v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 256

ПРИМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕКЛАМЕ

Арбитражный суд Пермского края
Решение
Дело № А50-4841/2008-А20
г. Пермь, 10 июня 2008 г.

Резолютивная часть решения объявлена 5 июня 2008 г. Полный текст решения изготовлен 10 июня 2008 г.

Арбитражный суд Пермского края в составе: председательствующего судьи Трапезниковой Т.А., судей Саксоновой А.Н., Цыреновой Е.Б., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Плотниковой Т.Ю., рассмотрел в судебном заседании дело по заявлению общества с ограниченной ответственностью «НЗ ИНВЕСТ», Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю к Пермской городской Думе с участием заинтересованных лиц:

1) администрации г. Перми;

2) Управления потребительского рынка администрации г. Перми — о признании нормативного правого акта недействующим,

в судебном заседании приняли участие представители:

от заявителя — Пятунина А.Г., доверенность от 08.04.2008 № 15, предъявлен паспорт;

УФАС по Пермскому краю — Меновщикова Н.Б., главный специалист-эксперт, доверенность от 09.01.2008 № 3, предъявлено удостоверение;

от ответчика — Ожегов А.В., доверенность от 25.12.2007 № И-01-01-02 4297, предъявлен паспорт;

от третьих лиц:

1) не явились, извещены надлежащим образом;

2) Булдакова Н.А., доверенность от 03.03.2008 № 26 04-07/30, предъявлено удостоверение; Никулина М.М., доверенность от 03.03.2008 № 26 04-07/31, предъявлено удостоверение.

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 257

ООО «НЗ ИНВЕСТ» обратилось в арбитражный суд с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, о признании недействующими абзаца 4 пункта 1.3, абзацев 5, 8 пункта 1.7, абзаца 3 пункта 1.8, приложения № 1 решения Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 12 «О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 24.10.2006 № 264 «Об утверждении Положения о порядке размещения рекламных конструкций на территории г. Перми».

Свои требования ООО «НЗ ИНВЕСТ» обосновывает тем, что в нарушение статьи 12, пункта «ж» статьи 71, статьи 130, части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, статьи 1, части 1 статьи 2 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее по тексту — Закон «О рекламе», Закон № 38-ФЗ), статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту — Закон № 131-ФЗ), пункта 2 статьи 4 Устава г. Перми Пермская городская Дума включила в оспариваемое решение понятие центральной территории г. Перми.

По мнению ООО «НЗ ИНВЕСТ», установив запрет на размещение на центральной территории города отдельных видов рекламных конструкций (щитовых конструкций, перетяжек, крышных установок), Пермская городская Дума нарушила пункт 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту — Закон «О защите конкуренции», Закон № 135-ФЗ), статьи 8, 34, 35, 36 Конституции Российской Федерации и вышла за пределы полномочий, предусмотренных статей 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, изменение расчета размера оплаты (приложение № 1 к решению) сделано без финансово-экономического обоснования и приводит к повышению размера оплаты, что является злоупотреблением хозяйствующим субъектом доминирующим положением, что в свою очередь запрещено пунктом 1 статьи 10 Закона № 135-ФЗ.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее по тексту — УФАС) обратилось в суд с заявлением о признании недействующими абзацев 5, 8 пункта 1.7, абзаца 3 пункта 1.8 решения Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 12 «О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 24.10.2006 № 264 «Об утверждении Положения о порядке размещения рекламных конструкций на территории г. Перми».

Требования УФАС обосновывает тем, что решение в оспариваемой части противоречит Конституции РФ, Гражданскому кодексу РФ, Закону № 131-ФЗ, Закону № 38-ФЗ, Закону № 135-ФЗ и нарушает права и законные интересы хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятель-

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 258

ность на рынке оказания услуг по распространению наружной рекламы на территории г. Перми с помощью таких средств наружной рекламы, как щитовые конструкции, перетяжки и плоскостные (щитовые) крышные установки.

