. в установленный срок.

18 февраля 2013 года заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия составил в отношении министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егорова А.Л. протокол об административном правонарушении № 7-А-13-АП по части 2 статьи 14.9 КоАП РФ в его отсутствие.

В качестве события административного правонарушения в протоколе отражён один из эпизодов, выявленных в ходе рассмотрения дела о нарушениях антимонопольного законодательства № 14-А-12, а именно: действия (бездействие) уполномоченного должностного лица в части межмуниципального маршрута № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан».

Полагая факт правонарушения установленным, антимонопольный орган обратился в арбитражный суд с заявлением о привлечении министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егорова А.Л. к административной ответственности.

Оценив доводы лиц, участвующих в деле, и представленные в дело доказательства, арбитражный суд пришёл к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ) органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе создавать дискриминационные условия.

Согласно пункту 8 статьи 4 Федерального закона № 135-ФЗ дискриминационными условиями признаются условия доступа на товарный рынок, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

В силу части 2 статьи 14.9 КоАП РФ действия (бездействие) должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, если такие должностные лица были ранее подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 000 руб. до 50 000 руб. либо дисквалификацию на срок до трёх лет.

Статьёй 7 Закона Республики Хакасия от 16 ноября 2009 года № 126-ЗРХ «Об организации пассажирских перевозок, осуществляемых автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Республики Хакасия» предусмотрено, что Правительство Республики Хакасия в сфере организации пассажирских перевозок помимо прочего принимает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, регулирующие организацию пассажирских перевозок.

Согласно пункту 2 постановления Правительства Республики Хакасия от 13 июля 2010 года № 347 «О мерах по реализации Закона Республики Хакасия «Об организации пассажирских перевозок, осуществляемых автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок

на территории Республики Хакасия» исполнение функций заказчика пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальной маршрутной сети на территории Республики Хакасия возложено на Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия.

В силу пункта 4.4 Положения об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальной маршрутной сети на территории Республики Хакасия, утверждённого постановлением Правительства Республики Хакасия от 13 июля 2010 года № 347, привлечение перевозчиков для осуществления коммерческих пассажирских перевозок осуществляется заказчиком пассажирских перевозок на конкурсной основе в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Хакасия.

Пунктом 4.6 указанного выше Положения установлено, что коммерческие пассажирские перевозки по регулярному межмуниципальному маршруту осуществляются на основании договора на осуществление коммерческих пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальной маршрутной сети, который заключается заказчиком и перевозчиком по результатам конкурса на осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальной маршрутной сети. По окончании срока действия договора или в случае его досрочного расторжения объявляется новый конкурс на право осуществлять коммерческие пассажирские перевозки по маршруту.

Пунктом 4.7 Положения об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальной маршрутной сети на территории Республики Хакасия определено, что договор между заказчиком и перевозчиком на осуществление коммерческих пассажирских перевозок по маршрутам регулярных перевозок без проведения конкурса заключается в следующих случаях:

1) если потребность в пассажирских перевозках по данным маршрутам регулярных перевозок обусловлена обстоятельствами, носящими чрезвычайный характер (вследствие действия непреодолимой силы);

2) в случае неоказания перевозчиком услуг по перевозке пассажиров и багажа по данному маршруту в течение двух суток, включая отказ перевозчика от исполнения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа и (или) досрочное расторжение указанного договора;

3) если признан конкурс на осуществление пассажирских перевозок по данному маршруту несостоявшимся;

4) в случае приостановления действия лицензии перевозчика, обязанного осуществлять пассажирские перевозки по конкретному маршруту регулярных перевозок;

5) если аннулирована лицензия перевозчика, обязанного осуществлять пассажирские перевозки по конкретному маршруту регулярных перевозок.

В случаях, установленных абзацем первым и четвёртым указанного выше пункта, договор на осуществление временных пассажирских перевозок заключается на срок до устранения (ликвидации) обстоятельств чрезвычайного характера или возобновления действия лицензии.

