

Утверждена
Президиумом
Арбитражного суда
Поволжского округа
12.05.2023

**Аналитическая справка
по делам, связанным с предоставлением публичных земельных участков
для целей строительства¹**

Введение

Во исполнение пункта 2.24 плана работы Арбитражного суда Поволжского округа на первое полугодие 2023 года подготовлена аналитическая справка о практике рассмотрения судами дел, связанным с предоставлением публичных земельных участков для целей строительства, рассмотренным за период с 2020 года по 2022 года, включительно.

В исследуемый период Арбитражным судом Поволжского округа рассмотрено 45 кассационных жалоб на решения судов первой и апелляционной инстанций по данной категории споров.

Определениями Верховного Суда Российской Федерации по 12 делам было отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебных заседаниях Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

По результатам анализа рассмотренных гражданских дел можно сделать вывод о том, что в основном арбитражными судами, входящими в состав Поволжского округа, правильно применяются нормы действующего законодательства в данной сфере правоотношений.

Изучение судебной практики свидетельствует о том, что при применении норм, связанных с предоставлением земель и (или) земельных участков, находящихся

¹ В дальнейшем обозначенные правоприменительные подходы могут применяться с учетом изменений законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

в государственной или муниципальной собственности, для целей строительства возникает ряд вопросов, требующие обозначить основные подходы к разрешению дел указанной категории в целях формирования единообразной судебной практики.

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 171-ФЗ) были внесены значительные изменения в Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), которые затронули различные аспекты нормативно-правового регулирования земельных отношений, включая основания, по которым допускается возможность использования земельных участков.

В частности в ЗК РФ была включена глава V.1, действующая с 01.03.2015, регламентирующая предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе для целей строительства.

При этом необходимо учитывать, что в статье 34 Закона № 171-ФЗ закреплены переходные положения, в частности, пунктом 1 настоящей статьи предусмотрено, что до 01.03.2018 земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется лицу в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или безвозмездное пользование в соответствии со статьями 31 и 32 ЗК РФ (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона) на основании заявления без проведения торгов, если предоставление такого земельного участка лицу предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта, принятым до 01.03.2015, но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка.

Конституционность данной нормы подтверждена определением Конституционного Суда Российской Федерации от 24.11.2016 № 2465-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Таушкиной Людмилы Александровны на нарушение ее конституционных прав частями 1 и 2 статьи 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ».

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 25.01.2018 № 99-0 отмечено, что положения пункта 1 статьи 34 Закона № 171-ФЗ, принятые в рамках законодательных изменений порядка предоставления земельных участков в целях строительства объектов недвижимости, обеспечивают на основании баланса частных и публичных интересов необходимую в таких случаях разумную преемственность ранее возникших отношений по предоставлению земельных участков, основанных на принятии уполномоченным органом решения о предварительном согласовании места размещения объекта. Данные переходные положения направлены на завершение ранее начатой процедуры предоставления земельного участка под строительство во избежание ущемления прав заинтересованного лица, своевременно выразившего волю на предоставление ему земельного участка и предпринявшего необходимые меры для оформления своих прав на земельный участок, в связи с существенным изменением законодательно устанавливаемого порядка предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности.

До 01.03.2015 порядок предоставления для строительства земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, был регламентирован статьями 30 - 32 ЗК РФ.

Предоставление земельного участка по процедуре предварительного согласования места размещения объекта состоял из нескольких этапов, по завершении каждого из которых уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления принимал решения, предусмотренные пунктом 5 статьи 30 ЗК РФ: после завершения выбора земельного участка по правилам статьи 31 ЗК РФ такой орган принимал решение о предварительном согласовании места размещения объекта, которое в свою очередь являлось основанием для постановки земельного участка на кадастровый учет и принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства в порядке, установленном статьей 32 ЗК РФ.

Таким образом, законодателем определен юридический факт, наличие которого является основанием для продолжения процедуры предоставления земельного участка для строительства, начатой до 01.03.2015. Таким фактом является принятое до 01.03.2015 решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт выбора земельного участка.

При этом в силу пункта 8 статьи 31 ЗК РФ решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет.

Правовые подходы и позиции по применению земельного и градостроительного законодательства регулирующие порядок предоставления публичных земельных участков для целей строительства были отмечены в следующих праворазъяснительных актах Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации:

- «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020)» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 22.07.2020);
- «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2021)» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 16.02.2022);
- постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»;
- информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.12.2005 № 101 «Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства»;
- постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 03.06.2014 № 1152/14;
- постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.12.2008 № 8985/08;

– постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.03.2011 № 14880/10;

– кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.01.2022 № 19-КАД21-17-К5;

– определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 05.07.2022 № 308-ЭС22-3699.

В рамках дела **№ А06-7466/2020** предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления администрации от 05.04.2012 № 2886 «Об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории по ул. Татищева в Ленинском районе для строительства здания магазина»; об образовании земельного участка площадью 381 кв.м из состава земель населенных пунктов для строительства здания магазина по ул. Татищева в Ленинском районе г. Астрахани путем перераспределения земельного участка и земель, находящихся в ведении муниципального образования «Город Астрахань», с указанием координатах характерных точек; возложении на администрацию обязанности в двухнедельный срок с момента осуществления государственного кадастрового учета образованного земельного участка предоставить предпринимателю в аренду образованный земельный участок площадью 381 кв.м из состава земель населенных пунктов для строительства здания магазина по ул. Татищева в Ленинском районе г. Астрахани.

В качестве основания для образования испрашиваемого земельного участка и его предоставления в аренду для целей строительства предприниматель сослался на то, что постановлением администрации от 30.08.2011 № 7819 утвержден акт выбора земельного участка для строительства здания магазина по ул. Татищева в Ленинском районе и предварительно согласовано место размещения объекта на земельном участке площадью 381 кв.м.

Решением Арбитражного суда Астраханской области от 04.06.2021 заявленные требования удовлетворены.

При этом суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, исходил из того, что постановлением администрации от 30.08.2011 № 7819 утвержден акт выбора земельного участка для строительства здания магазина по ул. Татищева в Ленинском районе и предварительно согласовано место размещения объекта на земельном участке площадью 381 кв.м, в связи с чем данный ненормативный акт подлежит реализации посредством формирования выбранного земельного участка, постановки его на государственный кадастровый учет и принятия решения о предоставлении образованного земельного участка для строительства заинтересованному лицу, а истечение трехлетнего срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта по смыслу положений статей 30 - 32 ЗК РФ не может служить безусловным основанием для прекращения начатой процедуры предоставления земельного участка для целей строительства.

Постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.09.2021 решение Арбитражного суда Астраханской области от 04.06.2021 отменено, предпринимателю отказано в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд Поволжского округа постановлением от 12.01.2022 оставил постановление апелляционного суда без изменения, указав, что в рассматриваемом случае завершение ранее начатой процедуры предоставления земельного участка под строительство в соответствии со статьями 31 и 32 ЗК РФ в редакции, действовавшей до 01.03.2015, не имеется, поскольку трехлетний срок, предусмотренный пунктом 8 статьи 31 ЗК РФ, действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта, принятого постановлением администрации от 30.08.2011 № 7819, истек, а также в связи с тем, что в соответствии с пунктом 1 статьи 34 Закона № 171-ФЗ такая процедура могла быть завершена до 01.03.2018, тогда как предприниматель обратился в администрацию с заявлением только от 22.06.2020.

Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12.01.2022

№ Ф06-13172/2021 по делу № А06-7466/2020

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 04.05.2021 по делу № А40-114060/2020, постановлении Арбитражного суд Западно-Сибирского округа от 08.10.2021 по делу № А45-4123/2021, постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 31.03.2023 по делу № А69-3125/2021.

В силу пункта 1 статьи 39.3, пункта 1 статьи 39.6 ЗК РФ, по общему правилу, продажа или заключение договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей строительства осуществляется на торгах, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 2 данных статей.

В статьях 39.11-39.13 ЗК РФ регламентирован порядок организации, проведение аукциона, в том числе в электронной форме, по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

В пункте 8 статьи 39.11 ЗК РФ указаны случаи, при которых земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона.

При отсутствии таких оснований уполномоченный орган по заявлению заинтересованного лица должен начать процедуру организации аукциона.

В рамках дела № **A55-23159/2021** Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа Министерства в проведении аукциона на право заключения договоров аренды земельных участков, изложенного в письме от 22.04.2021 № МИО-03/5198-исх; возложении на Министерство обязанность возобновить работу по рассмотрению заявления общества от 16.04.2021 № МИО/12069 о проведении аукциона на право заключения договоров аренды земельных участков.

Решением Арбитражного суда Самарской области от 23.11.2021, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.02.2022, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 09.06.2022 указанные судебные акты оставлены без изменения.

При этом суд кассационной инстанции отклонил доводы Общества, о том, что наличие на спорных земельных участках временного объекта не является препятствием для проведения аукциона по продаже права на заключение договоров аренды, поскольку подпунктом 8 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ установлен запрет на проведение аукциона лишь в случае расположения на земельном участке капитального объекта, исходя из следующего.