Ответчик с заявленными требованиями не согласен по мотивам, изложенным в письменном отзыве, в судебных заседаниях пояснил, что понятие центральной территории г. Перми — это не градостроительное понятие, введено исключительно для использования в тексте решения в целях упорядочения размещения рекламных конструкций и не запрещено законом.

Также считает, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, а потому установление запрета на установку отдельных видов рекламных конструкций на центральной территории г. Перми введено Пермской городской Думой правомерно. Кроме того, сделано это с целью сохранения архитектурного облика города. По поводу приложения № 1 пояснил, что заявителем оспаривается неактуальная редакция.

Управление потребительского рынка администрации г. Перми (далее по тексту — Управление) считает доводы заявителей необоснованными и не подлежащими удовлетворению по основаниям, изложенным в письменном отзыве, полностью поддерживает позицию ответчика.

Администрация г. Перми письменный отзыв не представила, в предварительном судебном заседании пояснила, что с заявленными требованиями не согласна, поддерживает позицию ответчика.

Рассмотрев материалы дела в соответствии со статьями 191, 193, 194 АПК РФ, заслушав представителей лиц, участвующих в деле, суд установил следующее.

29.01.2008 Пермской городской Думой принято решение № 12 «О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 24.10.2006 № 264 «Об утверждении Положения о порядке размещения рекламных конструкций на территории г. Перми», которое было опубликовано в «Официальном бюллетене органов местного самоуправления муниципального образования Город Пермь» (12.02.2008 № 9 — текст решения, 15.02.2008 № 10 — уточнение).

Данным решением изменен порядок размещения рекламных конструкций на территории г. Перми, в частности:

1) в соответствии с абзацем 4 пункта 1.3 решения определена центральная территория г. Перми, которая представляет собой территорию, ограниченную следующими границами: левый берег р. Камы — площадь перед вокзалом Пермь

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 259

II (включительно) — ул. Ленина — площадь Гайдара (включительно) — ул. Локомотивная — ул. Малкова – ш. Космонавтов (включая кольцевую развязку до ул. 9-го Мая) — площадь ЦКР (включительно) — ул. Революции — ул. Куйбышева — ул. Чкалова (включая планируемую дорогу на ул. Старцева) — б. Гагарина — ул. Крупской — левый берег р. Камы, а также ул. Мира на участке от ул. 9-е Мая до ул. Карпинского;

2) на всей центральной территории города не допускается установка отдельных видов конструкций;

а) в соответствии с абзацем 5 пункта 1.7 решения на центральной территории города не допускается установка щитовых конструкций;

б) в соответствии с абзацем 8 пункта 1.7 решения на центральной территории города не допускается установка перетяжек;

в) в соответствии с абзацем 3 пункта 1.8 решения на центральной территории города не допускается установка плоскостных (щитовых) крышных установок;

3) в приложении № 1 к решению представлен в новой редакции расчет размера оплаты, взимаемой в случае размещения рекламной конструкции на земельном участке, здании и ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности, либо недвижимом имуществе, государственная собственность на которое не разграничена в установленном законом порядке.

ООО «НЗ ИНВЕСТ», считая данные изменения не соответствующими действующему законодательству и нарушающими права и законные интересы рекламораспространителей в сфере осуществления предпринимательской деятельности, обратилось в суд.

УФАС обратилось в арбитражный суд в защиту публичных интересов, оспаривая абзацы 5, 8 пункта 1.7, абзац 3 пункта 1.8 решения.

В силу статей 191, 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно статье 53 Арбитражного процессуального кодекса РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы вправе

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 260

обратиться с заявлениями в арбитражный суд в защиту публичных интересов.

В соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 33 Закона «О рекламе» антимонопольный орган вправе обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании не действующими полностью или в части противоречащих законодательству РФ о рекламе нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Орган, обратившийся в арбитражный суд в защиту публичных интересов, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца (пункт 3 статьи 53 АПК РФ).

