



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ПІВДЕННЕ МІЖОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

від 09.07.2024 р.

№ 65/51-р/к

Справа № 24-10/2024

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції

У ході здійснення державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Миколаївської області законодавства про захист економічної конкуренції у сфері земельних відносин встановлено, що Новоодеська міська рада в процесі підготовки лотів до продажу прав оренди на земельні ділянки комунальної власності на земельних торгах, проведених у 2023 році, визначала виконавця робіт із землеустрою не на конкурентних засадах.

Внаслідок цього окремо визначені суб'єкти господарювання здобули переваги над іншими не завдяки власним досягненням, що є основною ознакою економічної конкуренції, а внаслідок дії зовнішніх факторів, одним із яких є вплив органу місцевого самоврядування, а саме визначення виконавця робіт із землеустрою не на конкурентних засадах, що, в свою чергу, могло мати негативний вплив на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надавали аналогічні послуги, могли бути обмежені в можливості вступити на цей ринок.

За результатами розгляду справи № 24-10/2024 такі дії Новоодеської міської ради визнано порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», яке кваліфікується за частиною першою статті 15 цього Закону, у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

Адміністративна колегія Південного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши матеріали справи № 24-10/2024 про вчинення Новоодеською міською радою порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», подання з попередніми висновками відділу досліджень і розслідувань в Миколаївській області від 28.05.2024 № 65-03/82п,

ВСТАНОВИЛА:

1. Предмет справи

- (1) Дії Новоодеської міської ради (ідентифікаційний код юридичної особи «Інформація з обмеженим доступом»), які полягають у визначенні виконавця робіт із землеустрою в процесі підготовки лотів до продажу прав оренди на земельні ділянки комунальної власності на земельних торгах, проведених у 2023 році, не на конкурентних засадах, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

2. Відповідач

- (2) Відповідачем у справі є Новоодеська міська рада (ідентифікаційний код юридичної особи «Інформація з обмеженим доступом»; місцезнаходження юридичної особи за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: «Інформація з обмеженим доступом») за організаційно-правовою формою – орган місцевого самоврядування.
- (3) Відповідно до положень статей 5 та 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міська рада входить до системи місцевого самоврядування та є органом місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду і здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.
- (4) Частиною першою статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

3. Процесуальні дії

- (5) Розпорядженням адміністративної колегії Південного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) від 19.03.2024 № 65/28-рп/к розпочато розгляд справи № 24-10/2024 за ознаками вчинення Новоодеською міською радою порушення, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.
- (6) Листом від 20.03.2024 № 65-02/844 Новоодеській міській раді направлено копію розпорядження від 19.03.2024 № 65/28-рп/к про початок розгляду справи № 24-10/2024 з рекомендованим повідомленням про вручення поштового відправлення за трек-номером 06 009 012 362 48.
- (7) Відповідно до рекомендованого повідомлення про вручення поштового відправлення за трек-номером 06 900 410 723 81 лист Відділення від 20.03.2024 № 65-02/844 вручено 26.03.2024 представнику Новоодеської міської ради.
- (8) Листом від 28.05.2024 № 65-02/1333е Новоодеській міській раді направлено копію подання з попередніми висновками відділу досліджень і розслідувань в Миколаївській області від 28.05.2024 № 65-03/82п у справі № 24-10/2024 (далі - Подання) з рекомендованим повідомленням про вручення поштового відправлення за трек-номером 06 009 256 945 90.
- (9) Відповідно до рекомендованого повідомлення про вручення поштового відправлення за трек-номером 06 900 528 520 52 лист Відділення від 28.05.2024 № 65-02/1333е вручено 04.06.2024 представнику Новоодеської міської ради.

