



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ЗАХІДНЕ МІЖОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ
РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

26 січня 2023 р.

м. Львів

№ 63/2-р/к

Справа № 63/4-03-42-2022

Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції

Жовківська міська рада (ідентифікаційний код юридичної особи 4056248) встановлювала суб'єктам господарювання різні відсоткові ставки орендної плати від нормативної грошової оцінки земельних ділянок комунальної власності з однаковим цільовим призначенням.

За результатами розгляду справи № 63/4-03-42-2022 про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, дії Жовківської міської ради визнано порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 та абзацом восьмим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, в частині дій, внаслідок яких окремим суб'єктам господарювання створюються дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами і зобов'язано Жовківську міську раду їх припинити.

Адміністративна колегія Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (надалі – адміністративна колегія Відділення), розглянувши матеріали справи № 63/4-03-42-2022 про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та подання з попередніми висновками Четвертого відділу досліджень і розслідувань Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 10.01.2023 № 63-03/3п

ВСТАНОВИЛА

1. Процесуальні дії

- (1) Розпорядженням адміністративної колегії Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (далі – адміністративна колегія Відділення) від 22.09.2022 № 63/45-рп/к розпочато розгляд справи № 63/4-03-42-2022 за виявленими у діях Жовківської міської ради (4056248) ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 та абзацом восьмим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, в частині дій, внаслідок яких окремим суб'єктам господарювання створюються дискримінаційні умови діяльності

порівняно з конкурентами.

- (2) Розпорядження про початок розгляду справи надіслано Жовківській міській раді листом від 23.09.2022 № 63-02/1911.
- (3) Подання про попередні висновки у справі № 63/4-03-42-2022 від 10.01.2023 № 63-03/3п.
- (4) Листом Відділення від 12.01.2023 № 63-02/49 було надіслано копію подання про попередні висновки у справі № 63/4-03-42-2022 від 10.01.2023 № 63-03/3п на адресу Рава-Руської міської ради.
- (5) Відповідно до абзацу четвертого пункту 26 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) 17.01.2023 на офіційному веб-сайті Відділення була розміщена інформація щодо попередніх висновків у справі № 63/4-03-42-2022.

2. Відповідач

- (6) Жовківська міська рада ([REDACTED] 04056248 [REDACTED]).
- (7) Відповідно до інформації з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Жовківська міська рада є юридичною особою з організаційно-правовою формою – орган місцевого самоврядування.
- (8) Основним видом діяльності Жовківської міської ради є «Державне управління загального характеру» (КВЕД 84.11).
- (9) Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 року № 718-р місто Жовква є адміністративним центром Жовківської територіальної громади, до складу якої також входить ще чотирнадцять територіальних громад, а саме: Воле-Висоцька, Глинська, Зіболківська, Крехівська, Мацошинська, Мокротинська, Новоскварявська, Сопошинська, Староскварявська, Туринківська, Деревнянська, Замочківська, Кулявська, Любельська.
- (10) Згідно з підпунктом 9 пункту 6¹ розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» юридична особа - сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі сформованої територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків усіх юридичних осіб - сільських, селищних, міських рад, обраних розформованими територіальними громадами, з дня набуття повноважень новообраною радою.
- (11) Отже, у розумінні статті 5, статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Жовківська міська рада є органом місцевого самоврядування.
- (12) 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.

- (13) Таким чином, сфера застосування Закону України «Про захист економічної конкуренції» поширюється на відносини Жовківської міської ради із суб'єктами господарювання, які впливають чи можуть вплинути на економічну конкуренцію на території Жовківської міської ради Львівської області.