В силу подпункта 8 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ земельный участок не может быть предметом аукциона в случае, если на земельном участке расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам, за исключением случаев, если на земельном участке расположены сооружения (в том числе сооружения, строительство которых не завершено), размещение которых допускается на основании сервитута, публичного сервитута, или объекты, размещенные в соответствии со статьей 39.36 ЗК РФ, а также случаев проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, если в отношении расположенных на нем здания, сооружения, объекта незавершенного строительства принято решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями и в сроки, установленные указанными решениями, не выполнены обязанности, предусмотренные частью 11 статьи 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

Таким образом, подпунктом 8 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ предусмотрены случаи расположения на земельных участках не только капитальных объектов, но и временных.

Как установлено судами, на испрашиваемых земельных участках расположено сооружение «Автомойка».

Решениями Арбитражного суда Самарской области по делам № А55-15367/2019 и № А55-29102/2018 установлено, что расположенная на земельных участках «Автомойка» принадлежит Обществу-2 и эксплуатируется им.

Поскольку временные объекты, расположенные на испрашиваемых земельных участках, не относятся к объектам, которые размещаются на условиях сервитута или включены в Перечень видов объектов, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300, оснований для принятия решения о проведении аукциона в рассматриваемом случае не имелось.

Проведение аукциона на право заключения договоров аренды земельных участков с находящимся на них даже временного сооружения, в данном случае, ограничивает число потенциальных участников аукциона и создает преимущество собственнику незаконно размещенного объекта, что согласуется с правовой позицией, сформулированной в определении Верховного Суда Российской Федерации от 02.12.2016 № 301-КГ16-15924.

Таким образом, выводы судов о том, что оспариваемый отказ Министерства не противоречит требованиям действующего законодательства, сделаны при правильном применении норм материального права.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09.06.2022
№ Ф06-18794/2022 по делу № А55-23159/2021*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14.03.2022 по делу № А29-4058/2021, постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 01.10.2020 по делу № А76-43411/2019, постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24.11.2022 по делу № А46-21980/2021.

Также необходимо учитывать, что в случае нарушения порядка организации и проведения аукциона, в том числе в электронной форме, по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе при отсутствии в извещении о проведении аукциона сведений, предусмотренных пунктом 21 статьи 39.11 ЗК РФ, аукцион, а также заключенный по его результатам договор купли-продажи или договор аренды такого земельного участка могут быть признаны недействительными.

Согласно пункту 1 статьи 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи.

В пункте 21 статьи 39.11 ЗК РФ указаны требования к содержанию извещения о проведении аукциона.

На основании пункта 1 статьи 449 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица в течение одного года со дня проведения торгов. Торги могут быть признаны недействительными в случае, если: кто-либо необоснованно был отстранен от участия в торгах; на торгах неосновательно была не принята высшая предложенная цена; продажа была произведена ранее указанного в извещении срока; были допущены иные существенные нарушения порядка проведения торгов, повлекшие неправильное определение цены продажи; были допущены иные нарушения правил, установленных законом.

Приведенный в пункте 1 статьи 449 ГК РФ перечень оснований для признания публичных торгов недействительными не является исчерпывающим.

Таковыми основаниями могут быть, в частности, публикация информации о проведении публичных торгов в ненадлежащем периодическом издании

(с учетом объема тиража, территории распространения, доступности издания); нарушение сроков публикации и полноты информации о времени, месте и форме публичных торгов, их предмете, о существующих обременениях продаваемого имущества и порядке проведения публичных торгов, в том числе об оформлении участия в них, определении лица, выигравшего публичные торги, а также сведений о начальной цене (пункт 2 статьи 448 ГК РФ); необоснованное недопущение к участию в публичных торгах; продолжение публичных торгов, несмотря на поступившее от судебного пристава-исполнителя сообщение о прекращении обращения взыскания на имущество.

При этом нарушения, допущенные организатором публичных торгов, признаются существенными, если с учетом конкретных обстоятельств дела судом будет установлено, что они повлияли на результаты публичных торгов (в частности, на формирование стоимости реализованного имущества и на определение победителя торгов) и привели к ущемлению прав и законных интересов истца.

Из анализа приведенных правовых норм следует, что при рассмотрении заявления о признании публичных торгов и договора, заключенного с лицом, выигравшим торги, недействительными суд должен установить имели ли место нарушения проведения торгов, оценить, являются ли нарушения, на которые ссылается истец, существенными и повлияли ли они на результат торгов.

В пункте 1 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.12.2005 № 101 «Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства» сформулирована правовая позиция, согласно которой лицо, обращающееся с требованием о признании торгов недействительными, должно доказать наличие защищаемого права или интереса с использованием мер, предусмотренных гражданским законодательством. Иск о признании торгов недействительными, заявленный лицом, права и законные интересы которого не были нарушены

вследствие отступления от установленного законом порядка проведения торгов, не подлежит удовлетворению.

Требую признания торгов недействительными, истец должен представить суду доказательства нарушения закона при проведении торгов, а также нарушения его прав, которые будут восстановлены в случае признания торгов недействительными. При рассмотрении иска о признании публичных торгов недействительными суд должен оценить, являются ли нарушения, на которые ссылается истец, существенными и повлияли ли они на результат торгов (пункт 5 информационного письма Президиума ВАС РФ № 101).

В рамках дела № **A12-25654/2020** предприниматель обратился в арбитражный суд с иском к Управлению о признании недействительным аукциона на право заключения договора аренды земельного участка площадью 2074 кв.м, проведенного 14.08.2019; признании недействительным договора аренды данного земельного участка; взыскании убытков в размере 398 251 руб. 70 коп.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 10.02.2021, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.04.2021, предпринимателю отказано в удовлетворении исковых требований.

Как установлено судами, по результатам аукциона на основании протокола от 14.08.2019 № 2 между Управлением и предпринимателем, являющимся победителем аукциона, заключен договор аренды в отношении вышеуказанного земельного участка.

Предприниматель в обоснование заявленных требований указал, что ни в извещении о проведении аукциона на сайте torgi.gov.ru, ни в распоряжении Управления от 12.07.2019 № 199-р «О проведении аукциона на право заключения договора аренды земельного участка под строительство магазина», ни в протоколе о результатах торгов не было никакой информации о наличии на земельном участке охранной зоны газопровода, охранной зоны тепловых сетей, охранной зоны исторической застройки, а, напротив, было указано, что

ограничения прав отсутствуют, а также в извещении о проведении аукциона отсутствовала следующая обязательная для публикации информация: технические условия подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям электроснабжения, предусматривающие предельную свободную мощность существующих сетей электроснабжения, максимальную нагрузку и сроки подключения объекта капитального строительства к сетям электроснабжения, срок действия технических условий, о плате за подключение (технологическое присоединение) к сетям электроснабжения на дату опубликования указанного извещения (полностью отсутствовала любая информация); стоимость подключения предполагаемого объекта капитального строительства к сетям газоснабжения; сроки подключения объекта капитального строительства к сетям водоснабжения; сроки подключения объекта капитального строительства к сетям водоотведения, предельная свободная мощность существующих сетей водоотведения, максимальная нагрузка объекта капитального строительства к сетям водоотведения, что, по мнению предпринимателя, является прямым нарушением пункта 21 статьи 39.11 ЗК РФ, пункта 2 статьи 448 ГК РФ.

Суды первой и апелляционной инстанций, отказывая в удовлетворении исковых требований, установили, что Управлением в извещении о проведении аукциона на право заключения договора аренды были указаны все необходимые сведения, предусмотренные пунктом 21 статьи 39.11 ЗК РФ, а допущенные организатором торгов нарушения являются не существенными и не могли повлиять на результаты торгов.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 31.08.2021 решением Арбитражного суда Волгоградской области от 10.02.2021 и постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.04.2021 оставлены без изменения.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31.08.2021
№ Ф06-7491/2021 по делу № А12-25654/2020*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 05.02.2021 по делу № А65-963/2020, постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.11.2020 по делу № А79-13857/2018, постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.10.2021 по делу № А73-3875/2020, постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 01.12.2021 по делу № А60-54701/2020.

В рамках дела № А06-15416/2019 УФАС обратился в арбитражный суд с иском к Администрации, гражданину М.А. о признании недействительным заключенного по результатам аукциона договора купли-продажи земельного участка от 14.12.2017, по условиям которого гражданин М.А. приобрел в собственность земельный участок площадью 90 кв.м, для строительства здания торгового павильона.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 03.02.2021 оставлены без изменения решение Арбитражного суда Астраханской области от 14.08.2020 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2020, которыми были удовлетворены исковые требования УФАС к Администрации, гражданину М.А.