4. Нормативно–правове регулювання

- (10) Систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі - Закон).
- (11) Згідно з частиною другою статті 2 Закону 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 передбачають спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.
- (12) Міська рада здійснює свої повноваження відповідно до положень статті 140 Конституції України, частиною третьою якої регламентовано, що місцеве самоврядування здійснюється

територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

- (13) Відповідно до 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.
- (14) Статтею 2 Земельного кодексу України (далі - ЗК України) 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).
- (15) Згідно з частиною першою статті 3 ЗК України земельні відносини регулюються Конституцією України, Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.
- (16) Відповідно до пунктів а), в), д) частини першої статті 12 ЗК України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин належить розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; організація землеустрою.
- (17) Згідно зі статтею 83 ЗК України землі, які належать на праві власності територіальним громадам, є комунальною власністю. У комунальній власності 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.
- (18) Абзацом першим частини першої статті 116 ЗК України 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 Кодексом, або за результатами аукціону.
- (19) Відповідно до частини другої статті 116 ЗК України набуття права на землю громадянами та юридичними особами здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування.
- (20) Повноваження органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування визначені статтею 122 ЗК України, частиною першою якої передбачено, що сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки у власність або у користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб.
- (21) Виходячи з положень частини першої статті 127 ЗК України, органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, здійснюють продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності або передають їх у користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) громадянам, юридичним особам та іноземним державам на підставах та в порядку, встановлених цим Кодексом.
- (22) Згідно з частиною другою статті 127 ЗК України продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності та набуття прав користування ними (оренди, суперфіцію, емфітевзису), а також передача акціонерним товариством, товариством з обмеженою відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) у статутному капіталі якого належать державі, яке утворилося шляхом перетворення державного підприємства, в суборенду земельних ділянок державної власності, що були передані зазначеним господарським

товариствам в оренду відповідно до статті 120¹ цього Кодексу, здійснюються на конкурентних засадах (на земельних торгах у формі електронного аукціону) у випадках та порядку, встановлених главою 21 цього Кодексу.

- (23) Абзацом першим частини першої статті 134 ЗК України визначено, що земельні ділянки державної чи комунальної власності продаються або передаються в користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) окремими лотами на конкурентних засадах (на земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.
- (24) Згідно з частиною першою статті 135 цього Кодексу порядок проведення земельних торгів, визначений цим Кодексом, є обов'язковим у разі, якщо на земельних торгах здійснюються:
- а) продаж земельних ділянок державної та комунальної власності, передача їх у користування за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; б) продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення всіх форм власності; в) продаж земельних ділянок, прав емфітевзису, суперфіцію на них державним виконавцем, приватним виконавцем під час виконання рішень, що підлягають примусовому виконанню в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження»; г) передача в суборенду земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності акціонерним товариством, товариством з обмеженою відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) у статутному капіталі якого належать державі, яке утворилося шляхом перетворення державного підприємства, у постійному користуванні якого перебували такі земельні ділянки.
- (25) Згідно з абзацом дев'ятим частини другої цієї ж статті ЗК України 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 суборенди земельної ділянки - орендар 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; у разі виконання рішень, що підлягають примусовому виконанню в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження», - державний, приватний виконавець.
- (26) Відповідно до частини першої статті 136 ЗК України підготовку лотів до проведення земельних торгів забезпечує організатор земельних торгів. Підготовка лотів до проведення земельних торгів включає:
- а) виготовлення та затвердження у встановленому законодавством порядку документації із землеустрою (у разі формування земельної ділянки, зміни цільового призначення земельної ділянки та в разі, якщо відомості про земельну ділянку не внесені до Державного земельного кадастру);
 - б) державну реєстрацію земельної ділянки;
 - в) державну реєстрацію речового права на земельну ділянку;
 - г) отримання витягу про нормативну грошову оцінку земельної ділянки відповідно до Закону України «Про оцінку земель» у разі продажу на земельних торгах права оренди на неї;
 - г) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки відповідно до Закону України «Про оцінку земель», крім випадків проведення земельних торгів щодо набуття права оренди земельної ділянки;