При возникновении обстоятельств, указанных в абзацах втором, третьем и пятом упомянутого пункта, заказчик пассажирских перевозок в течение одного месяца с момента их возникновения организует проведение конкурса на осуществление пассажирских перевозок по маршруту регулярных перевозок, не обслуживаемому перевозчиком. В этих случаях срок действия договора на выполнение временных пассажирских перевозок оканчивается сроком вступления в силу контракта (договора), заключённого по результатам проведённого конкурса.

Приглашение перевозчиков для осуществления временных пассажирских перевозок по маршруту регулярных перевозок осуществляется путём размещения заказчиком в средствах массовой информации соответствующего объявления с предложением перевозчикам дать письменное согласие на заключение договора на осуществление временных пассажирских перевозок.

Договоры на осуществление временных пассажирских перевозок в таких случаях заключаются с перевозчиками в порядке очерёдности поступления от них к заказчику письменных согласий. При этом очерёдность определяется датой и временем регистрации поступающих письменных согласий в книге входящих документов заказчика.

Таким образом, действующее законодательство в сфере организации пассажирских перевозок допускает заключение договора на осуществление коммерческих пассажирских перевозок по маршрутам регулярных перевозок без проведения конкурса в строго оговоренных случаях. При этом при возникновении таких обстоятельств как неказание перевозчиком услуг по перевозке пассажиров и багажа по данному маршруту в течение двух суток, включая отказ перевозчика от исполнения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа и (или) досрочное расторжение указанного договора, либо аннулирование лицензии перевозчика, обязанного осуществлять пассажирские перевозки по конкретному маршруту регулярных перевозок, заказчик пассажирских перевозок в течение одного месяца с момента их возникновения организует проведение конкурса на осуществление пассажирских перевозок по маршруту регулярных перевозок, не обслуживаемому перевозчиком.

Как следует из материалов дела, 5 февраля 2011 года индивидуальный предприниматель Толстикова О.А. обратился в Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия с заявлением о продлении срока действия расписания по межмуниципальному маршруту № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан».

28 февраля 2011 года Министром было утверждено расписание по межмуниципальному маршруту № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан» индивидуальному предпринимателю Толстиковой О.А. без проведения конкурсных процедур.

В ходе рассмотрения дела № 14-А-12 представитель Министра пояснил, что поскольку никто из иных перевозчиков не изъявил желания осуществлять перевозки по маршруту № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан» Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия в установленные сроки утвердило расписание индивидуальному предпринимателю Толстиковой О.А. без проведения конкурсных процедур.

Учитывая изложенное выше, арбитражный суд полагает, что факт осуществления министром транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егоровым А.Л. действий (бездействия), которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а именно: утверждение индивидуальному предпринимателю Толстиковой О.А. расписания по межмуниципальному маршруту № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан» без проведения конкурса, а также уклонение от проведения конкурса по данному расписанию, подтверждается материалами дела.

Решение антимонопольного органа от 25.04.2012 по делу № 14-А-12 оспорено Министерством транспорта и дорожного хозяйства в установленном порядке в арбитражный суд. Решением Арбитражного суда Республики Хакасия от 26.09.2012 по делу № А74-3650/2012 в удовлетворении требований Министерства отказано.

Согласно представленным административным материалам, антимонопольный орган квалифицировал действия (бездействие) Министра по части 2 статьи 14.9 КоАП РФ, мотивируя тем, что указанное должностное лицо уже было привлечено к административной ответственности и подвергнуто административному наказанию по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ решением Арбитражного суда Республики Хакасия от 2 июля 2012 года по делу № А74-1922/2012, оставленным в силе постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 7 сентября 2012 года, а также постановлением Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 декабря 2012 года.

Как было указано ранее, в ходе судебного разбирательства от заявителя поступило ходатайство о переквалификации административного правонарушения, в котором антимонопольный орган просил привлечь Министра транспорта и дорожного хозяйства

Республики Хакасия Егорова А.Л. к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ и назначить штраф в размере 30 000 руб.