3. Нормативно – правове регулювання

- (14) Повноваження органів місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі за текстом – Закон).
- (15) Згідно з статтею 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 представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.
- (16) Статтею 10 Закону встановлено, 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.
- (17) Відповідно до Закону, Жовківська міська рада в межах своєї компетенції самостійно вирішує питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на її території, забезпечує дотримання законності та правопорядку.
- (18) Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, згідно із статтею 11 Закону є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, які підконтрольні і підзвітні відповідним радам.
- (19) В територіальних межах Жовківської територіальної громади повноваження органів місцевого самоврядування здійснюються Жовківською міською радою та її виконавчим комітетом.
- (20) Відповідно до статті 73 Закону акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.
- (21) Частиною третьою статті 24 Закону передбачено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

- (22) Відповідно до частини другої статті 25 Господарського кодексу 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.
- (23) Пунктом 34 частини першої статті 26 Закону передбачено, що вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин відноситься до виключної компетенції сільських, селищних і міських рад, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради.
- (24) Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями, визначеними статтею 122 Земельного кодексу України, шляхом укладення договору.
- (25) Відповідно до статті 4 Закону України «Про оренду землі», орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, є сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом.
- (26) Статтею 93 Земельного кодексу України визначено, що право оренди земельної ділянки - це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності.
- (27) Згідно з статтею 13 Закону України «Про оренду землі» договір оренди землі - це договір, за яким орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства.
- (28) У відповідності до вимог статті 14 Закону України «Про оренду землі» Типова форма договору оренди землі затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 року № 220 (далі за текстом - Типовий договір оренди землі).
- (29) Пунктом 10 Типового договору оренди землі передбачено, що обчислення розміру орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності здійснюється з урахуванням їх цільового призначення та коефіцієнтів індексації, визначених законодавством, за затвердженими Кабінетом Міністрів України формами, що заповнюються під час укладання або зміни умов договору оренди чи продовження його дії.
- (30) Відповідно до пункту 288.5 статті 288 Податкового кодексу України розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу:

не може бути меншою за розмір земельного податку (підпункт 288.5.1. пункту 288.5 статті 288 Податкового кодексу України):

для земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких проведено, - у розмірі не більше 3 відсотків їх нормативної грошової оцінки, для земель загального користування
- не більше 1 відсотка їх нормативної грошової оцінки, для сільськогосподарських угідь
- не менше 0,3 відсотка та не більше 1 відсотка їх нормативної грошової оцінки;

для земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено, - у розмірі не більше 5 відсотків нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області, для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3 відсотка та не більше 5 відсотків нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області;

- не може перевищувати 12 відсотків нормативної грошової оцінки (підпункт 288.5.2. пункту 288.5 статті 288 Податкового кодексу України).

- (31) Таким чином, вимогами земельного та податкового законодавства передбачено, що нарахування орендної плати за земельні ділянки при укладанні договорів оренди землі повинно здійснюватися з урахуванням цільового призначення земельної ділянки та коефіцієнтів індексації, визначених законодавством.

4. Обставини справи.

- (32) Під час здійснення заходів державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції органами місцевого самоврядування, Західним міжобласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі - Відділення) встановлено випадки застосування суб'єктам господарювання різних відсоткових ставок орендної плати від нормативної грошової оцінки земельних ділянок комунальної власності з однаковим цільовим призначенням.
- (33) Відділення надіслало Жовківській міській раді Запит про надання інформації від 05.08.2022 № 63-02/1371 стосовно переліку орендарів з якими укладено станом на 01.08.2022 договори оренди землі комунальної власності Жовківської територіальної громади.
- (34) При аналізі інформації, наданої Жовківською міською радою (лист від 15.08.2022 №03-07/1876 вхідний 16.08.2022 №63-01/903), щодо укладених договорів оренди земельних ділянок комунальної власності встановлено, що за орендовані суб'єктами господарювання земельні ділянки з однаковим цільовим призначенням, застосовані різні відсоткові ставки орендної плати від величини нормативної грошової оцінки земельної ділянки (приклади наведено у таблиці 1):

Таблиця 1

№ п/п	Дата та номер договору оренди	Дата та номер рішення	Орендар	Ідентифікаційний код	Розмір орендної плати %	Площа земельної ділянки, кв. м.	Цільове призначення
1	[REDACTED]	[REDACTED]	АТ "Концерн "Газпром Україна"	[REDACTED]	12%	13000	КВЦПЗ 12.08 Для розміщення та експлуатації будівель і споруд додаткових транспортних послуг та допоміжних операцій
2	[REDACTED]	[REDACTED]	ПП "Газовик" Жовква	[REDACTED]	10%	700	КВЦПЗ 12.08