Согласно статье 194 Арбитражного процессуального кодекса РФ при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации установление правовых основ единого рынка находится в ведении Российской Федерации.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» законодательство Российской Федерации о рекламе состоит из настоящего Федерального закона. Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, могут регулироваться также принятыми в соответствии с настоящим Федеральным законом иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

С учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в пунктах 3, 6 постановления от 04.03.1997 № 4-П, реклама рассматривается законодателем как средство продвижения товаров, работ и услуг на общий рынок Российской Федерации и, следовательно, призвана содействовать формированию единого экономического пространства. В этом смысле законодательство о рекламе устанавливает такие нормы, которые в силу их характера и значения для формирования свободных рыночных отношений относятся к правовым основам единого рынка.

Таким образом, правовое регулирование рекламной деятельности и в той части, в какой это регулирование связано с установлением правовых основ единого рынка, относится к компетенции именно федерального законодателя.

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 261

Правовое регулирование вопросов в области рекламы, относящихся к общефедеральному законодательству, иными видами законодательства способно создать препятствия для перемещения товаров, услуг и финансовых средств, ограничить добросовестную конкуренцию, что несовместимо с обязанностью государства гарантировать единство экономического пространства.

Вместе с тем рекламная деятельность является объектом комплексного нормативного правового регулирования. Если те или иные вопросы рекламы выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, то есть не являются предметом ведения Российской Федерации, субъекты Российской Федерации могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 72, 73, 76 (части 2, 4, 5 и 6). В силу положений статей 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затрагивают правомочия пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью.

Вопросы, связанные с распространением наружной рекламы и установкой рекламных конструкций, регулируются статьей 19 Закона «О рекламе». Частями 5, 9—22 статьи 19 определена компетенция органа местного самоуправления в сфере наружной рекламы:

— проведение торгов на право установки и эксплуатации рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности;

— выдача разрешений на установку рекламных конструкций, предписаний о демонтаже самовольных конструкций;

— принятие решений об аннулировании разрешений.

К вопросам местного значения городского округа в указанной сфере согласно статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены лишь выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений и выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе» (пункт 26.1 части 1 статьи 16 указанного Закона).

Таким образом, в соответствии с действующим федеральным законодательством о рекламе в компетенцию органов местного самоуправления не входит введение ограничений на установку и эксплуатацию определенных видов рекламных конструкций на той или иной территории муниципального образо-

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 262

вания. Между тем ни Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», ни другими нормативными актами общефедерального законодательства не определены виды рекламных конструкций, в отношении которых действуют или могут действовать ограничения их территориального размещения.

Кроме того, статья 8 Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя называет гарантируемые в Российской Федерации единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. Согласно статье 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Аналогичные нормы содержатся и в статье 1 Гражданского кодекса РФ.

Таким образом, Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ установлен запрет на осуществление деятельности, подавляющей экономическую самостоятельность юридических лиц, произвольно ограничивающей право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности, а также право частной собственности.

Кроме того, действующим антимонопольным законодательством в отношении органов местного самоуправления также установлен запрет на принятие актов и осуществление действий (бездействий), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Так, в соответствии со статьей 15 Закона «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе запрещено необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

В силу изложенного выше абзацы 5, 8 пункта 1.7, абзац 3 пункта 1.8 решения, устанавливающие запрет на размещение щитовых конструкций, перетяжек, плоскостных (щитовых) крышных установок на центральной территории г. Перми, следует признать недействующими как не соответствующие действующему законодательству.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и Уставом г. Перми к вопросам местного значения органов местного самоуправления отнесено утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки.

В рамках своих полномочий Пермской городской Думой 26.06.2007 за № 143 утверждены Правила землепользования и застройки г. Перми.

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 263

В данных правилах отображены принятые в соответствии с законодательством об охране объектов культурного наследия ограничения использования территории, а именно:

1) определены территориальные зоны, в том числе зоны с особыми условиями использования территории:

— зон охраны объектов культурного наследия с отображением охранных зон объектов наследия в пределах внутриквартальных пространств, в пределах уличных пространств и площадей;

— зон археологического культурного слоя, подлежащего охране, надзору и контролю (территории (охранные зоны) памятников археологии), и границ историко-культурно-природных территорий и комплексов памятников;

2) установлены градостроительные регламенты по видам и предельным параметрам разрешенного использования земельных участков в пределах зон, в том числе в целях размещения на ней наружной рекламы.

