



## ПЕРВЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

Березина ул., д. 4, г. Владимир, 600017  
<http://1aas.arbitr.ru>, тел/факс: (4922) телефон 44-76-65, факс 44-73-10

### П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

г. Владимир

02 июня 2014 года

Дело № А79-10443/2013

Резолютивная часть постановления объявлена 26.05.2014.  
Постановление в полном объеме изготовлено 02.06.2014.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:  
председательствующего судьи Захаровой Т.А.,  
судей Смирновой И.А., Рубис Е.А.,  
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Рышковской Я.И.,  
рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу администрации города Чебоксары на решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 26.02.2014 по делу № А79-10443/2013, принятое судьей Михайловым А.Т. по заявлению администрации города Чебоксары о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 14.11.2013 по делу № 29/05-АМЗ-2013,

без участия лиц,

и установил:

администрация г.Чебоксары (далее – орган местного самоуправления) обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с заявлением о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии (далее - Управление, антимонопольный орган) от 14.11.2013 по делу № 29/05-АМЗ-2013.

К участию в рассмотрении дела в качестве третьих лиц, не заявляющих

самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены муниципальное бюджетное учреждение «Городская реклама» (далее – МБУ «Городская реклама»), общество с ограниченной ответственностью «Билборд» (далее – Общество, ООО «Билборд»).

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 26.02.2014 органу местного самоуправления отказано в удовлетворении заявленных требований.

Не согласившись с принятым судебным актом, администрация г.Чебоксары обратилась в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование апелляционной жалобы заявитель указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд считал установленными, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального и процессуального права.

В судебном заседании представитель администрации и МБУ «Городская реклама» поддержал доводы апелляционной жалобы.

Управление явку представителя в судебное заседание не обеспечило, в отзыве на апелляционную жалобу указывает на отсутствие оснований для отмены обжалуемого судебного акта.

ООО «Билборд» явку представителя не обеспечило, отзыв на апелляционную жалобу не представило.

В соответствии со статьями 123, 156, 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся представителей лиц, участвующих в деле.

Законность принятого судебного акта, правильность применения судом норм материального и процессуального права проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, установленном статьями 257-261, 266-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Установлено по делу, что 14.05.2013 в Управление поступило заявление ООО «Билборд» о нарушении администрацией г.Чебоксары антимонопольного законодательства, что выразилось в несоблюдении порядка предоставления городских рекламных мест АУ «Городская реклама» и выдачи разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций без надлежащего соблюдения порядка выдачи таких разрешений.

С целью проверки поступившей информации Управление возбудило в отношении администрации г.Чебоксары дело № 29/05-АМЗ-2013 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

14.11.2013 по результатам проверки комиссия Управления вынесла

решение № 29/05-АМЗ-2013, которым признала действия администрации г.Чебоксары нарушением Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» и части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в несоблюдении порядка выдачи разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций АУ «Городская реклама».

Одновременно Управление выдало органу местного самоуправления предписание об устранении нарушений законодательства о конкуренции путем принятия мер по демонтажу рекламных конструкций, указанных в распоряжении администрации г.Чебоксары от 29.08.2012 №2792-р.

Не согласившись с таким решением и предписанием, администрация г.Чебоксары обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании их незаконными.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции руководствовался статьями 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», и исходил из того, что Управление доказало законность и обоснованность оспариваемых решения и предписания.

Проверив в пределах, установленных статьей 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, соответствие выводов, содержащихся в обжалуемом судебном акте, имеющимся в материалах дела доказательствам, правильность применения арбитражным судом первой инстанции норм материального права и соблюдения норм процессуального права, суд апелляционной инстанции не установил оснований для отмены или изменения судебного акта ввиду следующего.

В соответствии со статьей 123 Конституции Российской Федерации, статьями 7, 8, 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Согласно статье 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

Согласно статье 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений

и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, для признания ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными суд должен установить наличие совокупности двух условий:

- несоответствие ненормативного правового акта, решения, действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц закону или иному нормативному правовому акту;

- нарушение ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- 1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- 2) недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или

организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Согласно статьям 23, 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

исполнения предписания.