В соответствии с пунктом 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 года N 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» суд вправе принять решение о привлечении к административной ответственности в соответствии с надлежащей квалификацией, если заявление административного органа о привлечении к административной ответственности или протокол об административном правонарушении содержат неправильную квалификацию совершенного правонарушения. При этом указанное в протоколе событие правонарушения и представленные доказательства должны быть достаточными для определения иной квалификации противоправного деяния.

Вместе с тем, если в результате переквалификации составление протокола о совершенном правонарушении не отнесено к полномочиям обратившегося с заявлением органа, суд не вправе принять решение о привлечении к административной ответственности.

Если в соответствии с надлежащей квалификацией рассмотрение дела о привлечении к административной ответственности согласно части 3 статьи 23.1 КоАП РФ не отнесено к подведомственности арбитражного суда, суд, руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 150 АПК РФ, выносит определение о прекращении производства в арбитражном суде и о возвращении протокола об административном правонарушении и прилагаемых к нему документов административному органу.

Разрешая вопрос о надлежащей квалификации административного правонарушения, вменённого Министру, исследовав представленные в материалы дела доказательства, арбитражный суд пришёл к выводу о необходимости удовлетворения заявленного антимонопольным органом ходатайства и переквалификации административного правонарушения на часть 1 статьи 14.9 КоАП РФ в связи со следующим.

Частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ установлена административная ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за действия (бездействие), которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 15 000 руб. до 30 000 руб.

Согласно части 2 той же статьи за действия (бездействие), которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, административная ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если такие должностные лица были ранее подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, может наступить в виде более высокого штрафа либо дисквалификации на срок до трёх лет.

Квалифицирующий признак состава административного правонарушения по части 2 статьи 14.9 КоАП РФ определён законодателем в диспозиции указанной нормы. Для квалификации действий по части 2 статьи 14.9 КоАП РФ необходимо, чтобы должностные лица, указанные в части 1 данной нормы, были ранее подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

Таким образом, при отсутствии данного квалифицирующего признака действия (бездействия) должностных лиц подлежат квалификации по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Статьёй 4.6 КоАП РФ установлено, что лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Министр подвергнут административному наказанию по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ решением Арбитражного суда Республики Хакасия от 2 июля 2012 года по делу № А74-1922/2012. Данное решение было оставлено без изменения постановлением Третьего

арбитражного апелляционного суда от 7 сентября 2012 года, а также постановлением Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 декабря 2012 года.

Расписание по межмуниципальному маршруту № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан» утверждено Министром индивидуальному предпринимателю Толстикovu О.А. 28 февраля 2011 года.

Таким образом, антимонопольный орган ошибочно пришёл к выводу о том, что административное правонарушение, вменяемое Министру, содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.9 КоАП РФ.

Арбитражный суд полагает, что указанное в протоколе № 7-А-13-АП событие правонарушения в совокупности с представленными в дело доказательствами содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

В соответствии с частью 1 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных данным кодексом, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 указанного Кодекса, в пределах компетенции соответствующего органа.

Согласно части 1 статьи 23.48 КоАП РФ федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных в частности статьёй 14.9 упомянутого Кодекса.

Протокол об административном правонарушении от 18 февраля 2013 года № 7-А-13-АП составлен заместителем руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия в пределах предоставленных ему полномочий.

В соответствии с абзацем 5 части 3 статьи 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях по статье 14.9 КоАП РФ рассматривают судьи арбитражных судов.

В силу части 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 14.9 указанного Кодекса, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении за нарушение антимонопольного законодательства не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

В силу части 6 статьи 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьёй 14.9 КоАП РФ, начинается исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Учитывая, что решение антимонопольного органа по делу № 14-А-12, которым установлен факт нарушения Министерством транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия антимонопольного законодательства, вступило в силу 25 апреля 2012 года, антимонопольный орган составил протокол об административном правонарушении в отношении Министра в пределах срока давности привлечения к административной ответственности.

