



ЛЬВІВСЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ
АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

«28» листопада 2019 р.

м. Львів

№ 63/91-р/к

*Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції*

Львівським обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) на виконання доручення Антимонопольного комітету України провело дослідження питання дотримання владних повноважень при визначенні виконавців земельних торгів протягом 2017-2018 років на території Львівської області.

Управління Держгеокадастру у Львівській області визначало виконавців земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності без проведення конкурсу.

За результатами розгляду справи №63/2-03-38-2019 про порушення законодавства про захист економічної конкуренції дії управління Держгеокадастру у Львівській області які полягають у визначенні виконавців земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності без проведення конкурсу визнано порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене статтею 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів влади які призвели до обмеження конкуренції.

Управління Держгеокадастру у Львівській області зобов'язано у припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначене в пункті 1, шляхом забезпечення визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах.

Адміністративна колегія Відділення (далі – Колегія), розглянувши матеріали справи № 63/2-03-38-2019 про порушення Управлінням Держгеокадастру у Львівській області законодавства про захист економічної конкуренції, яке передбачене пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до обмеження конкуренції, шляхом визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу та подання з попередніми висновками Другого відділу досліджень і розслідувань Відділення від 13.11.2019 № 63-03/204п,

ВСТАНОВИЛА:

1. ПРЕДМЕТ ПОДАННЯ

- (1) Анетиконкурентні дії управління Держгеокадастру у Львівській області які полягають у визначенні виконавців земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності без проведення конкурсу та є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене статтею 15

Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів влади які призвели до обмеження конкуренції.

2. СТОРОНИ

- (2) На виконання доручення голови Антимонопольного комітету України від 21.01.2019 №13-01/50 Львівським обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі - Відділення) проводиться дослідження питання дотримання владних повноважень при визначенні виконавців земельних торгів протягом 2017-2018 років на території Львівської області.
- (3) Відповідачем у справі є Головне управління Держгеокадастру у Львівській області.
Діяльність Головного управління Держгеокадастру у Львівській області спрямована на реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин, створення передумов для повноцінного функціонування ринку землі, ведення державного земельного кадастру та гарантування прав на землю, стратегічне планування використання земель та землеустроїв.
- (4) Відповідно до Положення про Головне управління Держгеокадастру у Львівській області, затверджене наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 17.11.2016 № 308 (далі – Положення), Головне управління Держгеокадастру у Львівській області є територіальним органом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та їй підпорядковане.
- (5) Положення про Головне управління Держгеокадастру у Львівській області передбачає, що Головне управління Держгеокадастру у Львівській області розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення, забезпечує науково-експертне, інформаційне та методичне проведення землепорядних, землеоціночних робіт, вживає заходів щодо проведення земельних торгів, в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Львівської області.
- (6) Відповідно до повноважень, наданих частиною четвертою статті 122, частиною третьою статті 135 Земельного кодексу України, Положенням про Головне управління Держгеокадастру у Львівській області, Головне управління є організатором земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Головне управління як організатор земельних торгів здійснює добір земельних ділянок, права оренди яких виставляються на аукціон окремими лотами, вживає організаційних заходів, спрямованих на підготовку лотів до проведення земельних торгів, а також визначає виконавця земельних торгів.
- (7) Згідно з Положенням про Головне управління Держгеокадастру у Львівській області відповідно до покладених на нього завдань, Головне управління Держгеокадастру у Львівській області розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному законодавством, та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за:
 - дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок;
 - дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
 - дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.
- (8) Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» Головне управління є органом влади.

3. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ДІЇ

- (9) Розпорядженням Адміністративної колегії Відділення від 06.06.2019 №63/45-рп/к розпочато розгляд справи № 63/2-03-38-2019 за виявленими ознаками порушення законодавства про

захист економічної конкуренції у діях Головного управління Держгеокадастру у Львівській області.

(10) Листом від 07.06.2019 №63-02/2392 Відповідачу надіслано копію розпорядження.

4. ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ДІЙ ВІДПОВІДАЧА

- (11) На сьогодні правові засади здійснення діяльності у сфері земельних відносин регулюються, зокрема, Конституцією України, Земельним кодексом України (далі — ЗКУ), Законом України «Про оренду землі», підзаконними нормативно-правовими актами.
- (12) Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією; кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.
- (13) Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, усі суб'єкти права власності рівні перед законом (статті 13 Конституції України).
- (14) Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується; це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14 Конституції України).
- (15) Земельним кодексом України передбачено, що земельні відносини - це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею (частина перша статті 2).
- (16) Відповідно до положень частини першої статті 93 ЗКУ право оренди земельної ділянки - це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Приписами цієї ж статті ЗКУ встановлено коло суб'єктів правовідносин оренди землі, види земель, що підлягають передачі в оренду, строки оренди, а також визначено, що відносини, пов'язані з орендою землі, регулюються законом.
- (17) Питання продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах визначається положеннями глави 21 Земельного кодексу України.
- (18) Згідно з частиною першою статті 2 Закону України „Про оренду землі“ правові засади оренди землі складають відносини, пов'язані з орендою землі, які регулюються ЗКУ, Цивільним кодексом України, цим законом, законами України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, а також договором оренди землі.
- (19) Положеннями вказаного закону визначено вичерпний перелік підстав, за яких виникає право оренди землі. Так, частиною першою статті 6 Закону України «Про оренду землі» визначено, що орендарі набувають права оренди земельної ділянки на підставах і в порядку, передбачених ЗКУ, Цивільним кодексом України, цим та іншими законами України і договором оренди землі.
- (20) Підстави набуття і зміст права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) встановлені статтею 102¹ ЗКУ.
- (21) За змістом частини другої статті 124 Кодексу передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 ЗКУ.
- (22) Земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою статті 134 ЗКУ (частина перша статті 134 ЗКУ).