							Для розміщення та експлуатації будівель і споруд додаткових транспортних послуг та допоміжних операцій
3			ПАТ "Укрнафта"	00135390	5%	3000	КВЦПЗ 12.08 Для розміщення та експлуатації будівель і споруд додаткових транспортних послуг та допоміжних операцій
4			ГОВ "Агрообладнання"		10%	20 160	КВЦПЗ 11.02 Для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд підприємств переробної, машинобудівної та іншої промисловості
5			ПП "Рома"		5%	16 805	КВЦПЗ 11.02 Для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд підприємств переробної, машинобудівної та іншої промисловості

- (35) Згідно з наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів» від 25.11.2016 №489, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 19.12.2016р. за №1647/29777, нормативна грошова оцінка одного квадратного метра земельної ділянки населених пунктів визначається за формулою, яка враховує коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки (під житлову та громадську забудову, для промисловості, транспорту тощо) та коефіцієнт, який характеризує місце розташування земельної ділянки.
- (36) Внаслідок застосування Жовківською міською радою різних відсоткових ставок орендної плати від нормативної грошової оцінки за земельні ділянки однакового

цільового призначення деякі суб'єкти господарювання, які діють на одному товарному ринку та орендують земельні ділянки, несуть більші, порівняно з конкурентами, витрати за її оренду.

(37) Так, наприклад:

згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань одним із видів господарської діяльності:

- АТ "Концерн Галнафтогаз", ВАТ "Укрнафта" є оптова торгівля твердим, рідким, газоподібним паливом і подібними продуктами, а також роздрібна торгівля паливом, який є основним видом господарської діяльності ТП "Газовик-Жовква". Проте для АТ "Концерн Галнафтогаз" встановлена ставка 12% від величини нормативної грошової оцінки земельної ділянки, для ТОВ "Газовик" 10%, для ПАТ "Укрнафта" 5%, хоча вони орендують земельні ділянки одного цільового призначення.

- ТОВ "Агрообладнання", ТП "Рома" є вантажний автомобільний транспорт, а також надання в оренду вантажних автомобілів. Проте для ТОВ "Агрообладнання" встановлена ставка 10% від величини нормативної грошової оцінки земельної ділянки, а для ТП "Рома" 5%, хоча вони орендують земельні ділянки одного цільового призначення.

(38) Під час розгляду справи, на Вимогу (від 28.09.2022 №63-02/1959), Жовківська міська рада листом від (19.10.2022 №03-06/2425 вхідний від 25.10.2022 №63-01/1256) надала інформацію про те, що Жовківською міською радою VIII демократичного скликання не приймалось рішення про затвердження ставок орендної плати за земельні ділянки комунальної власності, які розташовані на території Жовківської міської ради Львівського району Львівської області.

(39) Також, у листі від (19.10.2022 №03-06/2425 вхідний від 25.10.2022 №63-01/1256) Жовківська міська рада зазначила, що під час встановлення розміру орендної плати за земельні ділянки здійснюється у відповідності до п. 288. 5. статті 288 Податкового кодексу України.

(40) Отже, з аналізу наданої інформації Жовківською міською радою, стає очевидним, що відсутність єдиного підходу визначення ставок орендної плати або їх фіксованого виразу відповідно до виду цільового призначення земель дає можливість міській раді суб'єктивно визначати розмір ставки орендної плати для кожного суб'єкта господарювання окремо, шляхом ухвалення індивідуальних рішень по кожному землекористувачу (орендарю), а такі дії суперечать нормам конкурентного законодавства, шляхом створення суб'єктам господарювання нерівних умов діяльності порівняно з конкурентами, що діють на одному ринку.

(41) Застосування різних ставок орендної плати для суб'єктів господарювання, які використовують земельні ділянки однакового цільового призначення безпосередньо не впливає на структуру товарного ринку та самостійність прийняття суб'єктами господарювання господарських рішень. Проте воно змінює власні досягнення суб'єктів господарювання як джерело здобуття ними переваг у конкуренції за допомогою зовнішніх чинників.