Судебная коллегия Арбитражного суда Поволжского округа согласилась с выводами судов первой и апелляционной инстанций о том, что организатором торгов были допущены существенные нарушения, которые могли повлиять на результаты аукциона, поскольку в нарушение подпункта 4 пункта 21 статьи 39.11 ЗК РФ в извещении о проведении аукциона отсутствовали сведения о технических условиях технологического присоединения объекта капитального строительства к иным сетям инженерно-технического обеспечения, данные о максимально и (или) минимально допустимых параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 03.02.2021
№ Ф06-69721/2020 по делу № А06-15416/2019*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 25.10.2022 по делу № А41-50193/2021, постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 21.12.2020 по делу № А14-22292/2019.

В пункте 2 статьи 39.3 ЗК РФ установлены исключения из общего правила о том, что продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, и приведен перечень случаев продажи земельных участков без проведения торгов.

В случае если земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, был предоставлен в аренду для строительства нескольких объектов недвижимости, из которых застройщиком было построено только часть объектов недвижимости, на которые за ним зарегистрировано право собственности, такой земельный участок не может быть предоставлен в собственность, поскольку цель предоставления земельного участка в аренду не достигнута.

Согласно пункту 19 статьи 39.16 ЗК РФ уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в случае, если предоставление земельного участка на заявленном виде прав не допускается.

В силу пункта 2 статьи 39.1 ЗК РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в пункте 2 статьи 39.3 настоящего Кодекса, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса.

На основании подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3 ЗК РФ без проведения торгов осуществляется продажа земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 настоящего Кодекса.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.20 ЗК РФ, если иное не установлено настоящей статьей или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

По смыслу указанных положений ЗК РФ приобретение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, принадлежащие на праве собственности гражданам и юридическим лицам, имеет целью обеспечение возможности эксплуатации таких объектов недвижимости.

В постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.12.2008 № 8985/08, от 19.03.2013 № 12668/12 сформулирована правовая позиция, согласно которой выкуп земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не допускается, если строительство объектов недвижимости, для возведения и эксплуатации которых земельный участок был предоставлен, не завершено.

Пунктом 1 статьи 130 ГК РФ с учетом разъяснений, изложенных в пункте 38 постановления Пленума ВС РФ № 25 предусмотрено, что к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся, в том числе объекты незавершенного строительства, в которых по крайней мере, полностью завершены работы по сооружению фундамента или аналогичные им работы.

Между тем объекты незавершенные строительством, в том числе являющиеся объектами недвижимости, не указаны в статьях 39.3, 39.20 ЗК РФ наряду со зданиями, сооружениями как объекты, для эксплуатации которых может быть предоставлен в собственность земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов

(определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.07.2019 № 18-КА19-18).

При этом необходимо учитывать, что применение порядка выкупа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, под объектами незавершенного строительства без проведения торгов возможно в случаях, прямо указанных в законе (постановления Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.12.2008 № 8985/08 и от 01.03.2011 № 14880/10).

К таким случаям, в частности, относится приватизация объектов незавершенного строительства в силу положений пункта 3 статьи 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в силу положений пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ).

В рамках дела **№ А49-10072/2021** Общество-1 обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа администрации в предоставлении в собственность без проведения торгов земельного участка площадью 100 000 кв.м, под новое строительство молочно-товарной фермы на 960 фуражных голов, изложенного в письме от 03.09.2021 № 868; понуждении администрации устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя путем подготовки и направления обществу в трех экземплярах подписанного проекта договора купли-продажи спорного земельного участка.

Решением Арбитражного суда Пензенской области от 27.12.2021, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2022, заявленные требования удовлетворены.

Суды первой и апелляционной инстанций, установив, что на спорном земельном участке расположен принадлежащий на праве собственности Обществу-1 завершенный строительством объект недвижимого имущества

площадью 337 кв. м, который является одним из объектов, которые должны обеспечить работу товарно-молочной фермы, учитывая, что данный объект не является обособленным, поскольку функционально связан с иными расположенными на испрашиваемом земельном участке объектами незавершенного строительства, принадлежащими на праве собственности заявителю, пришли к выводу о том, что Общество-1 в силу подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3, статьи 39.20 ЗК РФ имеет исключительное право на предоставление в собственность без проведения торгов земельного участка площадью 100 000 кв.м, а оспариваемый отказ администрации противоречит нормам действующего законодательства и не содержит оснований, предусмотренных статьей 39.16 ЗК РФ, для отказа в предоставлении в собственность без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в связи с чем удовлетворили заявленные требования.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 12.07.2022 решение Арбитражного суда Пензенской области от 27.12.2021 и постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2022 отменены, Обществу-1 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Арбитражным судом Поволжского округа отмечено, что выводы судов первой и апелляционной инстанций о том, что действующее законодательство не содержит оснований для отказа в предоставлении в собственность без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположен незавершенный строительством объект недвижимости, сделаны при неправильном применении норм материального права (пункта 2 статьи 39.1, подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3, пункт 19 статьи 39.16, пункт 1 статьи 39.20 ЗК РФ), а также не учтены правовые позиции, сформулированные в определении Верховного Суда Российской Федерации от 12.07.2019 № 18-КА19-18, постановлении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.12.2008 № 8985/08 и от 01.03.2011 № 14880/10.

Таким образом, выводы судов о том, что Общество-1 имеет исключительное право на предоставление в собственность без проведения торгов земельного участка площадью 100 000 кв. м на основании подпункта 6 пункта 2 статьи 39.6, статьи 39.20 ЗК РФ, а оспариваемый отказ администрации противоречит действующему земельному законодательству, сделаны при неправильном применении норм материального права, поскольку испрашиваемый земельный участок был предоставлен заявителю в долгосрочную аренду для строительства молочно-товарной фермы на 960 фуражных голов, строительство которой не завершено, цель предоставления в аренду данного земельного участка не достигнута, и на данном земельном участке расположены объекты недвижимого имущества незавершенного строительства, что исключает возможность предоставления в собственность без проведения торгов этого земельного участка по основаниям, предусмотренным подпунктом 6 пункта 2 статьи 39.6, статьи 39.20 ЗК РФ.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12.07.2022
№ Ф06-20358/2022 по делу № А49-10072/2021*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 29.10.2020 по делу № А65-32346/2019.

В пункте 2 статьи 39.3 ЗК РФ установлены исключения из общего правила о том, что заключение договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, и приведен перечень случаев продажи земельных участков без проведения торгов.

Порядок предоставления в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов регламентирован в пункте 1 статье 39.14 ЗК РФ.

Статьей 39.15 ЗК РФ регламентирована процедура предварительного согласования предоставления земельного участка, а в статье 39.17 ЗК РФ

предусмотрен порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов.

Перечень оснований для отказа в предварительном согласовании предоставления и в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов определен в статье 39.16 ЗК РФ.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления: земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

В рамках дела № А57-11626/2020 предприниматель обратился в арбитражный суд с исковым заявлением к Комитету, Губернатору, Обществу-1, гражданину И.Н. о признании договора аренды земельного участка от 14.08.2001 № 2323, заключенного между предпринимателем и администрацией в отношении земельного участка площадью 1241 кв.м, возобновленным на неопределенный срок; признании недействительным распоряжения от 07.04.2020 № 250-р; признании недействительным договора аренды земельного участка от 29.04.2020 № Ар-20-235/ю-3, заключенного между Обществом-1 и Комитетом в отношении земельного участка площадью 1241 кв.м; признании недействительным договора замены стороны в обязательстве от 09.06.2020, заключенного между Обществом-1 и гражданином И.Н.; применении последствий недействительности договора аренды земельного участка от 29.04.2020 № Ар-20-235/ю-3, прекращении государственной регистрации обременения права (аренды) в пользу гражданина И.Н. в отношении земельного участка площадью 1241 кв.м.

Решением Арбитражного суда Саратовской области от 29.01.2021, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.05.2021, предпринимателю отказано в удовлетворении исковых требований.

Отказывая в удовлетворении исковых требований в части признания недействительным договора аренды земельного участка от 29.04.2020 № Ар-20-235/ю-3, заключенного между Обществом-1 и Комитетом, суды исходили из следующего.

Общество-1 обратилось в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области с заявлением от 12.11.2019 о заключении соглашения о реализации масштабного инвестиционного проекта по предоставлению денежных компенсаций и жилых помещений гражданам, пострадавшим от действий ЖСК, привлекшего денежные средства для строительства 9-14 этажного жилого дома (блок-секции 2В и 2Г) на пересечении ул. Алексеевская, ул. Наумовская, ул. Рябиновская и ул. Добряковская в Кировском районе г. Саратова (строительный адрес).

В целях реализации масштабного инвестиционного проекта, в соответствии с частью 1 статьи 5.2 Закона № 122-ЗСО Общество-1 просило предоставить из земель населенных пунктов в аренду без проведения торгов следующие земельные участки: площадью 1241 кв.м, расположенный по адресу: Саратовская область, г. Саратов, на пересечении ул. Планерная и ул. им. Жуковского Н.Е.; площадью 437 кв.м, расположенный по адресу: Саратовская область, г. Саратов, ул. Университетская, д. 34, Литеры А и Б; площадью 2325 кв.м, расположенный по адресу: Саратовская область, г. Саратов, ул. им. Ак. Антонова О.К.; площадью 1131 кв.м, расположенный по адресу: Саратовская область, г. Саратов, ул. Большая Казачья; площадью 347 кв.м, расположенный по адресу: Саратовская область, г. Саратов, проспект им. Кирова С.М..

