



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ЗАХІДНЕ МІЖОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ
РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

від 27 січня 2022 р.

Львів

№ 63/09-р/к

Справа № 63/7-03-91-2020

Любомльська міська рада визначала протягом 2018-2020 років виконавця земельних торгів з продажу права власності земельних ділянок комунальної власності не на конкурентних засадах, тобто без проведення конкурсного відбору.

Враховуючи вищенаведене, окремо визначений суб'єкт господарювання (ТзОВ «ОЛДІ») здобув переваги над іншими не завдяки власним досягненням, що є основною ознакою економічної конкуренції, а внаслідок дії зовнішніх ринкових факторів, одним із яких є вплив органу місцевого самоврядування (міської ради), що, в свою чергу, мало негативний вплив на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надають аналогічні послуги, не мали змоги вступити на цей ринок.

За результатами розгляду справи № 63/7-03-91-2020 адміністративна колегія територіального відділення визнала дії Любомльської міської ради, що полягали у визначенні протягом 2018-2020 років виконавця земельних торгів з продажу права власності земельних ділянок комунальної власності не на конкурентних засадах, тобто без проведення конкурсного відбору, антиконкурентними та такими, що могли призвести до недопущення конкуренції, що є порушенням, передбаченим частиною першою статті 15 та пункту 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Адміністративна колегія Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши матеріали справи № 63/7-03-91-2020 про порушення Любомльською міською радою законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та подання відділу досліджень і розслідувань Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України в Волинській області від 10.11.2021 № 63-03/288п,

ВСТАНОВИЛА:

1. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ДІЇ

- (1) За ознаками вчинення Любомльською міською радою (44301, Волинська обл., Ковельський р-н, м. Любомль, вул. Незалежності, буд. 23, ідентифікаційний код юридичної особи 04051336) (надалі – Рада) порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною першою статті 15 та пунктом 3 статті

50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, які могли призвести до недопущення конкуренції, адміністративна колегія Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (надалі – територіальне відділення) прийняла розпорядження від 30.07.2020 р. № 63/59 рп/к про початок розгляду справи № 63/7-03-91-2020.

- (2) Територіальне відділення листом від 30.07.2020 року надіслало Раді посвідчену копію розпорядження від 30.07.2020 р. № 63/59 рп/к про початок розгляду справи № 63/7-03-91-2020 про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.
- (3) Копія подання з попередніми висновками у справі від 10.11.2021 року № 63-03/288п направлена Раді листом від 11.11.2021 року № 63-02/6093.
- (4) Листом від 10.12.2021 № 1258 Рада надала територіальному відділенню відповідь на подання з попередніми висновками.

2. ВІДПОВІДАЧ

- (5) Любомльська міська рада, ідентифікаційний код юридичної особи 04051336, місцезнаходження юридичної особи за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Міністерства юстиції України (далі – ЄДР) (<https://usr.minjust.gov.ua>): 44301, Волинська обл., Ковельський р-н, місто Любомль, вул. Незалежності, будинок 23.
- (6) Любомльська міська рада є юридичною особою. Дата державної реєстрації – 10.04.2002, дата та номер запису в ЄДР – 03.08.2005, 1 189 120 0000 000094 відповідно. За організаційно-правовою формою Рада є органом місцевого самоврядування. За даними ЄДР основним видом економічної діяльності ради є «Державне управління загального характеру» (код КВЕД 84.11).
- (7) Рада за умовами частини першої статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є юридичною особою, наділеною цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діє самостійно і несе відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

- (8) Відповідно до частини першої статті 13 Конституції України 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 цією Конституцією.
- (9) Пунктом 34 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що до виключної компетенції міських рад належить вирішення

виключно на пленарних засіданнях міської ради відповідно до закону питань регулювання земельних відносин.

- (10) Статтею 2 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) передбачено, що земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).
- (11) Згідно з частиною першою статті 3 ЗКУ земельні відносини регулюються [Конституцією України](#), ЗКУ, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.
- (12) До повноважень, зокрема міських рад, у галузі земельних відносин на території міста відповідно до статті 12 ЗКУ належать, зокрема:
- а) розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад;
 - б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до ЗКУ;
 - в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до ЗКУ;
 - д) організація землеустрою.
- (13) Відповідно до частини першої статті 83 ЗКУ землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю.
- (14) У комунальній власності за визначенням частини другої цієї ж статті перебувають:
- а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності;
 - б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування;
 - в) землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону.
- (15) За умовами частини п'ятої статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.
- (16) Абзацом першим частини першої статті 116 ЗКУ визначено, що громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених ЗКУ, або за результатами аукціону.
- (17) Повноваження органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування визначені частиною першою статті 122 ЗКУ. Так, міські ради передають земельні ділянки у власність або у користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб.