(42) Таким чином, для окремих суб'єктів господарювання створюються дискримінаційні умови діяльності, а дія конкурентних механізмів може спотворюватись.

5. Висновки у справі та кваліфікація дій Відповідача

- (43) Згідно із статтею 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності покладено на Антимонопольний комітет України.
- (44) 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.
- (45) Згідно частини першої статті 15 Закону України "Про захист економічної конкуренції", прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції, визнаються антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, вчинення яких відповідно до частини третьої цієї статті забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законом.
- (46) Тобто, необхідною та достатньою умовою визнання дій зазначених вище органів антиконкурентними є наявність або можливість настання наслідків у вигляді недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції шляхом вчинення антиконкурентних дій органами влади, органами місцевого самоврядування.
- (47) Визначення поняття економічної конкуренції передбачене статтею 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», а саме економічна конкуренція (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.
- (48) Виконання органами місцевого самоврядування зобов'язання щодо сприяння розвитку конкуренції та не вчинення будь-яких дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію, здійснюється шляхом створення, відповідно до вимог чинного законодавства, умов за яких здобуття суб'єктами господарювання переваг над іншими суб'єктами господарювання повинно відбуватися саме завдяки власним досягненням, без впливу зовнішніх чинників, чим забезпечується змагальність між суб'єктами господарювання, що є головною ознакою конкуренції.
- (49) Недотримання зазначених принципів призводить до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції та, відповідно, до незабезпечення органами місцевого самоврядування заходів, які сприяють розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму.

- (50) Вищенаведене може призвести до погіршення умов господарювання для окремих суб'єктів господарювання та, як наслідок, до нерівності ринкових позицій. Умови для розвитку одних суб'єктів господарювання можуть стати гіршими, ніж для інших учасників на одному і тому ж ринку.
- (51) Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України "Про захист економічної конкуренції" порушенням законодавства про захист економічної конкуренції є антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю.
- (52) Згідно з абзацом восьмим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю є дія, внаслідок якої окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання створюються несприятливі чи дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами.
- (53) Таким чином, Жовківська міська рада, своїми діями, що полягають у застосуванні різних ставок орендної плати за земельні ділянки однакового цільового призначення створює для окремих суб'єктів господарювання дискримінаційні умови діяльності, як наслідок спотворення конкурентних механізмів.

6. Заперечення Відповідача та їх спростування

- (54) На подання про попередні висновки у справі від 10.01.2023 № 63-03/3п, яке було надіслано Відповідачу листом Відділення від 12.01.2023 № 63-02/49 Жовківська міська рада не надала своїх заперечень чи спростувань.

7. Остаточні висновки Колегії

- (55) Отже, дії Жовківської міської ради, які полягають у встановленні суб'єктам господарювання різних відсоткових ставок орендної плати від нормативної грошової оцінки земельних ділянок комунальної власності з однаковим цільовим призначенням є порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50 та абзацом восьмим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, в частині дій, внаслідок яких окремим суб'єктам господарювання створюються дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами.

Враховуючи викладене, керуючись статтями 7, 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, затвердженим розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 № 32-р, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 30.03.2001 за № 291/5482, пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (Правила розгляду справ), затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 № 5, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 06.05.1994 за № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 № 169-р) (із змінами), адміністративна колегія Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати дії Жовківської міської ради ([REDACTED] 04056248 [REDACTED]), що полягають у встановленні суб'єктам господарювання різних відсоткових ставок орендної плати від нормативної грошової оцінки земельних ділянок комунальної власності з однаковим цільовим призначенням порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 та абзацом восьмим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, в частині дій, внаслідок яких окремим суб'єктам господарювання створюються дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами.

2. Зобов'язати Жовківську міську раду у трьохмісячний строк з дня одержання рішення припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначеного в пункті 1 цього рішення.

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

Голова Колегії,
голова Відділення

Андрій КАШНІКОВИЧ