В соответствии с пунктом 4 Положения о мерах по привлечению инвесторами масштабного инвестиционного проекта, утвержденного Постановлением Правительства Саратовской области от 15.11.2018 № 629-П, с целью публичного

информирования уполномоченным органом, формируется перечень земельных участков находящихся в государственной собственности Саратовской области или муниципальной собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, которые могут быть предоставлены в аренду без проведения торгов юридическому лицу в случае заключения соглашения о реализации масштабного инвестиционного проекта.

Перечень размещается на официальном сайте министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области в информационно-коммуникационной сети Интернет.

Между Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области и Общество-1 заключено соглашение от 30.12.2019 № 5 о реализации масштабного инвестиционного проекта, в результате которого будут предоставлены денежные компенсации и жилые помещения бесплатно в собственность гражданам, чьи денежные средства привлечены застройщиком ЖСК для строительства многоквартирного дома (блок-секция 2 В, 2 Г), по адресу: г. Саратов, Кировский район, пересечение ул. Алексеевская, ул. Наумовская, ул. Рябиновская и ул. Добряковская и чьи права нарушены.

Обязательства, принятые Обществом-1 в соответствии с указанным соглашением, исполнены в полном объеме.

В силу пункта 13 Положения о порядке заключения соглашения о реализации масштабного инвестиционного проекта, утвержденного Постановлением Правительства Саратовской области от 15.11.2018 № 629-П, исполнение обязательств по соглашению подтверждается актом, подписанным уполномоченным органом и инвестором.

25.03.2020 был подписан акт № 5 о реализации масштабного инвестиционного проекта с приложением документов, подтверждающее исполнение обязательств инвестором по выплате денежной компенсации и предоставлению бесплатно в собственность гражданам жилых помещений.

На основании положений пункта 14 вышеуказанного Положения, Губернатором издано распоряжение от 07.04.2020 № 250-р «О предоставлении ООО

«АН ИНВЕСТ» в аренду без торгов земельных участков», которым в том числе было определено предоставить Обществу-1 земельный участок площадью 1241 кв.м.

По заявлению Общества-1 от 14.04.2020 с Комитетом заключен договор аренды от 29.04.2020 № Ар-20-235/ю-3 земельного участка площадью 1241 кв.м.

Поскольку порядок предоставления спорного земельного участка, предусмотренный действующим законодательством, нарушен не был, учитывая, что в соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ Общество-1 имело право на предоставление данного земельного участка в аренду без проведения торгов, а также принимая во внимание, что оспариваемым договором не нарушаются права и законные интересы предпринимателя, суды отказали в удовлетворении исковых требований.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 01.09.2021 решение Арбитражного суда Саратовской области от 29.01.2021 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.05.2021 оставлены без изменения.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.09.2021
№ Ф06-7655/2021 по делу № А57-11626/2020*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.12.2022 по делу № А56-103770/2021, постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.05.2022 по делу № А58-9141/2020.

В силу подпункта 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления: земельного участка для выполнения международных обязательств Российской Федерации, а также юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения.

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с пунктом 1.1 статьи 39.20 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не предоставляются в собственность или в аренду собственникам и иным правообладателям сооружений, которые могут размещаться на таких земельных участках на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со статьей 39.36 настоящего Кодекса.

На основании подпункта 6 пункта 1 статьи 39.33 ЗК РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в следующих случаях: размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Пунктом 3 статьи 39.36 ЗК РФ предусмотрено, что виды объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута (за исключением объектов, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи), устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 утвержден Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов.

Согласно пункту 19 статьи 39.16 ЗК РФ уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, в случае, если предоставление земельного участка на заявленном виде прав не допускается.

В рамках дела № А49-3978/2020 ПАО обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения Администрации об отказе в предоставлении в аренду земельного участка площадью 5 кв.м, изложенного в письме от 01.04.2020 № 3242, просило возложить на Администрацию обязанность принять решение о предоставлении данного земельного участка в аренду.

Решением Арбитражного суда Пензенской области от 14.10.2020, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2020, ПАО отказано в удовлетворении заявленных требований.

Суды первой и апелляционной инстанций, отказывая ПАО в удовлетворении заявленных требований, исходили из того, что общество просило предоставить испрашиваемый земельный участок в целях строительства и размещения переустроенного объекта электросетевого хозяйства классом напряжения до 35 кВ, который может быть размещаться на земельном участке без его предоставления или установления сервитута в соответствии с пунктом 3 статьи 39.36 ЗК РФ, поскольку такой вид объекта включен в Перечень видов объектов, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 01.04.2021 решением Арбитражного суда Пензенской области от 14.10.2020 и постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2020 оставлены без изменения.

Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.04.2021

№ Ф06-2322/2021 по делу № А49-3978/2020

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 27.10.2022 по делу № А57-21289/2021, постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.04.2022 по делу № А11-9500/2020, постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.06.2022 по делу № А32-25043/2021.

Согласно подпункту 10 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ в редакции, действующей с 01.03.2015, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, на котором расположены объекты незавершенного строительства, однократно для завершения их строительства собственникам объектов незавершенного строительства в случаях, предусмотренных пунктом 5 настоящей статьи.

Пунктом 5 статьи 39.6 ЗК РФ предусмотрено, что предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен объект незавершенного строительства, осуществляется однократно для завершения строительства этого объекта.

В соответствии с пунктом 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ в редакции Закона № 171-ФЗ, действующему с 01.03.2015, в случае если объект незавершенного строительства расположен на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, и право собственности на указанный объект зарегистрировано до 01.03.2015 или такой земельный участок предоставлен до 01.03.2015 в аренду, собственник указанного объекта имеет право приобрести такой земельный участок в аренду сроком на три года однократно для завершения строительства объекта без проведения торгов в порядке, установленном статьями 39.14 - 39.17 ЗК РФ. Положения данного пункта применяются в случае, если ранее такой земельный участок не предоставлялся любому из предыдущих собственников указанного объекта незавершенного строительства в соответствии с названным пунктом.

Правило, закрепленное в пункте 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ в редакции, действовавшей до 01.03.2015, о том, что собственник объекта незавершенного строительства, право собственности на который зарегистрировано до 01.01.2012, имеет право приобрести публичный земельный участок, на котором расположен

указанный объект, в аренду без проведения торгов в порядке, установленном для оформления прав на земельные участки собственниками зданий, сооружений, не содержало оговорки об однократном предоставлении участка в аренду собственнику объекта незавершенного строительства, а действовавшим до 01.03.2015 пунктом 3 статьи 22 ЗК РФ было предусмотрено преимущественное право арендатора земельного участка на заключение нового договора аренды по истечении срока действия прежнего.

В соответствии с пунктом 1 статьи 422 ГК РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами, императивным нормам, действующим в момент его заключения.

Если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров (пункт 2 статьи 422 ГК РФ).

Поскольку редакция пункта 21 статьи 3 Закона №137-ФЗ, действовавшая до 01.03.2015, не содержала ограничений для собственника объекта незавершенного строительства заключить договор аренды (ни по срокам такого договора, ни по однократности), а из названного пункта, равно как и из положений Закона № 171-ФЗ, прямо не следует, что введенное ограничение однократности для договора аренды, заключаемого в целях завершения строительства объекта, распространяется на ранее заключенные договоры аренды, оснований полагать, что редакция упомянутого пункта, действующая с 01.03.2015, распространяется на отношения, возникшие из заключенного до указанной даты договора аренды земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства, не имеется.

Законом № 171-ФЗ в целях определения правовой судьбы объекта незавершенного строительства после истечения срока договора аренды земельного участка, предоставленного из публичной собственности

для строительства, внесены изменения в ГК РФ, который дополнен статьей 239.1, предусматривающей продажу такого объекта с публичных торгов в случае прекращения действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Пунктом 33 статьи 34 Закона № 171-ФЗ предусмотрено, что положения статьи 239.1 ГК РФ не распространяются на случаи, если договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключен до дня вступления в силу этого Федерального закона.

Применение положений статьи 239.1 ГК РФ возможно в случае, если собственником объекта незавершенного строительства для его завершения уже было реализовано предусмотренное пунктом 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ в редакции, действующей с 01.03.2015, право на однократное его предоставление для целей завершения строительства путем заключения без торгов договора аренды после 01.03.2015.

Совокупное толкование приведенных норм права позволяет сделать вывод о том, что действующим земельным законодательством предусмотрено право собственника объекта незавершенного строительства, правомерно возведенного в период действия договора аренды и на основании надлежащих разрешительных документов на земельном участке, предоставленном для его строительства, на заключение (пролонгацию) после 01.03.2015 однократно договора аренды для завершения строительства без торгов на три года при условии, что такой земельный участок после указанной даты не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта.