- (18) Статтею 124 ЗКУ визначено порядок передачі земельних ділянок в оренду. За нормами частин першої та другої даної статті передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу місцевого самоврядування згідно з його повноваженнями, визначеними [статтею 122 ЗКУ](#). Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених [частинами другою, третьою статті 134 ЗКУ](#).
- (19) Обов'язковість продажу земельних ділянок комунальної власності або прав на них на конкурентних засадах (земельних торгах) передбачена статтею 134 ЗКУ. Так, відповідно до частини першої цієї статті земельні ділянки комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.
- (20) Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони», прийнятого 18.05.2021 року, та який набрав чинності 06.07.2021 року внесено зміни, зокрема в Земельний кодекс України.
- (21) Згідно з частиною першою статті 135 ЗКУ (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року) земельні торги проводились у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів.
- (22) За умовами абзаців першого та другого частини третьої статті 135 ЗКУ організатором земельних торгів є, зокрема орган місцевого самоврядування, що здійснює реалізацію права комунальної власності на земельні ділянки, який уклав 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.
- (23) Згідно з частиною четвертою статті 135 ЗКУ (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року) проведення земельних торгів щодо земельних ділянок комунальної власності або прав на них здійснювалося за рішенням організатора земельних торгів, у якому зазначалося:
- а) перелік земельних ділянок або прав на них, які виставляються на земельні торги окремими лотами;
 - б) стартова ціна лота;
 - в) строк та інші умови користування земельною ділянкою у разі набуття права користування земельною ділянкою на земельних торгах;
 - г) особа, уповноважена організатором земельних торгів на укладення договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, яка або право на яку виставляється на земельні торги.
- (24) Відповідно до абзаців першого та другого частини п'ятої статті 135 ЗКУ (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року) земельні торги проводились 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.

- (25) За умовами частини шостої зазначеної статті (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року) винагорода виконавцю земельних торгів, яку встановлює організатор земельних торгів, складається з видатків на організацію та проведення земельних торгів і прибутку виконавця. Винагорода виконавця земельних торгів встановлюється у розмірі 5 відсотків ціни, за якою здійснюється купівля-продаж земельної ділянки, або 50 відсотків річної плати за користування земельною ділянкою (у разі продажу прав на земельну ділянку (оренди, суперфіцію, емфітевзису), але не більш як 2 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний лот.
- (26) Частиною першою статті 136 ЗКУ (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року) було передбачено, що організатор земельних торгів визначає перелік земельних ділянок державної чи комунальної власності та/або прав на них, які виставляються на земельні торги окремими лотами. У переліку зазначалися місце розташування (адреса) земельної ділянки, її цільове призначення (функціональне використання), площа, кадастровий номер, умови продажу.
- (27) Відповідно до абзаців першого та другого частини четвертої статті 136 ЗКУ (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року) підготовку лотів до проведення земельних торгів забезпечував організатор земельних торгів. Підготовка лотів до проведення земельних торгів включала, зокрема визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів (пункт «ж»).
- (28) Згідно з частиною п'ятою вказаної статті (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року) фінансування підготовки лотів до проведення земельних торгів здійснювалось організатором земельних торгів або їх виконавцем відповідно до договору між ними. Витрати, здійснені організатором земельних торгів або їх виконавцем на підготовку лотів до проведення земельних торгів, відшкодовувалися переможцем земельних торгів за кожним лотом.
- (29) За нормами частини шостої статті 136 ЗКУ (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року) закупівля послуг з визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснювалась у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель.
- (30) Необхідно зазначити, що Закон України «Про здійснення державних закупівель» втратив чинність на підставі Закону України «Про публічні закупівлі», який відповідно до абзаців першого-третього пункту 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» набув чинності 19.02.2016 року (редакція, яка була чинна на час прийняття розпорядження про початок розгляду справи) 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.
- Згідно з абзацами першим-третьім частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» сфера застосування цього 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;

- які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень.