- д) встановлення стартової ціни продажу земельної ділянки, яка щодо земель державної та комунальної власності не може бути нижчою за експертну грошову оцінку земельної ділянки;
- е) встановлення стартового розміру річної орендної плати, який щодо земель державної та комунальної власності не може бути меншим, ніж розмір орендної плати, визначений Податковим кодексом України, а щодо земельних ділянок державної та комунальної власності сільськогосподарського призначення сільськогосподарських угідь - не може бути меншим 7 відсотків їх нормативної грошової оцінки;
- е⁻¹) встановлення стартового розміру плати за користування земельною ділянкою на умовах суборенди, що не може бути меншим за розмір орендної плати, визначений договором оренди земельної ділянки;
- є) встановлення стартової ціни продажу прав емфітевзису, суперфіцію земельної ділянки, яка щодо земель державної чи комунальної власності не може бути нижчою за вартість відповідного права, визначену шляхом проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок;
- ж) визначення дати проведення земельних торгів.
- (27) Фінансування підготовки лотів до проведення земельних торгів забезпечує організатор земельних торгів.
- (28) Частиною четвертою статті 136 ЗК України передбачено, що проведення земельних торгів щодо земельних ділянок або прав на них здійснюється за рішенням організатора земельних торгів, у якому зазначаються:
- а) перелік земельних ділянок або прав на них (із зазначенням кадастрових номерів, площі та їх цільового призначення), які виставляються на земельні торги окремими лотами;
 - б) стартова ціна лота;
 - в) строк, інші умови користування земельною ділянкою у разі набуття права користування нею на земельних торгах, обмеження у використанні земельної ділянки;
 - г) відомості про особу, уповноважену організатором земельних торгів на укладення (підписання) договору купівлі-продажу, оренди, суборенди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, яка або право на яку виставляється на земельні торги;
 - г) проект договору купівлі-продажу, оренди, суборенди, емфітевзису, суперфіцію земельної ділянки.
- (29) Частиною шостою статті 136 ЗК України визначено, 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, суборенди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах здійснюється в 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» від 25.12.2015 № 922-VIII.
- (31) Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 № 114-IX (далі – Закон № 114-IX) внесено зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII та викладено його в новій редакції.
- (32) Відповідно до пункту 1 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 114-IX цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування (20.10.2019), та вводиться в дію через шість місяців з дня його опублікування, крім розділу VI, який вводиться в дію через 12 місяців з дня його опублікування.
- (33) Закон України «Про публічні закупівлі» визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад. Метою цього Закону є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції.
- (34) Відповідно до абзацу першого частини третьої 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. У разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково оприлюднює в електронній системі закупівель відповідно до статті 10 цього Закону звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

- (35) Відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі» закупівлі здійснюються за такими принципами, зокрема: добросовісна конкуренція серед учасників; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників та рівне ставлення до них; об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі.
- (36) Згідно з частиною третьою статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі» замовники забезпечують вільний доступ усіх учасників до інформації про закупівлю, передбаченої цим Законом.
- (37) Статтею 6 Господарського кодексу України (далі – ГК України) визначені загальні принципи господарювання в Україні, серед яких: забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання; обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави.
- (38) Відповідно до частини першої статті 25 ГК України держава підтримує конкуренцію як змагання між суб'єктами господарювання, що забезпечує завдяки їх власним досягненням здобуття ними певних економічних переваг, внаслідок чого споживачі та суб'єкти господарювання отримують можливість вибору необхідного товару і при цьому окремі суб'єкти господарювання не визначають умов реалізації товару на ринку.
- (39) Згідно з частиною другою статті 25 ГК України органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції. У разі порушення цієї вимоги органи державної влади, до повноважень яких належить контроль та нагляд за додержанням антимонопольно-конкурентного законодавства, а також суб'єкти господарювання можуть оспорювати такі акти в установленому законом порядку.
- (40) Відповідно до частини третьою статті 25 ГК України уповноважені органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз стану ринку і рівня конкуренції на ньому і вживати передбачених законом заходів щодо упорядкування конкуренції суб'єктів господарювання.
- (41) Частиною першою статті 40 ГК України передбачено, що державний контроль за дотриманням антимонопольно-конкурентного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень здійснюються Антимонопольним комітетом України відповідно до його повноважень, визначених законом.
- (42) Згідно зі статтею 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» економічна конкуренція - змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.
- (43) Відповідно до статті 2 Закону України «Про захист економічної конкуренції» цим Законом регулюються відносини органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю із суб'єктами господарювання; суб'єктів господарювання з іншими суб'єктами господарювання, із споживачами, іншими юридичними та фізичними особами у зв'язку з економічною

конкуренцією. Цей Закон застосовується до відносин, які впливають чи можуть вплинути на економічну конкуренцію на території України.