В пункте 24 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.07.2020, сформулирована правовая позиция, что собственник объекта незавершенного строительства, правомерно возведенного в период действия договора аренды и на основании надлежащих разрешительных документов на земельном участке, предоставленном для его строительства, имеет право на заключение (пролонгацию) после 1 марта 2015 г. однократно договора

аренды для завершения строительства без торгов на три года при условии, что такой земельный участок после указанной даты не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта.

Аналогичная правовая позиция сформулирована в определениях Верховного Суда Российской Федерации от 14.09.2020 № 308-ЭС20-3366, от 16.04.2020 № 308-ЭС19-25765.

При этом необходимо отметить, что в определении Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 № 305-ЭС17-2608 сформулирована правовая позиция, согласно которой по смыслу пункта 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ правом на получение в аренду для завершения строительства объекта наделено как лицо, право собственности которого на этот объект зарегистрировано до 01.03.2015, так и лицо, которому участок для строительства был предоставлен до 01.03.2015, независимо от регистрации права собственности на объект незавершенного строительства и момента такой регистрации.

В рамках дела № **A55-19221/2019** Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия Администрации в предоставлении в аренду сроком на три года земельного участка общей площадью 4517,00 кв.м однократно для завершения строительства; понуждении администрации заключить с Обществом договор аренды вышеуказанного земельного участка.

Решением Арбитражного суда Самарской области от 11.12.2019, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.02.2020, требования Общества удовлетворены.

Суды, удовлетворяя заявленные требования, исходили из того, что земельный участок площадью 4517,00 кв.м был предоставлен Обществу в аренду для строительства производственно-административного комплекса (производственного корпуса с АБК) с инженерно-техническим обеспечением по договору аренды от 08.08.2013 № 2741, на данном земельном участке

Обществом в соответствии с разрешительной документацией был построен незавершенный строительством объект недвижимости: производственно-административный комплекс с инженерно-техническим обеспечением площадью 1499,3 кв.м, степень готовности 80 %, ранее земельный участок не предоставлялся для завершения строительства.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 27.05.2020 вышеуказанные судебные акты оставлены без изменения.

При этом суд кассационной инстанции дополнительно указал, что порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов установлен статьей 39.17 ЗК РФ.

Данный порядок предусматривает подачу заявления о предоставлении земельного участка, содержащего исчерпывающий перечень сведений, необходимых для его рассмотрения, а также перечень прилагаемых к нему документов.

На момент ответа Департамента (письмо от 09.04.2019 № 2718/5.2) о том, что испрашиваемый земельный участок может быть предоставлен в аренду заявителю без проведения торгов для завершения строительства только после представления документов, подтверждающих государственную регистрацию права собственности общества на указанный объект, как объект незавершенного строительства, действовал приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 12.01.2015 № 1 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов», пунктом 33 которого предусмотрено, что право для подачи заявления о предоставлении земельного участка по основаниям, предусмотренным пунктом 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ, принадлежит собственнику объекта незавершенного строительства. Вместе с тем при отсутствии зарегистрированного права собственности на данный объект заявитель представляет документы, удостоверяющие (устанавливающие) его права на здание, сооружение.

Поскольку Общество является арендатором земельного участка на основании договора, заключенного до 01.03.2015, на предоставленном ему в аренду земельном участке расположен объект незавершенного строительства, и в нарушение пункта 5 статьи 39.17 ЗК РФ администрация в установленный законом срок не совершила действий по принятию решения по заявлению общества, тем самым осуществив незаконное бездействие, суды пришли к верному выводу о наличии оснований для удовлетворения заявленных требований.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.05.2020
№ Ф06-60239/2020 по делу № А55-19221/2019*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 23.12.2021 по делу № А12-6164/2021, постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14.01.2022 по делу № А51-2200/2021, постановлении Арбитражного суда Московского округа от 07.10.2022 по делу № А41-62195/2021, постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.09.2022 по делу № А32-17934/2019.

Необходимо учитывать, что ЗК РФ предусмотрено, что не может быть предметом аукциона находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок, на котором расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам (подпункт 8 пункта 8 статьи 39.11).

Согласно пункту 4 статьи 39.16 ЗК РФ уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, если на указанном в заявлении о предоставлении земельного участка земельном участке расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам.

В силу пункта 1 статьи 271 ГК РФ собственник здания, сооружения или иной недвижимости, находящейся на земельном участке, принадлежащем

другому лицу, имеет право пользования предоставленным таким лицом под эту недвижимость земельным участком.

Приведенные положения направлены на реализацию основополагающего принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (подпункт 5 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ).

Из содержания подпункта 2 пункта 5 статьи 39.6 ЗК РФ следует, что при прекращении договора аренды публичный собственник земли не может распорядиться объектом незавершенного строительства, созданным в период действия договора аренды, без судебного решения.

Требование уполномоченного на распоряжение земельным участком публичной собственности о продаже объекта незавершенного строительства не подлежит удовлетворению, если собственник этого объекта докажет, что нарушение срока строительства объекта связано с действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть подключен (технологически присоединен) объект (пункты 1 - 3 статьи 239.1 ГК РФ).

Таким образом, возможность изъятия такого объекта закон допускает лишь при определенных обстоятельствах, которые подлежат установлению судом в рамках рассмотрения требований публичного собственника участка, заявленных в порядке статьи 239.1 ГК РФ.

В отсутствие такого судебного акта собственник объекта незавершенного строительства вправе требовать заключения с ним договора аренды для завершения строительства.

Данные права публичного собственника земельного участка и собственника расположенного на нем объекта незавершенного строительства связаны между собой, что следует из анализа пункта 5 статьи 1 и подпункта 2 пункта 5 статьи 39.6 ЗК РФ.

Таким образом, в случае если публичный собственник спорного земельного участка не воспользовался правом на обращение в суд с иском об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды указанного земельного участка, на котором расположен этот объект, как предусмотрено подпунктом 2 пункта 5 статьи 39.6 ЗК РФ, у собственника незавершенного строительством объекта недвижимости имеется право на предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка для завершения строительства этого объекта, даже если ранее после 01.03.2015 этот земельный участок предоставлялся ему однократно для завершения строительства.

Данная правовая позиция сформулирована в определениях Верховного Суда Российской Федерации от 19.01.2022 № 19-КАД21-17-К5, от 05.07.2022 № 308-ЭС22-3699.

В рамках дела № А65-26879/2019 Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением к Комитету о признании незаконным отказа в предоставлении заявителю в аренду земельного участка, выраженного в письме Комитета от 12.08.2019 № 12115/КЗИО-ИСХ, и об устранении нарушений прав Общества путем обязания Комитета заключить договор аренды указанного земельного участка для завершения строительства объекта.

Решением Арбитражного суда Республики Татарстан от 12.12.2019, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2020, Обществу отказано в удовлетворении требований, поскольку Общество после 01.03.2015 уже реализовало право на однократное предоставление спорного земельного участка в аренду для завершения строительства.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 14.10.2020 судебные акты первой и апелляционной инстанций отменены, дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Судебная коллегия, отменяя судебные акты, указала, что судами не принято во внимание, что общий период пользования Обществом спорным земельным участком по договору аренды от 30.12.2015 № 18957 составил 1 год 9 месяцев и 12 дней: с 01.01.2016 по 12.10.2017.

Причиной расторжения договора аренды послужило образование нового участка на основании постановления Исполкома от 12.10.2017 № 4054 об утверждении схемы расположения земельного участка площадью 2402 кв.м, после чего был заключен договор аренды от 30.07.2018 № 20041 в отношении вновь образованного земельного сроком до 29.12.2018.

Исполком 08.11.2018 продлил срок действия разрешения на строительство до конца 2019 года, а в последующем до конца 2020 года, тем самым фактически выразил согласие на завершение строительства после прекращения срока действия договора аренды от 30.07.2018 № 20041.

Таким образом, судам необходимо было дать оценку действиям органов местного самоуправления, которые совершали непоследовательные действия (статья 10 ГК РФ).

Кроме того, судебная коллегия отметила, что решением Арбитражного суда Республики Татарстан от 02.09.2020 по делу № А65-18448/2019 Комитету отказано в удовлетворении исковых требований к Обществу об изъятии объекта незавершенного строительством, путем продажи с публичных торгов, в связи с чем отказ Обществу в предоставлении земельного участка для завершения строительства данного объекта недвижимости создает правовую неопределенность и противоречит принципу единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14.10.2020
№ Ф06-64677/2020 по делу № А65-26879/2019*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 20.12.2022 по делу № А07-1679/2022, постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.11.2022 по делу

№ А33-5032/2022, постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.12.2022 по делу № А03-17414/2021.

Также необходимо отметить, что при рассмотрении споров о предоставлении земельного участка, находящегося в публичной собственности, для завершения строительства, судам необходимо устанавливать, что на незавершенном строительством объекте, по крайней мере, полностью завершены работы по сооружению фундамента или аналогичные им работы.