- (23) Загальний порядок проведення земельних торгів, добору земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовки лотів для продажу на земельних торгах, підготовки до проведення та порядку проведення земельних торгів, встановлення результатів торгів та оприлюднення їх результатів визначено статтями 135-139 ЗКУ.
- (24) Статтею 136 Земельного кодексу України встановлено, що добір земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовка лотів для продажу на земельних торгах здійснюється організатором земельних торгів, при цьому відповідно до абзацу одинадцятої частини четвертої цієї статті обов'язок з визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів покладено саме на організатора торгів.
- (25) Частиною першою статті 134 ЗКУ встановлено, що земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, установлених частиною другою цієї статті.
- (26) Відповідно до статті 135 ЗКУ організатором земельних торгів є фізична або юридична особа - власник земельної ділянки, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, що здійснює реалізацію права державної чи комунальної власності на земельні ділянки, які уклали з виконавцем земельних торгів договір про проведення земельних торгів. Виконавцем земельних торгів є суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення. Земельні торги проводяться відповідно до договору між організатором земельних торгів та їх виконавцем. Фінансування організації та проведення земельних торгів здійснюється організатором земельних торгів або їх виконавцем відповідно до договору, укладеного між ними, у тому числі за рахунок реєстраційних внесків учасників земельних торгів. Витрати (видатки), здійснені організатором або виконавцем земельних торгів на їх проведення, відшкодовуються йому переможцем земельних торгів.
- (27) Частиною шостою статті 136 ЗКУ встановлено, що закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель.
- (28) Разом з тим Закон України «Про державні закупівлі» втратив чинність на підставі Закону України «Про публічні закупівлі». Прикінцевими та перехідними положеннями (розділ IX цього Закону) встановлено, що Закон України «Про публічні закупівлі» набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та введено в дію: з 1 квітня 2016 року - для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання; з 1 серпня 2016 року - для всіх замовників.
- (29) Згідно зі статтею 2 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, сфера застосування зазначеного закону поширюється до замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5 мільйона гривень.
- (30) Таким чином, нормативно врегульованим є питання порядку закупівлі послуг виконавця земельних торгів, якщо їх вартість перевищує 200 тисяч гривень.
В інших випадках – питання обрання такого виконавця залишається нормативно не врегульованим.
Разом з тим, пунктом 4 розділу IX Закону України «Про публічні закупівлі» замовникам дозволено використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору, у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзаці першому частини першої статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель».

- (31) До внесення змін до частини шостої статті 136 Земельного кодексу України, було встановлено, що закупівля послуг з виконання робіт та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку визначеному законодавством про здійснення державних закупівель, а у разі, якщо законодавство про здійснення державних закупівель не застосовується, - на конкурентних засадах у порядку, що визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин
- Порядок закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах, що був визначений наказом Мінагрополітики від 25.09.2012 № 579 та застосовувався у разі, якщо законодавство про здійснення публічних закупівель не застосовується втратив чинність на підставі наказу Мінагрополітики від 29.11.2016 № 497.
- (32) Нормативно-правовим актом, що впорядковує деякі питання відбору виконавців земельних торгів, є постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 688 «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» (із змінами) (далі – Постанова № 688), якою затверджено «Порядок реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів» (далі - Порядок).
- У пункті 6 Порядку встановлено, що закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу прав на земельні ділянки (оренди, емфітевзису) на електронних земельних торгах та визначення виконавця електронних земельних торгів організатором здійснюються в порядку, визначеному законом. Організатор забезпечує визначення виконавця на конкурсній основі з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції.
- (33) В ході розгляду справи Відділенням надіслано вимоги про надання інформації до Головного управління Держгеокадастру у Львівській області від 23.01.2019 № 63-02/297в; від 14.05.2019 №63-02/1998в.
- (34) На вимогу голови Відділення від 23.01.2019 № 63-02/297в стосовно застосування Головним управлінням під час визначення виконавців земельних торгів вимог, встановлених Постановою № 688, Головне управління повідомило Відділенню (лист від 11.02.2019 № 19-13-0.6-1102/2-19) таке: «...організація та проведення земельних торгів без використання бюджетних коштів виключає необхідність застосування вимог Закону України «Про публічні закупівлі» з визначенням виконавця торгів на конкурсних засадах. Протягом 2017-2018 р.р фінансування організації та проведення земельних торгів здійснювалося виконавцями земельних торгів без залучення бюджетних коштів виключає необхідність застосування вимог Закону України «Про публічні закупівлі». Відсутність встановленого нормами спеціального законодавства обов'язку щодо визначення організатором земельних торгів виконавця таких торгів на конкурентних засадах, крім випадків встановлених законодавством про здійснення державних закупівель, виключає необхідність застосування Головним управлінням процедури конкурсного відбору до відносин пов'язаних з визначенням виконавця земельних торгів».
- (35) На вимогу від 14.05.2019 №63-02/1998в Головне управління Держгеокадастру у Львівській області повідомило таке:
- «Відповідно до Положення про Головне управління Держгеокадастру у Львівській області, з метою прозорого визначення виконавця земельних торгів з продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності (за межами населеного пункту) для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, наказом Головного управління від 01.06.2015 року №231 «Про створення конкурсної комісії із визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах.*
- Проте пунктом 7 рішення колегії Головного управління від 20.04.2018 №1/2 «Про стан підготовки та проведення земельних торгів територіальними органами Держгеокадастру за 2017 рік і про заплановані обсяги продажу на 2018 рік» зобов'язано Головне управління*