- (44) Частиною першою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначено, що 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 органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління та контролю.
- (45) Відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» суб'єкти господарювання, органи влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (46) Виконання органами влади та органами місцевого самоврядування зобов'язання щодо сприяння розвитку конкуренції та не вчинення будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію, здійснюється шляхом створення конкурентного середовища для здобуття суб'єктами господарювання переваг над іншими суб'єктами господарювання завдяки власним досягненням, чим забезпечується змагальність між суб'єктами господарювання, що є головною ознакою економічної конкуренції.
- (47) Недотримання органами влади та органами місцевого самоврядування зазначених принципів призводить до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції та, відповідно, до нездійснення ними заходів щодо сприяння розвитку конкуренції, що є одним із заходів, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму.
- (48) Отже, узагальнений аналіз наведених вище законодавчих норм дає підстави для таких висновків.
- (49) Реалізація органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень має здійснюватися з дотриманням вимог чинного законодавства, в тому числі Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (50) Орган місцевого самоврядування, як організатор земельних торгів у формі аукціону з продажу земельних ділянок комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису), визначає перелік земельних ділянок, які виставляються на земельні торги окремими лотами, вживає організаційних заходів, спрямованих на підготовку лотів до проведення земельних торгів, зокрема, забезпечує виготовлення та затвердження у встановленому законодавством порядку документації із землеустрою.
- (51) Орган місцевого самоврядування, виступаючи замовником послуг з виконання робіт із землеустрою, повинен здійснювати відбір виконавців таких послуг з дотриманням принципів здійснення публічних закупівель, вимог та приписів конкурентного законодавства, а також в порядку, визначеному законодавством про здійснення публічних (державних) закупівель, тобто на конкурентних засадах.

5. Обставини справи

- (52) При здійсненні Відділенням державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Миколаївської області законодавства про захист економічної конкуренції у сфері земельних відносин на адресу Новоодеської міської ради надіслано вимогу від 02.02.2024 № 65-02/233 про надання інформації, на яку листом від 15.02.2024 № 300/06-20 (вх. від 15.02.2024 № 65-01/400) надано інформацію. Аналізом отриманої інформації встановлено таке.
- (53) У період 2021-2023 років Новоодеською міською радою не проводився продаж земельних ділянок комунальної власності (далі - ЗД) на земельних торгах, однак в 2023 році здійснено

продаж права оренди ЗД на земельних торгах у формі аукціону окремими лотами (інформація наведена в Таблиці 1).

Таблиця 1

Кадастровий номер; код цільового призначення ЗД	Дата оголошення земельних торгів; дата їх проведення	Реквізити (дата, номер) договору оренди
4824810100:02:025:0041 03.07	28.07.2023 04.09.2023	від 12.09.2023 б/н
4824882600:02:007:0004 01.01	31.08.2023 04.10.2023	від 11.10.2023 б/н
4824810000:01:003:0004 01.01	05.09.2023 09.10.2023	від 12.10.2023 б/н
4824810000:15:000:0132 01.02	27.09.2023 30.10.2023	від 31.10.2023 б/н
4824810000:15:000:0133 01.02	27.09.2023 30.10.2023	від 31.10.2023 б/н
4824810000:15:000:0134 01.02	28.09.2023 31.10.2023	від 07.11.2023 б/н
4824810000:15:000:0131 01.02	28.09.2023 31.10.2023	від 07.11.2023 б/н
4824810100:04:050:0011 11.02	13.11.2023 15.12.2023	від 25.12.2023 б/н
4824883700:15:000:0041 01.01	22.11.2023 25.12.2023	від 29.12.2023 б/н
4824883700:15:000:0042 01.01	22.11.2023 25.12.2023	від 29.12.2023 б/н
4824883700:15:000:0040 01.01	22.11.2023 26.12.2023	від 29.12.2023 б/н
4824810000:06:000:0226 01.01	22.11.2023 26.12.2023	від 08.01.2024 б/н
4824810000:06:000:0227 01.01	22.11.2023 25.12.2023	від 02.01.2024 б/н

- (54) Листом від 15.02.2024 № 300/06-20 Новоодеська міська рада надала інформацію (згідно з Таблицею 2) про ЗД, замовником послуг з виконання робіт із землеустрою щодо яких вона виступала протягом 2021-2023 років, а також інформацію щодо виконавців таких робіт.