В случае если на объекте, расположенном на земельном участке, находящемся в публичной собственности, не полностью завершены работы по сооружению фундамента или аналогичные им работы основания для заключения договора аренды земельного участка для завершения строительства без проведения торгов отсутствуют, даже если в ЕГРН сделана запись о регистрации права собственности на такой объект, так как в силу абзаца тринадцатого статьи 12 ГК РФ при рассмотрении споров, связанных с защитой гражданских прав, суд не применяет противоречащий закону акт государственного органа или органа местного самоуправления независимо от признания этого акта недействительным, на что обращено внимание в пункте 9 постановления Пленума ВС РФ № 25.

В рамках дела **№ А12-31070/2018** Комитет обратился в арбитражный суд с исковым заявлением к Обществу о признании отсутствующим зарегистрированного права собственности на объект незавершенного строительства; установить, что решение суда является основанием для снятия с кадастрового учета спорного объекта незавершенного строительства; присвоении соответствующему разделу ЕГРН статуса «архивный».

Общество обратилось со встречным иском к Комитету о признании существования на земельном участке возводимого здания, как объекта незавершенного капитального строительства (объекта, обладающего признаками

недвижимости) степенью готовности 9 %, принадлежащего на праве собственности Обществу; признании возникшим, признанным и подтвержденным Российской Федерацией в момент внесения Управлением Росреестра 02.07.2018 в ЕГРН записи о государственной регистрации права, не прекращавшимся ни по какому из оснований, предусмотренных главой 15 ГК РФ, право собственности Общества на незавершенное строительство нежилое здание; понуждении Комитета предоставить Обществу в аренду без торгов земельный участок для завершения строительства недостроенного здания на основании подпункта 10 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 02.08.2019, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2019, первоначальные исковые требования удовлетворены частично, признано отсутствующим право собственности Общества на объект незавершенного строительства, в удовлетворении встречного иска отказано.

Суды первой и апелляционной инстанций, исходили из того, что объект незавершенного строительства, степенью готовности 9 %, право собственности на который зарегистрировано за Обществом, не отвечает признакам объекта недвижимого имущества, предусмотренным статьей 130 ГК РФ с учетом разъяснений, изложенных в пункте 38 постановления Пленума ВС РФ № 25, в связи с чем, руководствуясь разъяснениями, изложенными в пункте 52 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», признали отсутствующим право собственности Общества на указанный объект.

Поскольку на момент государственной регистрации права вышеуказанный объект не являлся объектом недвижимого имущества суды отказали Обществу в удовлетворении требований о сохранении в ЕГРН записи о регистрации права

собственности общества на него, поскольку избранный способ защиты не соответствует заявленным требованиям.

Кроме того, принимая во внимание, что договор аренды земельного участка от 31.07.2015 № 1766-в и разрешение на строительство от 11.04.2018 № 34Ru34301000-5237-2018 прекратили свое действие, учитывая, что на земельном участке отсутствует объект незавершенного строительства, суды пришли к выводу об отсутствии оснований, предусмотренных подпунктом 10 пункта 2, пунктами 3, 4, 5 статьи 39.6 ЗК РФ, для предоставления Обществу в аренду без проведения торгов земельного участка площадью 1955 кв.м для завершения строительства.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 02.03.2020 решение Арбитражного суда Волгоградской области от 02.08.2019 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2019 оставлены без изменения.

Принимая во внимание, что на испрашиваемом земельном участке отсутствует объект незавершенный строительством, суды пришли к верному выводу о том, что общество не имеет права на предоставление данного земельного участка в аренду для завершения строительства без проведения торгов на основании подпункта 10 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.03.2020
№ Ф06-45245/2019 по делу № А12-31070/2018*

Аналогичная позиция изложена в постановлениях Арбитражного суда Поволжского округа от 28.12.2021 по делу № А57-1281/2021, от 23.05.2022 по делу № А72-2017/2021, постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12.08.2019 по делу № А29-5360/2018, постановлении Арбитражного суд Восточно-Сибирского округа от 10.03.2020 по делу № А33-10702/2019, постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 27.01.2023 по делу № А07-23506/2021.

Кроме того, необходимо учитывать, что нахождение на земельном участке, находящемся в публичной собственности, принадлежащих иным лицам сооружений, которые могут размещаться на таких земельных участках на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со статьей 39.36 ЗК РФ, не является основанием для отказа правообладателю незавершенного строительством объекта недвижимого имущества в предоставлении такого земельного участка в аренду для завершения строительства.

В рамках дела **№ А55-35456/2019** Администрация обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения Управления Росреестра об отказе в государственной регистрации договора аренды земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, от 06.03.2019 № 3925, изложенного в уведомлении от 18.09.2019 № 63/999/001/2019-110411; понуждении Управления Росреестра зарегистрировать указанный договор аренды.

Решением Арбитражного суда Самарской области от 22.06.2020, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.08.2020, Администрации отказано в удовлетворении заявленных требований.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды исходили из отсутствия у Администрации оснований, предусмотренных подпунктом 10 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ и пунктом 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ, для заключения с ПАО договора аренды от 06.03.2019 № 3925 без проведения торгов, поскольку: спорный земельный участок ранее предоставлялся в аренду для завершения строительства объекта недвижимости по договору аренды от 27.11.2014 № 3044, тогда как земельным законодательством предусмотрено право собственника объекта незавершенного строительством на однократное предоставление ему в аренду публичного земельного участка для завершения строительства этого объекта; на испрашиваемом земельном участке, помимо

объекта незавершенного строительства, принадлежащего ПАО, расположен электросетевой комплекс № 23 энергоснабжения напряжением 10 кВ Автозаводского района, принадлежащий на праве собственности АО, которое в силу пункта 1 статьи 39.20 ЗК РФ имеет исключительное право на предоставление спорного земельного участка; ПАО обратилось с заявлением о предоставлении спорного земельного участка по истечению срока действия договора аренды от 27.11.2014 № 3044.

Поскольку договор аренды от 06.03.2019 № 3925 в отношении спорного земельного участка, находящегося в публичной собственности, был заключен с нарушением процедуры, предусмотренной действующим земельным законодательством, и в силу статьи 168 ГК РФ является ничтожным, суды пришли к выводу о том, что Управление Росреестра правильно отказало заявителю в государственной регистрации договора аренды от 06.03.2019 № 3925.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 10.12.2020 вышеуказанные судебные акты судов первой и апелляционной инстанций отменены, требования Администрации удовлетворены, исходя из следующего.

На спорном земельном участке, на основании разрешительной документации был построен объект недвижимости, 61 % готовности, право собственности на который зарегистрировано за ПАО до 01.03.2015.

При этом земельный участок на основании норм земельного законодательства, вступивших в силу с 01.03.2015, в аренду для завершения строительства вышеуказанного объекта незавершенного строительства не предоставлялся, в связи с чем ПАО имеет право на предоставление без проведения торгов спорного земельного участка в аренду сроком на три года для завершения строительства, принадлежащего ему объекта.

Таким образом, выводы судов первой и апелляционной инстанций о том, что ПАО не имеет права на предоставление спорного земельного участка для завершения строительства принадлежащего ему объекта недвижимости, в связи с чем у Администрации отсутствовали основания для заключения

без проведения торгов договора аренды от 06.03.2019 № 3925, сделаны при неправильном применении норм материального права.

Кроме того, согласно пункту 1.1 статьи 39.20 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не предоставляются в собственность или в аренду собственникам и иным правообладателям сооружений, которые могут размещаться на таких земельных участках на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со статьей 39.36 настоящего Кодекса.

В силу пункта 1 статьи 39.23 ЗК РФ размещение, в том числе, линейных объектов, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка, является основанием для установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

На спорном земельном участке, помимо объекта незавершенного строительства, принадлежащего ПАО, расположен электросетевой комплекс № 23 энергоснабжения напряжением 10 кВ Автозаводского района, 1989 года строительства, принадлежащий на праве собственности АО.

Вместе с тем, данный электросетевой комплекс № 23 энергоснабжения напряжением 10 кВ Автозаводского района является линейным объектом и его размещение не препятствует разрешенному использованию спорного земельного участка: для завершения строительства торговой базы.

Согласно подпункту «а» пункта 3 части 1 статья 3.1 Закона Самарской области от 12.07.2006 № 90-ГД «О градостроительной деятельности на территории Самарской области» помимо случаев, указанных в пунктах 1 - 4.5 части 17 статьи 51 ГрК РФ, получение разрешения на строительство не требуется: при строительстве, реконструкции сетей инженерно-технического обеспечения, подъездных автомобильных дорог и других связанных с ними сооружений (далее - обеспечивающие объекты) от места присоединения к системам коммунальной и транспортной инфраструктуры до строящихся (реконструируемых) объектов (комплекса объектов) капитального строительства в отношении следующих обеспечивающих объектов: линии электропередачи классом напряжения до 35

киловольт включительно, а также связанные с ними трансформаторные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для осуществления передачи электрической энергии оборудование.