Таким образом, в Правилах землепользования и застройки отражены зоны с особыми условиями использования территории, а также требования к размещению наружной рекламы по каждой из зон.

Понятие «центральная территория» и ее границы Правилами землепользования и застройки не определены, как не установлен и принцип определения данной территории действующим законодательством.

Кроме того, абзац 4 пункта 1.3 в совокупности с абзацами 5, 8 пункта 1.7 и абзацем 3 пункта 1.8 говорит о том, что понятие центральной территории города в оспариваемом решении применено в целях запрета размещения на данной территории отдельных видов рекламных конструкций и распространяется на все формы собственности объектов недвижимого имущества, находящиеся в пределах данной территории.

В силу изложенного выше и учитывая, что установление правовых основ единого рынка находится в ведении Российской Федерации, суд находит обоснованным довод ООО «НЗ ИНВЕСТ» о несоответствии абзаца 4 пункта 1.3 решения пункту «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации, статье 1, части 1 статьи 2 Федерального закона «О рекламе», статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

Довод ответчика о том, что понятие центральной территории г. Перми — это не градостроительное понятие, используется только для упорядочения размещения рекламных конструкций, а запрет установки отдельных видов рекламных конструкций на данной территории не может служить основанием для расторжения ранее заключенных договоров на установку рекламных конструкций, судом отклонен, поскольку в производстве Арбитражного суда

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 264

Пермского края рассматривается дело А50-5296/2008-Г-7 по заявлению Управления по развитию потребительского рынка к ООО «НЗ ИНВЕСТ» о досрочном расторжении договора.

Требование ООО «НЗ ИНВЕСТ» в части признания недействующим приложения № 1 к решению удовлетворению не подлежит ввиду следующего.

Согласно статье 50 Гражданского кодекса РФ, статье 4 Федерального закона «О защите конкуренции» органы местного самоуправления не являются хозяйствующими субъектами. Частью 3 статьи 15 этого же Закона запрещается совмещение функций органов местного самоуправления с функциями хозяйствующего субъекта.

Следовательно, изменение расчета оплаты по договорам на установку рекламной конструкции не может являться злоупотреблением хозяйствующим субъектом доминирующим положением, в связи с чем ссылка заявителя на несоответствие приложения части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» признана судом несостоятельной.

Кроме того, решением Пермской городской Думы от 22.04.2008 № 110 «О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 24.10.2006 № 264 «Об утверждении Положения о порядке размещения рекламных конструкций на территории г. Перми» изменения, внесенные оспариваемым решением, касающиеся размера оплаты, были отменены.

В порядке статьи 110 АПК РФ расходы по уплате государственной пошлины подлежат отнесению на заявителя.

Руководствуясь статьями 110, 167—170, 176, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

требования ООО «НЗ ИНВЕСТ» удовлетворить в части.

Требования Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю удовлетворить в полном объеме.

Признать недействующими абзац 4 пункта 1.3, абзацы 5, 8 пункта 1.7, абзац 3 пункта 1.8 решения Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 12 «О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 24.10.2006 № 264 «Об утверждении Положения о порядке размещения рекламных конструкций на территории г. Перми» как не соответствующие пункту «ж» статьи 71, статье 130, части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, статье 1, части 1 статьи 2, статье 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17

v-09_NPA_end:v-08 NPA.qxd 26.08.2008 18:33 Page 265

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В остальной части требований ООО «НЗ ИНВЕСТ» отказать.

Решение вступает в законную силу немедленно. Решение может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Уральского округа в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу.

Информацию о времени, месте и результатах рассмотрения кассационной жалобы можно получить на интернет-сайте Федерального арбитражного суда Уральского округа www.fasuo.arbitr.ru.

Председательствующий Т.А. Трапезникова
Судьи А.Н. Саксонова, Е.Б. Цыренкова

Loaded: 26-04-2024 AMt 02:58:17