Таблиця 2

Кадастровий номер ЗД	Реквізити (дата, номер) договору про надання землепорядних послуг	Суб'єкт господарювання, що надавав послуги з виконання робіт із землеустрою (назва, РНОКПП, адреса)
4824810100:02:025:0041	від 23.03.2023 № 11	ФОП Салюк Д.М.; «Інформація з обмеженим доступом» «Інформація з обмеженим доступом»
4824810000:01:003:0004	від 10.07.2023 № 32	ФОП Салюк Д.М.; «Інформація з обмеженим доступом» «Інформація з обмеженим доступом»
4824810000:15:000:0131 4824810000:15:000:0132 4824810000:15:000:0133 4824810000:15:000:0134	від 21.03.2023 № 10	ФОП Салюк Д.М.; «Інформація з обмеженим доступом» «Інформація з обмеженим доступом»
4824810100:04:050:0011	від 04.09.2023 № 44	ФОП Салюк Д.М.; «Інформація з обмеженим доступом» «Інформація з обмеженим доступом»
4824883700:15:000:0040 4824883700:15:000:0041 4824883700:15:000:0042	від 10.07.2023 № 31	ФОП Салюк Д.М.; «Інформація з обмеженим доступом» «Інформація з обмеженим доступом»

4824810000:06:000:0226 4824810000:06:000:0227	від 08.05.2023 № 081/0523	ФОП Пуховой С.С.; «Інформація з обмеженим доступом» «Інформація з обмеженим доступом»
--	------------------------------	--

- (55) Новоодеська міська рада зазначила, що нею не приймалося рішення про порядок конкурсного відбору виконавців робіт із землеустрою при підготовці лотів до продажу прав на земельні ділянки на земельних торгах.
- (56) Відповідач також вказав, що при укладанні договорів із суб'єктами на проведення робіт із землеустрою при підготовці лотів до продажу прав на земельні ділянки на земельних торгах Новоодеська міська рада керувалась, зокрема, наявністю установчих документів претендента, практичного досвіду та ліцензії на виконання робіт із землеустрою.
- (57) Таким чином, наведені вище обставини засвідчують, що при здійсненні в 2023 році продажу права оренди ЗД на земельних торгах та замовленні послуг з виконання робіт із землеустрою Новоодеською міською радою, як організатором земельних торгів, в процесі підготовки лотів до проведення земельних торгів не проводився конкурсний відбір виконавців робіт із землеустрою.
- (58) Отже, Новоодеська міська рада здійснила закупівлю послуг з виконання робіт із землеустрою в процесі підготовки лотів до продажу прав оренди на земельні ділянки комунальної власності на земельних торгах у 2023 році із порушенням порядку, встановленого частиною другою статті 136 ЗК України та законодавством про здійснення публічних (державних) закупівель.
- (59) Згідно з відомостями Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників, розмічених на офіційному вебсайті Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру <https://land.gov.ua/>, ринок послуг з виконання робіт із землеустрою налічує значну кількість суб'єктів господарювання (юридичних осіб, що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі яких працює за основним місцем роботи сертифікований інженер-землевпорядник, який є відповідальним за якість робіт із землеустрою; фізичних осіб - підприємців, які володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та є сертифікованими інженерами-землевпорядниками, відповідальними за якість робіт із землеустрою), які відповідно до вимог Закону України «Про землеустрій» є розробниками документації із землеустрою.
- (60) Таким чином, ринок послуг у сфері виконання робіт із землеустрою є конкурентним, відкритим та налічує значну кількість учасників, а отже між суб'єктами господарювання наявна конкуренція.
- (61) У ході розгляду даної справи Відділенням отримані пояснення від деяких виконавців робіт із землеустрою, що діють на ринку надання послуг з виконання робіт із землеустрою, в тому числі й тих, які в 2023 році надавали такі послуги Новоодеській міській раді.
- (62) Так, зокрема, фізична особа-підприємець Пуховой Сергій Сергійович (далі – ФОП Пуховой) листом від 19.04.2024 № 19/0424-л (вх. від 26.04.2024 № 65-01/1223), у відповідь на вимогу Відділення від 09.04.2024 № 65-02/1127, надав, зокрема, таку інформацію.
- (63) На питання Відділення яким чином та з яких джерел ФОП Пуховой дізнався про необхідність виконання робіт із землеустрою щодо земельних ділянок за кадастровими номерами 4824810000:06:000:0226, 4824810000:06:000:0227, підприємець вказав, що стосовно однієї земельної ділянки інформацію отримав із офіційного сайту Новоодеської міської ради, щодо необхідності проведення робіт із землеустрою іншої земельної ділянки, до нього звернувся учасник земельних торгів, який повідомив зазначені обставини.
- (64) На питання яким чином та з яких джерел ФОП Пуховой дізнається про необхідність (можливість) виконання робіт із землеустрою, вказаний суб'єкт господарювання зазначив, що отримує відповідну інформацію з таких джерел: із офіційних сайтів органів влади, місцевого самоврядування, шляхом отримання листа від органу влади, місцевого самоврядування, шляхом запитів від потенційних замовників стосовно отримання комерційних пропозицій про види, вартість, строки виконання робіт/послуг, шляхом аналізу оголошень, що публікуються на сайті закупівель (<https://prozorro.gov.ua/uk>) чи розділі закупівель (оголошень) потенційних замовників. Ураховуючи досвід роботи та позитивну