Параметры рассматриваемого электросетевого комплекса № 23 энергоснабжения напряжением 10 кВ соответствуют пункту 5 Перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300, так как класс ее напряжения до 35 кВ и разрешение на ее строительство (реконструкцию) не требуется.

Таким образом, АО не имеет исключительного права на предоставление спорного земельного участка в собственность или в аренду, поскольку данный земельный участок, на котором расположен электросетевой комплекс № 23 энергоснабжения напряжением 10 кВ Автозаводского района, может использоваться собственником данного линейного объекта на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со статьей 39.36 ЗК РФ.

Принимая во внимание, что ПАО имеет право на предоставление без проведения торгов спорного земельного участка в аренду сроком на три года для завершения строительства, принадлежащего ему объекта, расположенного на этом земельном участке, учитывая отсутствие оснований, предусмотренных статьей 39.16 ЗК РФ, для отказа в заключении договора аренды земельного участка, заключение администрацией с ПАО без проведения торгов договора аренды от 06.03.2019 № 3925 соответствует требованиям действующего законодательства, в связи с чем судебная коллегия пришла к выводу о том, что у Управления Росреестра отсутствовали основания для отказа в государственной регистрации данного договора аренды.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10.12.2020
№ Ф06-68023/2020 по делу № А55-35456/2019*

Не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора аренды изменение вида разрешенного использования земельного участка не допускается, в случае если такое изменение вида разрешенного использования направлено на обход установленных законом процедур предоставления земельного участка, находящегося в публичной собственности, для целей строительства.

Вид разрешенного использования земельного участка является одной из его характеристик как объекта недвижимости. Содержание этого понятия раскрывается в земельном, градостроительном и кадастровом законодательстве. Поэтому при кадастровом учете земельного участка вид его разрешенного использования определяется исходя из совокупности всех предъявляемых требований, являясь единым и единообразно понимаемым для всех возможных впоследствии правоотношений. Недопустимо установление вида разрешенного использования конкретного земельного участка лишь для целей кадастрового учета без соблюдения требований градостроительного и земельного законодательства.

Условия договора в соответствии с положениями статей 421, 422 ГК РФ определяются по усмотрению сторон и должны соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами, действующими в момент заключения договора. Принятый после заключения договора закон, устанавливающий иные обязательные для сторон правила, может служить основанием принудительного изменения условий договора только при наличии у названного Закона обратной силы.

Статьями 450, 451 ГК РФ допускается возможность изменения договора по соглашению сторон либо по требованию одной из них в судебном порядке при существенном нарушении договора другой стороной и в иных случаях, предусмотренных законами или договором. Изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда в исключительных случаях, когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно

превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях.

Согласно правовой позиции, сформулированной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.06.2013 № 1756/13, воля арендатора как обладателя обязательственного права, направленная на использование земельного участка иным образом, нежели установлено в договоре, в том числе и посредством изменения вида разрешенного использования земельного участка, не является абсолютной и не может ущемлять права собственника земельного участка, поскольку иное толкование положений Земельного кодекса Российской Федерации противоречило бы фундаментальным положениям гражданского законодательства о правах собственника и необоснованно ограничивало бы его права. Арендодатель не имеет права в одностороннем порядке изменять вид разрешенного использования земельного участка, переданного в аренду, в рамках действующего договора аренды, так как при решении вопроса о возможности изменения вида разрешенного использования земельного участка по договору арендодатель связан установленным порядком предоставления земельных участков для тех или иных целей использования. Удовлетворение требования об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой, по существу направленного на обход предусмотренных земельным законодательством публичных процедур, что недопустимо.

В определении Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2013 № 56-КГ13-5 указано, что не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора аренды изменение вида разрешенного использования земельного участка не допускается. При этом невозможность произвольного изменения землепользователем вида разрешенного использования земельного участка, в том числе, в рамках предусмотренных градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны, в случаях, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам

оборота земель, следует из статьи 37 ГрК РФ, статей 7, 85, 42 и 30.1 ЗК РФ в редакции, действующей до 01.03.2015.

Следует отметить, что изменение вида разрешенного использования любого земельного участка могло быть осуществлено с использованием процедуры кадастрового учета изменений этого объекта недвижимости при условии уже состоявшегося изменения вида его фактического использования с соблюдением установленных требований, как указано в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.12.2011 № 12651/11, от 29.05.2012 № 13016/11, 12919/11.

В пункте 3 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14.11.2018, разъяснено, что самостоятельное изменение арендатором вида разрешенного использования земельного участка на иной из числа видов, предусмотренных градостроительным регламентом, не допускается в том случае, когда участок предоставлялся в аренду для определенного вида использования.

Согласно пункту 1 статьи 615 ГК РФ арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора, а если они не определены – в соответствии с назначением имущества.

В связи с наличием договорных отношений с собственником земли изменение использования земельного участка (в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом) предполагает изменение соответствующего договора и невозможно без изменения такого договора.

При решении вопроса о возможности изменения вида разрешенного использования земельного участка по договору арендодатель связан установленным порядком предоставления земельных участков для тех или иных целей использования (определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985).

В рамках дела № А57-1129/2021 Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа Комитета в предоставлении в аренду без проведения торгов земельного участка площадью 2649 кв.м, для завершения строительства на основании подпункта 10 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ.

Решением Арбитражного суда Саратовской области от 09.12.2021, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.03.2022, Обществу отказано в удовлетворении заявленных требований.

Как установлено судами, между Комитетом (арендодатель) и ЗАО (арендатор) заключен договор аренды земельного участка от 29.10.2007 № 8319/1, по условиям которого арендатору в аренду предоставлен земельный участок общей площадью 2649 кв.м, для эксплуатации производственных помещений.

При заключении к договору аренды земельного участка от 29.10.2007 № 8319/1, предоставленному в целях «эксплуатации производственных помещений», дополнительных соглашений от 26.06.2008 и от 10.06.2016, которыми предусмотрено изменение цели предоставления земельного участка: «под строительство торгово-развлекательного комплекса», а затем «под многоэтажную жилую застройку (высотная застройка)», изменено первоначально установленное договором разрешенное использование земельного участка, и сторонами создана ситуация, при которой земельный участок под строительство приобретен в обход предусмотренной законом процедуры проведения торгов, тем самым нарушены права муниципального образования как распорядителя земельного участка на его максимально эффективное использование на конкурсных началах (путем проведения торгов), в том числе на получение выгоды от продажи права аренды по максимально возможной цене, созданы преимущественные условия для одного юридического лица, при этом не выявлены другие хозяйствующие субъекты (неопределенный круг лиц), которые были лишены возможности через участие в торгах реализовать свое право на получение земельного участка на праве аренды для строительства.

Поскольку заключение договора аренды первоначально было осуществлено не для целей строительства, а для использования производственных помещений, предоставление земельного участка в аренду было обусловлено обязанностью его использования исключительно в этих целях, в которых он предоставлялся (для эксплуатации объекта), а, следовательно, такая же обязанность возникла и у Общества, заменившего в последующем арендатора в данных правоотношениях.

Из системного анализа приведенных выше правовых норм следует, что произвольное изменение вида разрешенного использования земельного участка в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом, не допускается в том случае, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам оборота земель.

В определении Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2013 № 56-КГ13-5 указано, что не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора аренды изменение вида разрешенного использования земельного участка не допускается. При этом невозможность произвольного изменения землепользователем вида разрешенного использования земельного участка, в том числе, в рамках предусмотренных градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны, в случаях, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам оборота земель, следует из статьи 37 ГрК РФ, статей 7, 85, 42 и 30.1 ЗК РФ.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 07.07.2022 решение Арбитражного суда Саратовской области от 09.12.2021 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.03.2022 оставлены без изменения.

Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 07.07.2022

№ Ф06-20187/2022 по делу № А57-1129/2021

Аналогичная позиция изложена в постановлениях Арбитражного суда Поволжского округа от 13.12.2022 по делу № А49-11611/2021, от 31.05.2022 по делу № А57-17174/2021, постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского

округа от 27.01.2020 по делу № А29-369/2019, постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.11.2022 по делу № А32-25800/2021.

В соответствии с частью 6 статьи 19 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (далее – Закон № 98-ФЗ) до 01.03.2021 арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, вправе потребовать от арендодателя заключения дополнительного соглашения к договору аренды такого земельного участка, предусматривающего увеличение срока действия такого договора, независимо от оснований заключения данного договора аренды, наличия или отсутствия задолженности по арендной плате при условии, что: 1) договор аренды земельного участка заключен до принятия в 2020 году органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в редакции настоящего Федерального закона) решения о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации; 2) на дату обращения арендатора с указанным требованием срок действия договора аренды земельного участка не истек либо в суд арендодателем не заявлено требование о расторжении такого договора аренды; 3) на дату обращения арендатора с указанным требованием у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка.