- (31) Таким чином, нормативно врегульованим було питання порядку закупівлі послуг виконавця земельних торгів, якщо їх вартість дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень.
- (32) Разом з тим, за умовами абзацу четвертого частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» (в редакції із змінами від 02.04.2020 №922-VIII) під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому цієї частини, замовники повинні були дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, установлених цим Законом, та могли використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору.
- (33) Як зазначалось вище, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони» від 18.05.2021 року № 1444-IX з 06.07.2021 року внесено зміни, зокрема в Земельний кодекс України.
- (34) Так, відповідно до частини другої статті 135 ЗКУ земельні торги проводяться у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з переможцем земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу ціну за придбання прав емфітевзису, суперфіцію, або найвищий розмір орендної плати, зафіксовані під час проведення земельних торгів.
- (35) Земельні торги проводяться в електронній торговій системі, що перебуває у державній власності.
- (36) Організатором земельних торгів є:
- у разі продажу земельної ділянки - 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 відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу;
 - у разі укладення договору оренди земельної ділянки - особа, яка відповідно до закону може виступати орендодавцем такої земельної ділянки;
 - у разі укладення договору суперфіцію або емфітевзису - 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 відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, або особа, якій належить право емфітевзису, суперфіцію;
- (37) Для проведення земельних торгів організатор земельних торгів укладає з оператором електронного майданчика, підключеного до електронної торгової системи, договір про організацію та проведення земельних торгів.

- (38) Відповідно до частини третьої статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» (в редакції із змінами від 19.04.2020 №922-VIII), у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, замовник повинен дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель та використовувати електронну систему закупівель, у тому числі електронні каталоги для закупівлі товарів.
- (39) Таким чином, підсумовуючи наведене, органи місцевого самоврядування при підготовці лотів до проведення земельних торгів (аукціонів) до 06.07.2021 року були зобов'язані визначити виконавця земельних торгів на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.

4. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

- (40) Враховуючи те, що Любомльська міська рада визначала з 2018 року виконавця земельних торгів з продажу права власності земельних ділянок комунальної власності не на конкурентних засадах (без проведення конкурсного відбору), що містило ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, адміністративною колегією Волинського обласного територіального відділення 21.05.2020 року Раді були надані обов'язкові для розгляду та виконання рекомендації № 1, спрямовані на усунення вищезазначених дій, шляхом визначення на конкурсних засадах виконавців земельних торгів з відчуження прав на земельні ділянки комунальної власності на території Любомльської міської ради, а також усунути причини виникнення цього порушення та умов, що йому сприяють.
- (41) Слід зазначити, що розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28.11.2019 № 23-рп «Про реорганізацію територіальних відділень Антимонопольного комітету України» (зі змінами) припинено з 1 червня 2020 року Волинське обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України шляхом приєднання до Львівського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України. Львівське обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України визначено правонаступником Волинського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України та перейменоване на Західне міжобласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України.
- (42) Листом від 24.06.2020 року № 461 Любомльська міська рада, реагуючи на рекомендації, повідомила наступне.
- (43) «Згідно зі статтею 2 Закону України «Про публічні закупівлі» сфера застосування цього закону поширюється на замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень.
- (44) Відповідно до статті 135 Земельного кодексу України винагорода виконавцю земельних торгів, яку встановлює організатор земельних торгів, складається з видатків на організацію та проведення земельних торгів і прибутку виконавця. Винагорода виконавця земельних торгів встановлюється у розмірі 5 відсотків ціни, за якою здійснюється купівля-продаж земельної ділянки, або 50 відсотків річної плати за користування земельною ділянкою (у разі продажу прав на земельну ділянку (оренди, суперфіцію, емфітевзису), але не більш як 2 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний лот. Враховуючи наведене, винагорода виконавця земельних торгів, як визначено в законодавстві, є фіксованою та не може перевищувати 34000 грн за кожний лот.