На дату рассмотрения дела в арбитражном суде срок давности привлечения к административной ответственности не истёк.

Довод представителя ответчика относительно повторности привлечения Министра к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ арбитражный суд считает несостоятельным ввиду следующего.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению в случае наличия постановления о назначении административного наказания по одному и тому же факту

совершения противоправных действий лицом, в отношении которого ведётся производство об административном правонарушении.

Следовательно, в рассматриваемом случае при привлечении Министра к административной ответственности следует устанавливать, в чем выразились действия (бездействие), которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В данном случае, в силу указанных выше правовых норм, такими действиями (бездействием) являются утверждение расписания по конкретному межмуниципальному маршруту конкретному индивидуальному предпринимателю без проведения конкурса, а также уклонение от своевременного проведения конкурса по данному расписанию.

В рамках дела № А74-1922/2012 Министр привлечён к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ за утверждение расписание по межмуниципальному маршруту № 101 «Черногорск – Усть-Абакан» (выход 4) индивидуальному предпринимателю Филиппову В.В. без проведения конкурсных процедур, а также уклонение от своевременного проведения конкурса по данному расписанию.

В рамках настоящего дела событие правонарушения выражено в утверждении расписания по межмуниципальному маршруту № 104 МТ «Абакан – Усть-Абакан» индивидуальному предпринимателю Толстикovu О.А. без проведения конкурсных процедур, а также уклонение от своевременного проведения конкурса по данному расписанию.

Согласно части 1 статьи 4.4 КоАП РФ при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

Таким образом, в рассматриваемом случае речь идет не о повторности административного правонарушения, а об однородности правонарушений, имеющих единый родовый объект посягательства (общественные отношения в сфере перевозок пассажиров автомобильным транспортом), в то время как объективная сторона правонарушений различна.

Доводы представителя ответчика о нарушении антимонопольным органом процедуры составления протокола об административном правонарушении арбитражный суд считает также несостоятельными.

В соответствии со статьей 25.1 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с данным Кодексом. В силу части 2 статьи 25.1 Кодекса 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.

В силу части 1 статьи 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения составляется протокол. Положения статьи 28.2 Кодекса, регламентирующие порядок составления протокола об административном правонарушении, предоставляют ряд гарантий защиты прав лицам, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, в том числе составление протокола об административном правонарушении в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности.

Пунктом 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» предусмотрено, что при рассмотрении дел об оспаривании решений (постановлений) административных органов

о привлечении к административной ответственности судам следует проверить, были ли приняты административным органом необходимые и достаточные меры для извещения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении в целях обеспечения возможности воспользоваться правами, предусмотренными статьей 28.2 КоАП РФ.

Согласно приведенным нормам Кодекса и правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации обеспечение административным органом лицу, привлекаемому к административной ответственности, возможности участвовать при составлении протокола об административном правонарушении является гарантией соблюдения его прав на защиту, а также создание необходимых предпосылок и условий для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении уполномоченным административным органом.

В соответствии со статьей 24.4 КоАП РФ лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, имеют право заявлять ходатайства, подлежащие обязательному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится данное дело (часть 1).

Ходатайство заявляется в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в виде определения (часть 2).

Как следует из материалов дела, 31 января 2013 года антимонопольный орган направил в адрес Министра уведомление № 04-460 о явке 18 февраля 2013 года в 10 часов 30 минут для дачи пояснений и подписания протокола об административном правонарушении по статье 14.9 КоАП РФ.

5 февраля 2013 года антимонопольный орган телеграммой уведомил Министра о явке 18 февраля 2013 года, телеграмма вручена лично Егорову А.Л. (вх. № 57Т от 6 февраля 2013 года).

15 февраля 2013 года антимонопольный орган уведомлением № 04-733 повторно сообщил Министру о явке 18 февраля 2013 года в 10 часов 30 минут для дачи пояснений и подписания протокола, уведомление зарегистрировано в Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия в этот же день, о чём свидетельствует соответствующая отметка канцелярии (вх.15.02.2013).