привести у відповідність до вимог чинного законодавства розпорядчі документи, якими регулюють питання підготовки та проведення земельних торгів з продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності (за межами населеного пункту).

Наказом від 02.08.2018 №285 визнано таким, що втратив чинність наказ Головного Управління від 01.06.2016 №231».

- (36) В період з 27.02.2018 року Головне управління Держгеокадастру у Львівській області визначали виконавця земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності без проведення конкурсу.

4. ВИСНОВОК

- (37) Враховуючи мету проведення конкурсних процедур під час здійснення закупівлі товарів (послуг), оптимальна схема проведення процедури закупівель передбачає створення замовником таких умов проведення конкурсу, які б забезпечили найбільш широке коло учасників конкурсу та їх добросовісну конкуренцію.
- (38) Умови конкурсу мають забезпечувати реальну конкуренцію між учасниками, а стати переможцем конкурсу можна тільки за умови представлення найбільш економічно привабливої для замовника пропозиції. При цьому замовник може отримати товар (послугу) за звичайною ринковою ціною, або навіть нижчою (оскільки для забезпечення перемоги учасник має пропонувати більш дешеві товари (послуги), ніж в інших учасників).
- (39) Натомість визначення Головним управлінням Держгеокадастру у Львівській області виконавців земельних торгів без проведення конкурсу призвело до обмеження конкуренції на ринку надавачів таких послуг та може призвести до ущемлення конкуренції на інших ринках товарів і послуг, суб'єкти яких здійснюють господарську діяльність на території Львівської області.
- (40) Під обмеженням конкуренції розуміється поведінка органу влади, яка обмежує чи взагалі не дає можливості учасникам ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.
- (41) Внаслідок змін стану конкуренції створюються більш або менш сприятливі умови конкуренції для окремих суб'єктів господарювання, у той час як для інших суб'єктів господарювання ці умови залишаються незмінними.
- (42) Отже, окремі суб'єкти господарювання здобувають переваги над іншими не завдяки власним досягненням, а внаслідок дії зовнішніх ринкових факторів, одним із яких є вплив органу влади, а саме, визначення виконавців земельних торгів без конкурсу, що у свою чергу негативно впливає на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надають аналогічні послуги, не мають змоги вступити на цей ринок.
- (43) Відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи влади зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (44) Тобто, внаслідок застосування Головним управлінням Держгеокадастру у Львівській області антиконкурентних умов, обмежується дія конкурентних механізмів на ринках товарів і послуг, суб'єкти яких здійснюють господарську діяльність на території Львівської області, та створюються негативні умови для конкуренції.
- (45) Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями органів влади є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність органів влади, які призвели або можуть призвести, зокрема, до недопущення та обмеження конкуренції.
- (46) Згідно з частиною третьою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» вчинення антиконкурентних дій органами влади забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом.
- (47) Отже, дії Головного управління Держгеокадастру у Львівській області, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу є порушенням

законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до обмеження конкуренції.

Ураховуючи викладене, керуючись статтями 7, 12-1 та 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», пунктом 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, пунктом 23 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5, зареєстрованих у міністерстві юстиції України 6 травня 1994 року за № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 року № 169-р) (із змінами), Колегія

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати дії Головного управління Держгеокадастру у Львівській області (ідентифікаційний код юридичної особи -39769942) місцезнаходження м. Львів, пр. Чорновола,4, які полягають у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, яке передбачене пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до обмеження конкуренції.
2. Зобов'язати Головне управління Держгеокадастру у Львівській області (ідентифікаційний код юридичної особи -39769942) місцезнаходження м. Львів, пр. Чорновола,4, у двомісячний строк припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначене в пункті 1, шляхом забезпечення визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах.

Рішення може бути оскаржене відповідачем до господарського суду у двомісячний строк з дня його одержання.

Голова колегії:

Р.Лещинин