- (45) Виходячи з вищенаведеного, вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) не може дорівнювати або перевищувати 200 тисяч гривень та 50 тисяч гривень згідно зі статтею 2 Закону України «Про публічні закупівлі» - мовою оригіналу.
- (46) Відділенням у вищезазначених рекомендаціях наголошувалося, що за умовами абзацу четвертого частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому цієї частини, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, установлених цим Законом, та можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору.
- (47) Тобто, підсумовуючи наведене, Любомльська міська рада при підготовці лотів до проведення земельних торгів (аукціонів) до 06.07.2021 року була зобов'язана визначати виконавця земельних торгів на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.
- (48) В зв'язку з невиконанням Радою наданих рекомендацій, адміністративною колегією територіального відділення, як зазначалось вище, 30.07.2020р. було прийнято розпорядження № 63/59 рп/к про початок розгляду справи № 63/7-03-91-2020.
- (49) Надана Радою, в ході розгляду даної справи, інформація (лист від 16.07.2019 № 482, від 14.08.2020 року № 637 та від 09.04.2021 року № 373) свідчить про наступне.
- (50) Конкурси з відбору виконавців земельних торгів Радою не проводились у зв'язку з прийняттям наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 29.11.2016 № 497 та втратою чинності наказу від 25.09.2012 № 579 «Про затвердження Порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурсних засадах».
- (51) Для проведення у 2018 – 2020 роках земельних торгів з продажу земельних ділянок комунальної власності Любомльською міською радою були укладені договори про організацію та проведення земельних торгів (від 25.09.2018 № 09.14, від 12.09.2019 № 07.06.1 та від 30.01.2020 № 01.11.1) з товариством з обмеженою відповідальністю «ОЛДІ» (далі – ТзОВ «ОЛДІ») (ідентифікаційний код 30733279, адреса: 43000, м. Луцьк, вул. Винниченка, 67/402).
- (52) Відповідно до інформації Любомльської міської ради ТзОВ «ОЛДІ» було доручено протягом 2018-2020 років провести земельні торги у формі аукціону з продажу земельних ділянок та права оренди земельних ділянок (див. табл. 1 та табл. 2 відповідно).
- (53) Проведення у вищезазначений період земельних торгів лише одним виконавцем - ТзОВ «ОЛДІ» засвідчено протоколами від 19.12.2018, 31.05.2019, 12.09.2019 та 28.02.2020 без номерів.
- (54) Зокрема, протягом 2018 - 2020 років відбулися земельні торги з продажу 2-ох земельних ділянок комунальної власності та права оренди 6-ох земельних ділянок, організатором яких була Любомльська міська рада, а виконавцем – ТзОВ «ОЛДІ».

(55) Узагальнена інформація щодо продажу земельних ділянок комунальної власності наведена в таблиці 1.

Таблиця 1

Дата проведення земельних торгів	№ лоту	Адреса	Площа, га	Цільове призначення	Ціна продажу лоту, грн. (без ПДВ)	Сума винагород и, грн. (без ПДВ)
19.12.2018	28105	вул. [REDACTED]	0,5254	для будівництва і обслуговування багатоквартирного житлового будинку	803710,76	34000,0
12.09.2019	38292	вул. [REDACTED]	0,0400	для будівництва і обслуговування будівель ринкової інфраструктури	138625,8	34000,0
ВСЬОГО:	2 лоти	-	-	-	-	68000,0

(56) Винагорода виконавцю за 2 реалізованих лоти склала 2 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян відповідно до абзацу другого частини шостої статті 135 ЗКУ (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року).

(57) Узагальнена інформація щодо права оренди протягом 2018 – 2020 років земельних ділянок комунальної власності наведена у таблиці 2.

Таблиця 2

Дата проведення земельних торгів	№ лоту	Адреса	Площа, га	Цільове призначення	Ціна продажу лоту, грн. (без ПДВ)	Сума винагород и, грн. (без ПДВ)
----------------------------------	--------	--------	-----------	---------------------	-----------------------------------	----------------------------------

30.11.2018	27651	вул. [REDACTED]	0,0600	для будівництва торгово- офісних приміщень	386020,38	34000,0
30.11.2018	27637	вул. [REDACTED] [REDACTED]	0,0455	для будівництва торгово- офісних приміщень	2521,13	1260,57
12.09.2019	38298	вул. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]	0,0298	для будівництва і обслуговуван ня будівель ринкової інфраструкту ри	66009,36	33000,00
28.02.2020	45348	вул. [REDACTED] [REDACTED]	0,0958	для будівництва і обслуговуван ня будівель торгівлі	24433,86	12216,00
28.02.2020	45369	вул. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]	0,1500	для розміщення та експлуатації основних підсобних, допоміжних будівель та споруд технічної інфраструкту ри	8987,01	4493,50
28.02.2020	45374	вул. [REDACTED] [REDACTED]	0,1191	для будівництва і обслуговуван ня будівель торгівлі	291016,54	34000,00
ВСЬОГО:	6 лотів	-	-	-	-	118970,07

(58) Винагорода виконавцю наведених земельних торгів (у разі продажу прав на земельну ділянку (оренди, суперфіцію, емфітевзису) по чотирьох лотах склала 50 відсотків річної плати за користування земельною ділянкою, та по 2 інших лотах - 2 000

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що зокрема становило максимальний її розмір, передбачений абзацом другим частини шостої статті 135 ЗКУ (у редакції, яка діяла до 06 липня 2021 року).