В силу статьи 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке;

под дискриминационными условиями понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами;

признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке,

отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). Перечень конкретных нарушений приведен в пунктах 1 – 7 данной нормы и не является закрытым.

Закрепленный приведенной нормой запрет распространяется, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Следовательно, принимаемые органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, решения, а также совершаемые действия (бездействие), прежде всего, должны быть направлены на реализацию этих положений Закона о защите конкуренции.

Согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенным в пункте 8 постановления от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их

действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Статья 2 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» указывает, что настоящий Федеральный закон применяется к отношениям в сфере рекламы независимо от места ее производства, если распространение рекламы осуществляется на территории Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 19 Закона о рекламе распространение наружной рекламы с использованием щитов, стендов, строительных сеток, перетяжек, электронных табло, проекционного и иного предназначенного для проекции рекламы на любые поверхности оборудования, воздушных шаров, аэростатов и иных технических средств стабильного территориального размещения (далее - рекламные конструкции), монтируемых и располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений или вне их, а также остановочных пунктов движения общественного транспорта осуществляется владельцем рекламной конструкции, являющимся рекламораспространителем, с соблюдением требований настоящей статьи. Владелец рекламной конструкции (физическое или юридическое лицо) - собственник рекламной конструкции либо иное лицо, обладающее вещным правом на рекламную конструкцию или правом владения и пользования рекламной конструкцией на основании договора с ее собственником.

Частью 5 статьи 19 названного выше Закона предусмотрено, что установка и эксплуатация рекламной конструкции осуществляются ее владельцем по договору с собственником земельного участка, здания или иного недвижимого имущества, к которому присоединяется рекламная конструкция, либо с лицом, уполномоченным собственником такого имущества, в том числе с арендатором.

С 25.07.2007 вступила в действие часть 5.1 статьи 19 Закона о рекламе, согласно которой заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации. Форма проведения торгов (аукцион или конкурс) устанавливается органами

государственной власти или представительными органами муниципальных образований.

В силу части 6 статьи 19 Закона в случае, если недвижимое имущество, к которому присоединяется рекламная конструкция, закреплено собственником за другим лицом на праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления или ином вещном праве, договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции заключается с лицом, обладающим правом хозяйственного ведения, правом оперативного управления или иным вещным правом на такое недвижимое имущество, при наличии согласия такого собственника и с соблюдением требований, установленных частями 5.1 – 5.5 настоящей статьи.

Согласно части 9 статьи 19 Закона о рекламе установка рекламной конструкции допускается при наличии разрешения на установку рекламной конструкции (далее также - разрешение), выдаваемого на основании заявления собственника или иного указанного в частях 5 - 7 настоящей статьи законного владельца соответствующего недвижимого имущества либо владельца рекламной конструкции органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа, на территориях которых предполагается осуществить установку рекламной конструкции.

Таким образом, право на размещение рекламной конструкции на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, может возникнуть лишь после заключения на торгах договора и наличия разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

Установлено, что 29.08.2012 администрация г.Чебоксары издала распоряжение «О разрешении на установку средств наружной рекламы на территории г.Чебоксары», в соответствии с которым автономному учреждению «Городская реклама» разрешено установить 38 средств наружной рекламы на улицах города Чебоксары.

При этом заключение договоров на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, на основе торгов (в форме аукциона или конкурса) не производилось.

Утверждение заявителя о распространении на рекламных конструкциях, эксплуатируемых МБУ «Городская реклама», социальной рекламы проверено судом и не нашло своего подтверждения в процессе рассмотрения дела.

Статья 3 Закона о рекламе определяет социальную рекламу как информацию, распространенную любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленную на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства.

Статья 10 Закона о рекламе посвящена порядку распространения социальной рекламы.

В данном случае антимонопольный орган и суд первой инстанции установили, что фактически на рекламных конструкциях, эксплуатируемых МБУ «Городская реклама» по адресам, указанным в распоряжении администрации города Чебоксары от 29.08.2012 №2792, размещается реклама коммерческого характера.