В уведомлениях антимонопольный орган указал, что неявка в установленный срок будет расценена как отказ от подписания протокола об административном правонарушении.

15 февраля 2013 года (вх. № 516) в антимонопольный орган поступило ходатайство Министра от 14.02.2013 № 180-243-АЕ о переносе срока дачи пояснений и подписания протокола в связи с невозможностью явки Егорова А.Л. в установленное время по причине служебных поездок в Ширинский район (18.02.2013), Орджоникидзевский район (19.02.2013).

18 февраля 2013 года заместителем руководителя антимонопольного органа в отсутствие Егорова А.Л. составлен протокол об административном правонарушении № 7-А-13-АП.

Отдельного документа (определения) о рассмотрении ходатайства Министра о переносе даты составления протокола об административном правонарушении в материалах дела не имеется.

Вместе с тем, арбитражный суд полагает, что заявленное ходатайство Егорова А.Л. фактически было рассмотрено должностным лицом антимонопольного органа, поскольку в протоколе № 7-А-13-АП указано, что Егоров А.Л. о времени и месте составления протокола об административном правонарушении извещён надлежащим образом, что подтверждается уведомлением о получении телеграммы (05.02.2013 лично Егоровым А.Л.), а также ходатайством Министра об отложении от 15.02.2013 исх. № 180-243-АЕ, документы,

подтверждающие о невозможности присутствия 18.02.2013 для составления протокола Егоровым А.Л. не представлены).

Руководствуясь вышеизложенным, с учётом факта заблаговременного (13 дней) уведомления Егорова А.Л., отсутствия документов, подтверждающих невозможность присутствия Министра 18.02.2013 на составлении протокола об административном правонарушении, отсутствие в КоАП РФ нормы, предусматривающей отложение составления протокола, должностное лицо антимонопольного органа составило протокол в отсутствие Министра.

Таким образом, антимонопольный орган отразил в протоколе об административном правонарушении причины отклонения ходатайства о проносе даты составления протокола об административном правонарушении.

В Пункте 10 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» разъяснено, что нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности (часть 2 статьи 206 АПК РФ) либо для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа (часть 2 статьи 211 АПК РФ) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Существенный характер нарушений определяется исходя из последствий, которые данными нарушениями вызваны, и возможности устранения этих последствий при рассмотрении дела.

При выявлении в ходе рассмотрения дела факта составления протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, суду надлежит выяснить, было ли данному лицу сообщено о месте, дате, времени составления протокола и о факте нарушения, в связи с которым составляется протокол, уведомило ли оно административный орган о невозможности прибытия, являются ли причины неявки уважительными.

Оценивая существенность доводов ответчика относительно нарушения административным органом процедуры составления протокола, арбитражный суд исходит из того, что Егоров А.Л. извещен надлежащим образом о времени и месте составления протокола по делу об административном правонарушении.

В силу положений статьи 25.5 КоАП РФ для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему - представитель.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо.

Материалами дела не подтверждается принятие лицом, привлекаемым к административной ответственности (Егоровым А.Л.), мер, направленных на представление дополнительных доказательств, свидетельствующих об отсутствии состава вмененного административного нарушения, в том числе посредством помощи защитника.

Арбитражный суд также принимает во внимание, что срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 14.9, 14.31, 14.31.1 - 14.33 КоАП РФ, начинается исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Решение Хакасского УФАС России по делу № 14-А-12, которое послужило основанием для возбуждения рассматриваемого дела об административном правонарушении, принято 25.04.2012, его законность и обоснованность проверялась в судебном порядке. Составление

протокола об административном правонарушении назначено на 18.02.2013. Следовательно, перенесение даты составления протокола об административном правонарушении на более поздний срок могло повлечь истечение срока давности привлечения к административной ответственности.

При таких условиях, арбитражный суд, учитывая обстоятельства настоящего дела, приходит к выводу, что антимонопольным органом не допущено существенных нарушений при составлении протокола об административном правонарушении, которые не позволяют полно и объективно рассмотреть дело.