В силу части 7 статьи 19 Закона № 98-ФЗ срок, на который увеличивается срок действия договора аренды земельного участка в соответствии с дополнительным соглашением, указанным в части 6 настоящей статьи,

определяется арендатором, но не может превышать срок действия договора аренды земельного участка, согласованный сторонами до его увеличения, или три года, если срок действия договора составляет более чем три года. При этом положения пункта 8 статьи 39.8 ЗК РФ не применяются.

Согласно части 8 статьи 19 Закона № 98-ФЗ арендодатель обязан без проведения торгов заключить соглашение, указанное в части 6 настоящей статьи, в срок не позднее чем в течение пяти рабочих дней со дня обращения арендатора с требованием о его заключении.

Таким образом, до 01.03.2021 арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, вправе потребовать от арендодателя заключения дополнительного соглашения, предусматривающего увеличение срока действия такого договора, независимо от оснований заключения данного договора аренды, наличия или отсутствия задолженности по арендной плате при соблюдении условий, предусмотренных частью 6 статьи 19 Закона № 98-ФЗ.

В рамках дела № **A55-15834/2021** Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа Департамента от 03.03.2021 № 1737/5.2 в заключении дополнительного соглашения о продлении срока действия договора аренды от 14.02.2012 № 2555, возложении на Департамент обязанности заключить дополнительное соглашение к договору аренды земельного участка от 14.02.2012 № 2555, предусматривающего увеличение срока действия договора на три года.

Решением Арбитражного суда Самарской области от 13.12.2021 Обществу отказано в удовлетворении заявленных требований. Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.06.2022 решение Арбитражного суда Самарской области от 13.12.2021 отменено, заявленные требования удовлетворены.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, исходил из отсутствия оснований, предусмотренных частью 6

статьи 19 Закона № 98-ФЗ, для заключения с Обществом дополнительного соглашения о продлении договора аренды от 14.02.2012 № 2555.

Суд апелляционной инстанции, установив, что Обществом соблюдены условия, предусмотренные частью 6 статьи 19 Закона № 98-ФЗ, а именно: договор аренды земельного участка от 14.02.2012 № 2555 заключен до введения постановлением Губернатора Самарской области от 16.03.2020 № 39 режима повышенной готовности на территории Самарской области в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV; на дату обращения общества с заявлением от 25.02.2021 о заключении дополнительного соглашения к договору аренды от 14.02.2012 № 2555 об увеличении срока действия этого договора аренды срок действия договора аренды не истек и арендодателем не заявлено требование о расторжении договора аренды от 14.02.2012 № 2555; на дату обращения общества с указанным требованием у уполномоченного органа отсутствовала информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка, в связи с чем удовлетворил заявленные требования.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 20.09.2022 постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.06.2022 оставлено без изменения.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.09.2022
№ Ф06-22116/2022 по делу № А55-15834/2021*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 07.10.2021 по делу № А57-19127/2020, постановлении Арбитражного суда Московского округа от 07.07.2021 по делу № А41-54877/2020, постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.08.2022 по делу № А51-8944/2021, постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 23.05.2022 по делу № А64-2541/2021.

При этом необходимо учитывать, что из буквального толкования положений частей 6-8 статьи 19 Закона № 98-ФЗ следует, что они применимы только к договорам аренды, заключенным на определенный срок, поскольку увеличить можно только определенный договором срок; если действие договора возобновилось на неопределенный срок после окончания срока, установленного в договоре, арендные отношения могут продолжаться длительное время до того, как одна из сторон не реализует предусмотренное пунктом 2 статьи 610 ГК РФ право на отказ от договора; указанные нормы не могут быть истолкованы как позволяющие трансформировать арендные отношения, возобновленные на неопределенный срок, в срочные (определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.10.2021 № 309-ЭС21-18728).

В рамках дела № **A57-12551/2021** Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа Комитета в продлении срока действия договора аренды земельного участка от 20.12.2019 № Ар19-747/Ю-3, по условиям которого Обществу в аренду сроком до 14.12.2020 предоставлен земельный участок площадью 1317 кв.м для комплексного освоения и жилищного строительства; возложении на Комитет обязанности заключить с Обществом дополнительное соглашение к договору аренды земельного участка от 20.12.2019 № Ар-19-747/Ю-3 об увеличении срока аренды на один год с момента вступления в законную силу судебного акта по делу.

Решением Арбитражного суда Саратовской области от 08.12.2021, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.02.2022, Обществу отказано в удовлетворении заявленных требований.

Суды первой и апелляционной инстанций, отказывая Обществу в удовлетворении заявленных требований, исходили из того, что договор аренды от 20.12.2019 № Ар-19-747/Ю-3, срок действия которого просит увеличить Общество путем заключения дополнительного соглашения к нему, на момент обращения с таким заявлением не являлся срочным, действовал в режиме

неопределенного срока, в связи с чем у Общества отсутствует право на заключение дополнительного соглашения об увеличении срока действия договора в порядке, предусмотренном частями 6-8 статьи 19 Закона № 98-ФЗ.

Арбитражный суд Поволжского округа согласился с выводами судов первой и апелляционной инстанций, в связи с чем постановлением от 14.06.2022 оставил вышеуказанные судебные акты без изменения.

*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14.06.2022
№ Ф06-19128/2022 по делу № А57-12551/2021*

Аналогичная позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 07.02.2022 по делу № А27-2076/2021, постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.06.2022 по делу № А38-1319/2021, постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 09.08.2022 по делу № 51-15371/2021.

Заключение

Анализ судебной практики показывает, что в большинстве случаев при рассмотрении споров указанной категории у судов особых трудностей не возникало.

Вместе с тем имеются нарушения, допускаемые арбитражными судами округа в системе применения статьи 239.1 ГК РФ и пункта 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ в части допустимости повторного (очередного) предоставления публичного участка для завершения строительства, применительно к случаю, если арендатор уже использовал такое право после 01.03.2015.

Применение указанных норм направлено на исключение юридической неопределенности судьбы объекта незавершенного строительства и земельного участка, на котором он расположен, при этом учитывая, что публичный собственник не воспользовался правом на обращение в суд с иском об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с торгов в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора.

В этой связи, при анализе судебной практики выявлено, что у арбитражных судов округа при разрешении споров по данной категории дел возникает ряд вопросов по применению и толкованию норм материального права, в частности:

- относительно возможности предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, для завершения строительства при отсутствии государственной регистрации права собственности на незавершенный строительством объект (пункт 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ);

- допустимости предоставления такого земельного участка для завершения строительства после 01.03.2015, в случае когда ранее, до указанной даты, этот земельный участок однократно предоставлялся для завершения строительства (пункт 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ в редакции, действовавшей до 01.03.2015, которая не содержала ограничений для собственника объекта незавершенного строительства заключить договор аренды (ни по срокам такого договора, ни по однократности), тогда как из названного пункта, равно как и из положений Закона № 171-ФЗ, прямо не следует, что введенное ограничение однократности для договора аренды, заключаемого в целях завершения строительства объекта, распространяется на ранее заключенные договоры аренды, в связи с чем редакция упомянутого пункта, действующая с 01.03.2015, не распространяется на отношения, возникшие из заключенного до указанной даты договора аренды земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства);

- возможности предоставления земельного участка в аренду для завершения строительства, в случае если на таком земельном участке расположены объекты, которые могут размещаться на нем на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со статьей 39.36 ЗК РФ (взаимосвязанные положения подпункта 1.1 статьи 39.20, глав V.3, V.6, V.7 ЗК РФ);

- возможности предоставления публичного земельного участка для завершения строительства даже, если такой земельный участок предоставлялся для завершения строительства после 01.03.2015, в случае если уполномоченный орган по распоряжению земельным участком в течение шести

месяцев после прекращения договора аренды не реализовал свое право на изъятие незавершенного строительством объекта на основании статьи 239.1 ЗК РФ (пункт 5 статьи 1 и подпункт 2 пункт 5 статьи 39.6 ЗК РФ);

– наличие оснований для предоставления публичного земельного участка в собственность, в случае если этот земельный участок ранее был предоставлен в аренду для строительства нескольких объектов недвижимости, из которых застройщиком было построено только часть объектов недвижимости, на которые за ним зарегистрировано право собственности (подпункт 6 пункт 2 статьи 39.3, статья 39.20 ЗК РФ, определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.07.2019 № 18-КА19-18).

Как видно из анализа судебной практики до настоящего времени возникают некоторые проблемы при применении положений земельного законодательства, которыми регламентируется порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей строительства, поскольку на практике возникают правовые вопросы, которые до настоящего времени законодательно не урегулированы и в отношении которых отсутствует устойчивая судебная практика.

Данное исследование показало, что роль судов в разрешении споров, связанных с предоставлением земельных участков, находящихся в публичной собственности, для целей строительства, достаточно важна, поскольку зачастую именно суды, связанные с толкованием норм права, восполняют имеющиеся в законодательстве пробелы, а также разрешают возникшую между сторонами правовую неопределенность в сфере земельных правоотношений, в том числе осуществляют контроль по недопущению предоставления таких земельных участков для целей строительства в обход процедуры, предусмотренной действующим законодательством.