- (59) В разі обрання Любомльською міською радою виконавця земельних торгів на конкурентних засадах суб'єкт господарювання прагнув би до зменшення розміру винагороду задля перемоги у конкурсі. Натомість, переможці земельних торгів (покупці) сплатили винагороду виконавцю земельних торгів ТзОВ «ОЛДІ» у законодавчо визначеному максимальному розмірі, що могло призвести до ущемлення їх інтересів внаслідок понесення ними додаткових витрат, пов'язаних з купівлею-продажем земельних ділянок.
- (60) В ході проведеного дослідження виявлені такі суб'єкти господарювання – учасники ринку, які надавали або могли б надавати протягом 2018 – 2020 років послуги з проведення земельних торгів в разі купівлі-продажу земельних ділянок або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису), а саме:
1. Волинська регіональна філія ДП «Центр державного земельного кадастру», м. Луцьк;
 2. ДП «Волинський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», м. Луцьк;
 3. ПП «Азимут-Луцьк», Луцький р-н;
 4. ПП «Волиньземсервіс», м.Луцьк;
 5. ПП «Фірма «Сомгіз», м. Львів;
 6. ПрАТ «Інститут «ВОЛИНЬВОДПРОЕКТ», м. Луцьк;
 7. ПФ «Реформатор», м. Луцьк;
 8. ТзОВ «Волинь-експерт», м. Луцьк;
 9. ТзОВ «Садиба Ковель», м. Ковель;
 - 10.ТзОВ «Інститут земельних відносин та охорони навколишнього середовища», м. Луцьк;
 - 11.ТзОВ «ГЦНТП-Плюс», м. Луцьк;
 - 12.ПП «Луцькземресурс», м. Луцьк;
 - 13.ПП «Вестпроект-Волинь», м. Ковель;
 - 14.ТзОВ «Центр «Ковельгеодезія», м. Ковель;
 - 15.ТзОВ «Волинь Земпроект», м. Ковель.
- (61) Тобто, ринок надання послуг з проведення земельних торгів є досить конкурентним, відкритим та налічує велику кількість його учасників (виконавців земельних торгів), а отже між суб'єктами господарювання наявна значна конкуренція.
- (62) Враховуючи наведене, дії Любомльської міської ради, які полягали у наданні права суб'єкту господарювання (ТзОВ «ОЛДІ») проводити у 2018 - 2020 роках земельні торги у формі аукціону з продажу права власності на земельні ділянки комунальної власності, без проведення конкурсу з визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах, могли призвести до недопущення конкуренції.

5. ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ДІЙ ВІДПОВІДАЧА

- (63) Повноваження органів місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції із змінами від 17.11.2020 року № 1009-ІХ).

(64) Згідно з статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- представницький орган місцевого самоврядування - виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення;

- виконавчі органи рад - органи, які відповідно до [Конституції України](#) та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

(65) Відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

(66) Частиною першою статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

(67) Згідно з статтею 2 Закону України «Про захист економічної конкуренції» цим Законом регулюються відносини, зокрема органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарювання у зв'язку з економічною конкуренцією. Цей Закон застосовується до відносин, які впливають чи можуть вплинути на економічну конкуренцію на території України.

(68) Частиною другою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію. Отже, реалізація міською радою покладених на неї повноважень має здійснюватися з дотриманням вимог законодавства України, у тому числі Закону України «Про захист економічної конкуренції».

(69) Таким чином, сфера застосування Закону України «Про захист економічної конкуренції» поширюється на відносини Ради із суб'єктами господарювання, які впливають чи можуть вплинути на економічну конкуренцію на території м. Любомль Волинської області.

(70) Головною метою державної політики є забезпечення ефективного та прозорого здійснення реалізації земель комунальної власності, створення конкурентного середовища у сфері земельних відносин, в тому числі серед виконавців земельних торгів, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвитку добросовісної конкуренції, що, в свою чергу, призводить до активізації ринку, посилення конкуренції між суб'єктами господарювання.