Данные выводы суда подтверждаются имеющейся судебной практикой, в том числе постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 19.10.2012 по делу № А33-9287/2012.

Кроме того, представленные ответчиком в материалы дела протоколы рабочих совещаний, проводимых Министром, от 18.02.2013 и 19.02.2013, а также протокол заседания Правительства Республики Хакасия от 19.02.2013 № 02, не влияют на выводы арбитражного суда, поскольку антимонопольный орган не располагал данными документами на момент рассмотрения ходатайства Егорова А.Л. от 15.02.2013 о переносе срока составления протокола. Доказательств обратного ответчик арбитражному суду не представил. В свою очередь Егоров А.Л. по состоянию на 15.02.2013 располагал информацией о дате и времени планируемых рабочих совещаний и заседания Правительства Республики Хакасия, однако при подаче ходатайства какие-либо подтверждающие документы (напр. повестки, доклады, иное) в административный орган представлены не были.

Не указание антимонопольным органом в уведомлениях о составлении протокола от 30.01.2013, 15.02.2013 конкретной части статьи 14.9 КоАП РФ, по которой Егорову А.Л. предлагается дать пояснения и подписать протокол об административном правонарушении, а также не разъяснение ему прав и обязанностей в названных уведомлениях, не является, по мнению арбитражного суда, нарушением процедуры составления в отношении Министра протокола, поскольку нормами КоАП РФ форма такого уведомления не предусмотрена.

Статья 14.9 КоАП РФ состоит из двух частей, отличающихся лишь наличием или отсутствием квалифицирующего признака. Для квалификации действий по части 2 статьи 14.9 КоАП РФ необходимо, чтобы должностные лица, указанные в части 1 данной нормы, были ранее подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

Уведомление не является процессуальным документом, носит информативный (уведомительный) характер, в связи с чем не подразумевает собой разъяснение прав и обязанностей, которые в силу части 3 статьи 28.2 КоАП РФ разъясняются лицу при составлении протокола.

В уведомлении имеется ссылка на решение антимонопольного органа принятого по результатам рассмотрения дела № 14-А-12 о нарушении Министерством транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия антимонопольного законодательства, что само по себе является достаточным.

Арбитражный суд отклоняет доводы заявителя относительно малозначительности вмененного правонарушения.

В соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Применение статьи 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является правом, а не обязанностью суда.

Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, высказанной в пункте 18 постановления Пленума от 02.06.2004 № 10 "О некоторых

вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях", при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу частей 2, 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного правонарушения.

Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений пункта 18 настоящего Постановления применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. При этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано (пункт 18.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10).

Нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации считаются наиболее общественно опасными, о чём свидетельствует, в том числе, установленный законодательством более продолжительный срок давности привлечения к административной ответственности за их совершение (статья 4.5 КоАП РФ).

Состав рассматриваемого административного правонарушения является формальным, следовательно, наличие (отсутствие) существенной угрозы охраняемым общественным отношениям может быть оценено судом только с точки зрения степени вреда (угрозы вреда), причинённого непосредственно установленному публично-правовому порядку деятельности.

В частности, существенная угроза охраняемым общественным отношениям имеет место в случае пренебрежительного отношения к исполнению своих публично-правовых обязанностей и установленным требованиям законодательства.

Правовая возможность исполнения существующей обязанности определяется отсутствием объективных препятствий для выполнения указанных обязанностей, то есть обстоятельств, не зависящих от воли обязанного лица.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 27.04.2001 № 7-П подобные обстоятельства квалифицируются как чрезвычайные, объективно непредотвратимые обстоятельства и другие непредвиденные, непреодолимые препятствия, находящиеся вне контроля обязанных лиц.

Указанных обстоятельств, находящихся вне контроля Министра материалами административного дела не установлено и ответчиком в суде таких обстоятельств не доказано.