репутацію, замовники часто самостійно надсилають проекти договорів на виконання потенційних робіт.

- (65) Фізична особа-підприємець Салюк Дмитро Миколайович (далі – ФОП Салюк) листом від 03.05.2024 № 5 (вх. від 20.05.2024 № 65-02/1417), у відповідь на вимогу Відділення від 09.04.2024 № 65-02/1126, повідомив, зокрема, що інформацію про необхідність розроблення документації із землеустрою він отримав шляхом моніторингу прийнятих Новоодеською міською радою рішень на веб-сайті органу місцевого самоврядування.
- (66) Товариство з обмеженою відповідальністю «Агентство землевпорядкування та оцінки» (далі – ТОВ «АЗО») листом від 26.04.2024 № 26/04-01 (вх. від 02.05.2024 № 65-01/1285), у відповідь на вимогу Відділення від 09.04.2024 № 65-02/1123, повідомило, зокрема, таке.
- (67) У разі зацікавленості умовами конкурсного відбору ТОВ «АЗО» готове було б прийняти у ньому участь. Своїми конкурентами ТОВ «АЗО» вважає інших суб'єктів господарювання, які надають відповідні послуги та мають достатній рівень кваліфікації і професіоналізму у цій сфері.
- (68) Отже, встановлені в ході розгляду справи фактичні обставини засвідчують, що наведені вище окремо визначені суб'єкти господарювання (ФОП Салюк та ФОП Пуховой) здобули переваги над іншими не завдяки власним досягненням, що є основною ознакою економічної конкуренції, а внаслідок дії зовнішніх факторів, одним із яких є вплив органу місцевого самоврядування (Новоодеської міської ради), а саме визначення виконавця робіт із землеустрою не на конкурентних засадах, що, в свою чергу, могло мати негативний вплив на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надавали аналогічні послуги, могли бути обмежені в можливості вступити на цей ринок.
- (69) До негативних наслідків закупівлі Новоодеською міською радою послуг з виконання робіт із землеустрою без застосування конкурентних умов відбору надавачів таких послуг можна віднести, зокрема, відсутність змагання між конкурентами за укладання з органом місцевого самоврядування договору про надання послуг з виконання робіт із землеустрою (та, відповідно, можливості об'єктивно впливати на результат); неможливість здійснення моніторингу будь-яких пов'язаних питань; відсутність механізму оскарження результатів відбору надавачів таких послуг.
- (70) Конкурс по своїй суті – це конкурентний спосіб надання суб'єкту господарювання-учаснику ринку права на надання певних послуг (виконання робіт). Основною метою проведення конкурсів є розвиток конкуренції та вибір на конкурсних засадах виконавців відповідних послуг (виконання робіт).
- (71) Конкурсна процедура покликана забезпечити відкритість та прозорість порядку обрання суб'єкта господарювання і має забезпечити змагальність учасників ринку, внаслідок чого обирається найкраща пропозиція на ринку. Ці завдання відповідають принципам ефективної конкуренції на основі показників діяльності та власних досягнень суб'єктів господарювання.
- (72) Ураховуючи мету проведення конкурсних процедур, оптимальною схемою проведення конкурсу є створення таких умов його проведення, які б забезпечили найбільш широке коло його учасників та їх добросовісну конкуренцію.
- (73) Умови конкурсу мають забезпечувати реальну конкуренцію між його учасниками, завдяки якій стати переможцем конкурсу можливо лише за умови представлення найбільш економічно привабливої пропозиції.
- (74) Невизначення на конкурентних засадах суб'єкта господарювання – виконавця робіт із землеустрою може обмежувати право осіб, які мали (мають, могли мати) бажання, можливість та намір взяти участь у такому конкурсі, змагатися за право здійснення відповідної господарської діяльності на ринку послуг з виконання робіт із землеустрою в сегменті земельних ділянок комунальної власності. Обмеженість доступу до інформації щодо необхідності виконання робіт із землеустрою, за певних умов може бути бар'єром входу на ринок суб'єктів господарювання.