(71) Відповідно до частини другої статті 14 Конституції України право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, тобто, будь-які продажі земельних ділянок комунальної власності або прав на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис) без залучення

виконавця торгів є неправомірними, оскільки порушують установлену ЗКУ процедуру набуття прав на ці земельні ділянки.

- (72) Слід зазначити, що законодавством не передбачено виняткових випадків, які дозволяли б організатору земельних торгів протягом 2018-2020 років обирати виконавців даних торгів не на конкурсних засадах, тобто без процедури проведення конкурсу.
- (73) Отже, визначення Любомльською міською радою протягом 2018 - 2020 років виконавця земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення конкурсу) могло призвести до недопущення конкуренції на ринку надання послуг з проведення земельних торгів. Під недопущенням конкуренції розуміється поведінка органу місцевого самоврядування, яка не дає можливості іншим учасникам зазначеного ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.
- (74) Враховуючи вищенаведене, окремо визначений суб'єкт господарювання (ТзОВ «ОЛДІ») здобув переваги над іншими не завдяки власним досягненням, що є основною ознакою економічної конкуренції, а внаслідок дії зовнішніх ринкових факторів, одним із яких є вплив органу місцевого самоврядування (міської ради), а саме визначення виконавця земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення конкурсу), що, в свою чергу, мало негативний вплив на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надають аналогічні послуги, не мали змоги вступити на цей ринок.
- (75) Водночас, слід зазначити, що реагуючи на розпорядження про початок розгляду справи, Рада листом від 14.08.2020 року № 637 повідомила, зокрема, що після надання рекомендацій від 21.05.2020 року № 1 земельні торги з відчуження прав на земельні ділянки комунальної власності не проводились. В подальшій організації аукціонів з продажу земельних ділянок або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) будуть враховані надані рекомендації.
- (76) Також, відповідно до інформації, наявної у територіальному відділенні, кількість потенційних учасників ринку, перелік яких наведений у п. 60 даного рішення та які надавали або могли б надавати протягом 2018-2020 років послуги з проведення земельних торгів в разі купівлі-продажу земельних ділянок або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) була досить чисельною (тільки 3 учасники станом на дату підготовки даного рішення припинили свою діяльність).
- (77) Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюється, в тому числі органами місцевого самоврядування.
- (78) Частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що антиконкурентними діями, зокрема органів місцевого самоврядування, є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

- (79) Згідно з частиною третьою цієї ж статті вчинення антиконкурентних дій, зокрема органів місцевого самоврядування, забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законом.
- (80) Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентні дії, зокрема органів місцевого самоврядування, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції.
- (81) Отже, дії Любомльської міської ради щодо визначення протягом 2018-2020 років виконавця земельних торгів з продажу права власності земельних ділянок комунальної власності не на конкурентних засадах (без проведення конкурсного відбору) є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим частиною першою статті 15 та пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, що могли призвести до недопущення конкуренції.

6. ЗАПЕРЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЧА ТА ЇХ СПРОСТУВАННЯ

- (82) На подання з попередніми висновками у справі Рада листом від 10.12.2021 № 1258 надала свої зауваження та заперечення. Як свідчить подана Радою відповідь, відповідач з висновками територіального відділення про порушення ним законодавства про захист економічної конкуренції не погоджується.
- (83) Зокрема, Рада повідомила територіальному відділенню, що «порушення, визначене у поданні, як таке, що полягало у визначенні виконавця земельних торгів без проведення конкурсу, не передбачено частиною 2 статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», оскільки не визначено, які саме дії не допускають конкуренцію, та на якій підставі було зроблено такий висновок, не наведено ґрунтовних підстав для надання відмови суб'єкту господарювання, який виявив бажання приймати участь у земельних торгах, оскільки договір було укладено із виконавцем, який надіслав лист про можливість надання послуг з організації проведення земельних торгів, оголошення про які були у загальному доступі» (мовою оригіналу).
- (84) В даному випадку (визначення Радою ТзОВ «Олді» виконавцем земельних торгів) ТзОВ «Олді» на конкурентному ринку послуг з проведення земельних торгів надано привілейоване становище стосовно інших підприємств, що могло призвести до недопущення конкуренції.
- (85) Розміщення оголошення про проведення земельних торгів не є достатніми з боку Ради діями задля визначення виконавця даних послуг на конкурсних засадах, тому що конкурс на визначення виконавця земельних торгів не був оголошений.
- (86) Частина друга статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» містить невичерпний перелік дій/бездіяльності, зокрема, органів місцевого самоврядування, які є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції.
- (87) Водночас, Радою у поясненнях до подання продубльовано інформацію щодо не проведення конкурсу з визначення виконавця земельних торгів, яку було надано територіальному відділенню листами від 16.07.2019 № 482 та від 24.06.2020 № 461 у зв'язку з прийняттям наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від

29.11.2016 № 497 та втратою чинності наказу від 25.09.2012 № 579 «Про затвердження Порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурсних засадах», а також повторно здійснюються посилення на Земельний кодекс України в частині не перевищення винагороди ТзОВ «Олді» порогових показників Закону України «Про публічні закупівлі».