АУ «Городская реклама» заключило договоры оказания услуг по размещению рекламной информации с индивидуальными предпринимателями Яковлевым Ф.И., Дядченко В.Н., Александровой Т.Н., Петровой А.С., Михеевой М.В., с ООО «Широкие возможности», ООО «Синема 21», ООО «Теплый дом», ООО «Путешествуй», ООО «Фидес» и ООО «МАКСИМУС» со взиманием соответствующих платежей (том 1 л.д. 57- 95).

При установленных обстоятельствах антимонопольный орган пришел к обоснованному выводу о том, что действия администрации города Чебоксары, направленные на предоставление АУ «Городская реклама» возможности установить и эксплуатировать рекламные конструкции без проведения торгов, свидетельствуют о том, что последнее получило преимущества перед другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность на рынке распространения наружной рекламы в городе Чебоксары, поскольку получению разрешения на установку рекламной конструкции обязательно предшествует процедура проведения торгов и заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

В тех случаях, когда необходимо проведение торгов, подразумевается состязательность хозяйствующих субъектов и их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги либо право ведения деятельности на товарном рынке.

В результате несоблюдения порядка предоставления городских рекламных мест АУ «Городская реклама» путем издания распоряжения от 29.08.2012 № 2792-р «О разрешении на установку средств наружной рекламы на территории города Чебоксары» и выдачи разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций без надлежащего соблюдения порядка выдачи таких разрешений, были созданы преимущественные условия осуществления хозяйственной деятельности АУ «Городская реклама» (в настоящее время МБУ «Городская реклама» в связи с изменением типа автономного учреждения).

Статья 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предусматривает, что арбитражный суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на

всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Арбитражный суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства, имеющие значение для дела, оценив по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации представленные в материалы дела доказательства в их взаимосвязи и совокупности, применив нормы материального права, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что администрация г.Чебоксары нарушила запреты части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем у Управления имелись основания для принятия оспариваемого решения и выдачи предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

Поскольку антимонопольный орган доказал, что действия органа местного самоуправления приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рассматриваемом товарном рынке, а администрация г.Чебоксары не указала конкретные правовые нормы, разрешившие ей принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), суд правомерно отказал в удовлетворении заявленных требований.

Предписание по форме и содержанию соответствует требованиям действующего законодательства, направлено на устранение допущенного нарушения, является исполнимым.

По результатам рассмотрения дела суд апелляционной инстанции приходит к аналогичному выводу о том, что оспариваемые решение и предписание приняты уполномоченным органом, соответствуют Закону о защите конкуренции и не нарушают права и законные интересы администрации г.Чебоксары в сфере экономической деятельности, что в соответствии с частью 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации влечет отказ в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии законно и обоснованно отказал органу местного самоуправления в удовлетворении требований.

Предусмотренные статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основания к отмене судебного акта отсутствуют.

При этом судом не допущено нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в любом случае основаниями для отмены судебного акта.

Апелляционная жалоба администрации г.Чебоксары признается не

подлежащей удовлетворению как основанная на неверном толковании норм действующего законодательства.

Доводам заявителя апелляционной жалобы судом первой инстанции дана надлежащая оценка, и они признаны несостоятельными. Оснований для признания их обоснованными не усматривает и суд апелляционной инстанции.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы Первый арбитражный апелляционный суд приходит к заключению о том, что решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 26.02.2014 по делу № А79-10443/2013 на основании пункта 1 части 1 статьи 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит оставлению без изменения.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации орган местного самоуправления освобожден от уплаты государственной пошлины при обращении в арбитражный суд.

Руководствуясь статьями 266 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Первый арбитражный апелляционный суд

#### П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 26.02.2014 по делу № А79-10443/2013 оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации города Чебоксары – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в двухмесячный срок со дня его принятия.

Председательствующий судья

Т.А. Захарова

Судьи

И.А. Смирнова

Е.А. Рубис