- (75) Під обмеженням конкуренції розуміється поведінка органу місцевого самоврядування, яка обмежує чи взагалі не дає можливості учасникам ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.
- (76) Внаслідок змін у стані конкуренції створюються менш або більш сприятливі умови конкуренції для окремих суб'єктів господарювання, в той час як для інших суб'єктів господарювання ці умови залишаються незмінними.
- (77) Тобто, внаслідок застосування Новоодеською міською радою антиконкурентних умов може обмежуватися дія конкурентних механізмів на ринку послуг з виконання робіт із землеустрою, суб'єкти яких здійснюють відповідну господарську діяльність, та створюються негативні умови для конкуренції. Відсутність конкурентних умов відбору суб'єктів господарювання для отримання послуг з виконання робіт із землеустрою може призвести до неможливості забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівлі таких послуг.
- (78) У ході розгляду цієї справи від Новоодеської міської ради надійшов лист від 27.03.2024 № 186 (вх. від 02.04.2024 № 65-01/973), в якому відповідач повідомив, що на XXXIII позачерговій сесії восьмого скликання Новоодеської міської ради прийнято рішення від 27.02.2024 № 17 «Про затвердження Положення про конкурсний відбір суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель на території Новоодеської міської ради» (копію надано Відділенню).
- (79) Пунктом 1 вказаного рішення затверджено Положення про конкурсний відбір суб'єктів оціночної діяльності та розробників документації із землеустрою (далі - Положення).
- (80) Аналізом Положення встановлено, що воно відповідає вимогам законодавства про захист економічної конкуренції та не містить норм (положень), які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (81) Отже, відповідачем вжито заходів, направлених на застосування конкурентних засад при закупівлі послуг, зокрема, з виконання робіт із землеустрою у випадках, коли Новоодеська міська рада виступає замовником відповідних послуг.

6. Правова кваліфікація дій органу місцевого самоврядування

- (82) 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 органів місцевого самоврядування (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (83) Згідно з частиною третьою статті 15 цього Закону вчинення антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законом.
- (84) Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції.
- (85) Таким чином, дії Новоодеської міської ради, які полягають у визначенні виконавця робіт із землеустрою в процесі підготовки лотів до продажу прав оренди на земельні ділянки комунальної власності на земельних торгах, проведених у 2023 році, не на конкурентних засадах, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», яке кваліфікується за частиною першою статті 15 цього Закону, у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