- (88) Зазначені пояснення не враховуються територіальним відділенням у зв'язку з тим, що Любомльській міській Раді з метою припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції адміністративною колегією Волинського обласного територіального відділення 21.05.2020 року були надані обов'язкові для розгляду та виконання рекомендації № 1 шляхом визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах, які в подальшому були проігноровані.
- (89) Територіальне відділення повідомляло Раді, що частиною другою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію. Отже, реалізація Радою покладених на неї повноважень має здійснюватися з дотриманням вимог законодавства України, у тому числі Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (90) Крім того, територіальне відділення зазначало, що законодавством не передбачено виняткових випадків, які дозволяли б організатору земельних торгів протягом 2018-2020 років обирати виконавців даних торгів не на конкурсних засадах, тобто без процедури проведення конкурсу.
- (91) Серед іншого, Рада повідомила територіальне відділення, що «оскільки, норми законодавства не містять обов'язку організатора земельних торгів визначати виконавця на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законодавством про здійснення публічних закупівель, під які визначення виконавця земельних торгів не підпадає. Любомльською міською радою визначення виконавців земельних торгів без конкурсного відбору проводилось у відповідності до ст. 627 ЦК України, згідно з якою, сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості. Отже, Любомльською міською радою не допускались будь-які антиконкурентні дії, які б визначали привілейоване становище суб'єктів господарювання або ставили у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушували правила конкуренції. Любомльською міською радою залучалися до виконання робіт з проведення земельних торгів всі суб'єкти господарювання, які виявили бажання, а суми винагороди встановлені ч. 6 ст. 136 Земельного кодексу України» (мовою оригіналу).
- (92) Вищенаведені пояснення територіальним відділенням не враховуються тому, що, як зазначено у пункті 38 даного рішення, відповідно до пункту 3 частини другої статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, замовник повинен дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель та може використовувати електронну систему закупівель, у тому числі електронні каталоги для закупівлі товарів.
- (93) Водночас, як зазначалось вище, відповідно до частини другої статті 135 ЗКУ на даний час земельні торги проводяться у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет.

- (94) Радою припинено вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції шляхом проведення земельних торгів у формі аукціону в мережі Інтернет через акредитовані торгівельні майданчики. Зокрема, відповідно до інформації, доступної за посиланням <https://prozorro.sale/auction/LRE001-UA-20220112-42545>, Радою оголошено торги на продаж права оренди земельної ділянки.

7. ОСТАТОЧНІ ВИСНОВКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

- (95) Таким чином, доказами, зібраними у справі, доводиться та зауваженнями і запереченнями Ради не спростовується висновок про те, що дії Відповідача, які полягали у визначенні протягом 2018-2020 років виконавця земельних торгів з продажу права власності земельних ділянок комунальної власності не на конкурентних засадах (без проведення конкурсного відбору) є антиконкурентними діями, які могли призвести до недопущення, конкуренції.
- (96) Такі дії Ради є порушенням, передбаченим частиною першою статті 15, пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та заборонені відповідно до частини третьої статті 15 зазначеного Закону.

Ураховуючи викладене, керуючись статтями 7, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 3 і 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23 лютого 2001 року № 32-р, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30 березня 2001 року за № 291/5482, та пунктом 32 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), адміністративна колегія Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати, що дії Любомльської міської ради (44301, Волинська обл., Ковельський р-н, м. Любомль, вул. Незалежності, буд. 23, ідентифікаційний код юридичної особи 04051336) щодо визначення протягом 2018-2020 років виконавця земельних торгів з продажу права власності земельних ділянок комунальної власності не на конкурентних засадах (без проведення конкурсного відбору) є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим частиною першою статті 15 та пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, що могли призвести до недопущення конкуренції.

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

Голова колегії

Тетяна САВЧИН