Судом не установлены исключительные обстоятельства, свидетельствующие о наличии предусмотренных статьёй 2.9 КоАП РФ признаков малозначительности административного правонарушения, учитывая особую значимость охраняемых правоотношений, характер и конкретные обстоятельства совершённого правонарушения, выразившегося в совершении должностным лицом антиконкурентных действий на рынке пассажирских перевозок, длительный период не проведения конкурса на осуществление пассажирских перевозок.

При таких условиях освобождение от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения не может быть признано соответствующим положениям статьи 2.9 КоАП РФ.

С учётом изложенных выше выводов арбитражный суд считает, что имеются достаточные основания для привлечения министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егорова А.Л. к административной ответственности.

Санкция части 1 статьи 14.9 КоАП РФ предусматривает наказание в виде штрафа в размере от 15 000 до 30 000 рублей.

Представитель антимонопольного органа в судебном заседании просил назначить Министру наказание в виде штрафа в максимальном размере – 30 000 рублей, указав

на значительное количество дел (29), находящихся в производстве арбитражного суда, о привлечении Министра к административной ответственности.

Данное обстоятельство, по мнению арбитражного суда, не может быть признано обстоятельством отягчающим ответственность, поскольку событие и состав административных правонарушений по указанным 29 делам не установлены арбитражным судом на дату принятия решения по данному делу.

Вместе с тем, согласно пункту 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, предусмотрено повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный статьей 4.6 КоАП РФ годичный срок со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

При этом необходимо иметь в виду, что однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства.

Как было указано ранее, Министр подвергнут административному наказанию по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ решением Арбитражного суда Республики Хакасия от 2 июля 2012 года по делу № А74-1922/2012. Названное решение вступило в законную силу.

Данное обстоятельство, по мнению арбитражного суда, является обстоятельством отягчающим административную ответственность.

В свою очередь, добровольное исполнение Министром предписания антимонопольного органа от 25.04.2012 по делу № 14-А-12, а именно: проведение конкурса на осуществление пассажирских перевозок по межмуниципальному маршруту № 104 «Абакана - Усть-Абакан», в силу пункта 7 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ является обстоятельством смягчающим административную ответственность.

Обстоятельства, исключающие ответственность, арбитражным судом не установлены.

Принимая во внимание характер и конкретные обстоятельства совершенного правонарушения, особую значимость охраняемых правоотношений, а также учитывая обстоятельства как отягчающие, так и смягчающие административную ответственность, арбитражный суд полагает назначить Министру административный штраф в размере – 20 000 руб.

Пунктом 1 статьи 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации определено, что заявление о привлечении к административной ответственности государственной пошлиной не облагается.

Руководствуясь статьями 167-170, 176, 206, 319 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

Р Е Ш И Л:

1. Удовлетворить заявление Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия:

привлечь министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егорова Александра Леонидовича, проживающего в г. Абакане, к административной ответственности на основании части 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Назначить министру транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия Егорову Александру Леонидовичу, проживающему в г. Абакане, административное наказание в виде административного штрафа в размере 20 000 (двадцать тысяч) руб.

3. Разъяснить, что административный штраф должен быть уплачен лицом, привлечённым к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления решения о наложении административного штрафа в законную силу.

Уплата штрафа производится по следующим реквизитам: получатель - УФК по РХ (Хакаское УФАС России), номер счёта получателя платежа -

40101810200000010001, банк получателя - ГРКЦ НБ РХ Банка России г. Абакана, БИК банка получателя - 049514001, ИНН получателя - 1901021801, код бюджетной классификации - 16111602010016000140, код ОКАТО - 95401000000.

В графе «назначение платежа» указать: административный штраф по решению арбитражного суда по делу № А74-728/2013.

Заверенную копию документа об уплате административного штрафа необходимо представить в Арбитражный суд Республики Хакасия.

На решение может быть подана апелляционная жалоба в Третий арбитражный апелляционный суд в течение десяти дней с момента его принятия.

Апелляционная жалоба подаётся через Арбитражный суд Республики Хакасия.

Судья

И.А. Курочкина