7. Заперечення Відповідача та їх спростування

- (86) На Подання, копія якого 04.06.2024 отримана представником Новоодеської міської ради, відповідачем листом від 11.06.2024 № 1490/06-20 (вх. від 13.06.2024 № 65-01/1622) надано пояснення щодо висновків, викладених у Поданні, зміст яких свідчить, зокрема, про таке.
- (87) Відповідач зазначив, що частиною шостою статті 136 ЗК України визначено, 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, суборенди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах здійснюється в порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель.
- (88) Процедура підготовки до проведення та порядок проведення земельних торгів і встановлення їх результатів визначені у статтях 137 - 139 ЗК України.
- (89) Разом з тим, Закон України «Про здійснення державних закупівель» втратив чинність на підставі Закону України «Про публічні закупівлі».
- (90) Згідно з абзацами першим-третьім частини першої статті 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 100 тисяч гривень. Таким чином, нормативно є врегульованим питання порядку закупівлі послуг виконавця земельних торгів, якщо їх вартість дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень.
- (91) 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.
- (92) Тому міською радою не приймалось рішення про затвердження Положення про конкурсний відбір виконавців робіт із землеустрою при підготовці лотів до продажу прав на земельні ділянки на земельних торгах та проведено підготовку землевпорядної документації без конкурсного відбору виконавців землевпорядних робіт.
- (93) При укладанні договорів з суб'єктами на проведення робіт із землеустрою при підготовці лотів до продажу прав на земельні ділянки на земельних торгах Новоодеська міська рада керувалась статтею 26 Закону України «Про землеустрій», наявністю установчих документів претендента, практичного досвіду та сертифікату на виконання робіт із землеустрою.
- (94) Разом з тим, зазначає Відповідач, ураховуючи зауваження Відділення, Новоодеською міською радою розроблено Положення про конкурсний відбір суб'єктів оціночної діяльності в сфері оцінки земель та розробників документації із землеустрою, яке погоджено Відділенням та затверджено рішенням чергової сесії Новоодеської міської ради від 27.02.2024 № 17.
- (95) Відповідно до оголошення, розміщеного на сайті Новоодеської міської ради, 17.05.2024 проведено засідання конкурсної комісії щодо відбору, зокрема, виконавця на розробку документації із землеустрою на земельні ділянки, заплановані міською радою шляхом продажу права оренди на земельних торгах. Відбір не відбувся у зв'язку з відсутністю пропозицій.
- (96) На повторне засідання конкурсної комісії подали пропозиції три претенденти: ТОВ «Миколаївський центр землеустрою», ФОП Пуховой, ФОП Матвеев Степан Анатолійович.
- (97) Новоодеська міська рада також повідомила, що враховуючи результати роботи по закупівлі послуг з оцінки земель та розробки землевпорядної документації, для забезпечення захисту економічної конкуренції та розширення кола суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель та виконавців робіт із землеустрою, з 2025 року закупівлі будуть проводитись з використанням електронної системи закупівель Prozorro (Прозорро).

- (98) Отже, викладені вище пояснення Новоодеської міської ради засвідчують визнання відповідачем факту вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що розглядається у даній справі, а також вжиття ним заходів, направлених на застосування конкурентних засад при закупівлі послуг, зокрема, з виконання робіт із землеустрою у випадках, коли Новоодеська міська рада виступає замовником відповідних послуг.

8. Остаточні висновки адміністративної колегії у справі

- (99) Таким чином, зібраними у справі № 24-10/2024 доказами доводиться висновок адміністративної колегії Південного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України про те, що дії Новоодеської міської ради (ідентифікаційний код юридичної особи «Інформація з обмеженим доступом»; місцезнаходження: «Інформація з обмеженим доступом»), які полягають у визначенні виконавця робіт із землеустрою в процесі підготовки лотів до продажу прав оренди на земельні ділянки комунальної власності на земельних торгах, проведених у 2023 році, не на конкурентних засадах, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», яке кваліфікується за частиною першою статті 15 цього Закону, у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

Ураховуючи викладене, керуючись статтями 7, 12, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 3, 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 № 32-р, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 30.03.2001 за № 291/5482, пунктами 1, 4 розділу VIII Порядку розгляду Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 № 5 (в редакції розпорядження Антимонопольного комітету від 29.06.1998 № 169-р), зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 06.05.1994 за № 90/299, адміністративна колегія Південного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

Визнати дії Новоодеської міської ради (ідентифікаційний код юридичної особи «Інформація з обмеженим доступом»; місцезнаходження: «Інформація з обмеженим доступом»), які полягають у визначенні виконавця робіт із землеустрою в процесі підготовки лотів до продажу прав оренди на земельні ділянки комунальної власності на земельних торгах, проведених у 2023 році, не на конкурентних засадах, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

Відповідно до частини першої статті 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення адміністративної колегії територіального відділення Антимонопольного комітету України може бути оскаржено до господарського суду у двомісячний строк з дня його одержання.

Голова Колегії

Андрій БОРИСЕНКО