АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА
по судебной практике рассмотрения Арбитражным судом Волгоградской области дел, связанных с предоставлением публичных земельных участков для целей строительства, за период 2019-2022 г.г.

(одобрена постановлением президиума Арбитражного суда Волгоградской области от 10.05.2023)

В соответствии планом работы Арбитражного суда Волгоградской области на первое полугодие 2023 года, а также поручением Арбитражного суда Поволжского округа проведен анализ судебной практики рассмотрения споров, связанных с предоставлением публичных земельных участков для целей строительства, за период 2019-2022 г.г.

Арбитражным судом Волгоградской области в анализируемый период рассмотрено 9 дел, связанных с предоставлением публичных земельных участков для целей строительства (4 дела в 2019 году, 2 дела в 2021 году и 3 дела в 2022 году).

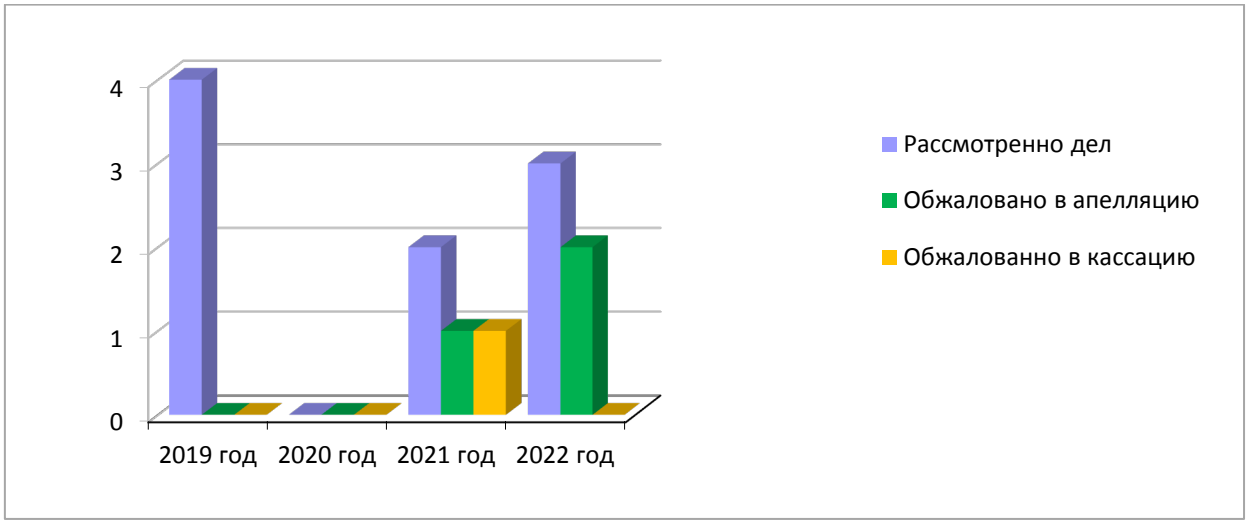
От общего количества рассмотренных дел указанной категории 3 судебных акта (дела №№ А12-6164/2021, А12-7318/2022 и А12-6923/2022) обжалованы в апелляционном порядке и 1 - в кассационном порядке (дело № А12-6164/2021).

За анализируемый период один судебный акт (дело № А12-7318/2022) отменен судом апелляционной инстанции.

По делу № А12-6923/2022 апелляционная жалоба возвращена судом апелляционной инстанции на основании п. 5 ч. 1 ст. 264 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) в связи с не устранением обстоятельств, послуживших основанием для оставления апелляционной жалобы без движения.

В Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации дела анализируемой категории не обжаловались.

Наглядно указанные статистические показатели продемонстрированы на диаграмме, представленной ниже.



Анализ вышеназванных дел показал, что предметом требований заявителей по ним являлось оспаривание решений административных органов об отказе в заключении договора аренды земельного участка без торгов для завершения строительства объектов недвижимости, а также об отказе в продлении договора аренды земельного участка для завершения строительства объектов недвижимости.

В силу ч. 1 ст. 198, ст.ст. 200, 201 АПК РФ для признания незаконным решения административного органа необходимо установить наличие одновременно двух условий:

1) несоответствие оспариваемого решения закону или иному нормативному правовому акту;

2) нарушение указанным актом прав и охраняемых законом интересов заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Правоотношения по вопросу аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регулируются общими положениями главы 34 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и специальными нормами земельного законодательства.

До 01.03.2015 действовал отдельный порядок предоставления земельных участков для строительства из публичных земель, а именно с предварительным согласованием места размещения объекта или без него. Если участок предоставлялся с таким согласованием, то сначала проводился выбор земельного участка, который оформлялся соответствующим актом (п. 1, пп. 1 п. 5 ст. 30, п. 5 ст. 31 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) в редакции, действовавшей до 01.03.2015).

На сегодняшний день отдельного порядка для предоставления земельного участка под строительство нет. По общему правилу, он предоставляется в аренду на торгах, проводимых в форме аукциона (п. 2 ст. 39.1, п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ). При этом специальной процедуры выбора земельного участка и оформления его результатов актом, как это было установлено ранее, не предусмотрено.

Порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства после 01.03.2015 регулируется главой V.1 ЗК РФ, а также переходными положениями, установленными Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и статьей 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

На основании п. 3 ч. 1 ст. 39.1 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду. В соответствии с п. 21 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» 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 его строительства без проведения торгов в порядке, установленном ст.ст. 39.14 - 39.17 ЗК РФ.

В силу п.п. 10 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ договор аренды заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены объекты незавершенного строительства, однократно для завершения их строительства собственникам объектов незавершенного строительства в случаях, предусмотренных пунктом 5 настоящей статьи.

Далее приведены правовые позиции, сформулированные по отдельным вопросам, возникающим при рассмотрении дел анализируемой категории.

1. 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 его строительства без проведения торгов, если ранее такой земельный участок не представлялся любому из предыдущих собственников указанного объекта незавершенного строительства в подобном порядке.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 10.06.2021 по делу №А12-6164/2021 признано недействительным решение административного органа об отказе в предоставлении земельного участка предпринимателю в аренду без проведения торгов. Суд обязал административный орган предоставить предпринимателю в аренду без проведения торгов земельный участок.

Удовлетворяя требования, суд отметил, что по общему правилу договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона.

Без проведения торгов заключается договор аренды земельного участка, на котором расположены здания, сооружения, с собственниками зданий, сооружений, помещений в них и (или) лицам, которым эти объекты недвижимости предоставлены на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления.

Вместе с тем, согласно п. 21 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» 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 его строительства без проведения торгов в порядке, установленном ст.ст 39.14 - 39.17 Земельного кодекса Российской Федерации.

Положения настоящего пункта применяются в случае, если ранее такой земельный участок не предоставлялся любому из предыдущих собственников указанного объекта незавершенного строительства в соответствии с настоящим пунктом.

Судом установлено, что на земельном участке, предоставленном по договору аренды на основании разрешения на строительство, возведен незавершенный строительством объект недвижимости.

По истечению срока действия договора аренды уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия данного договора аренды земельного участка, на котором расположен вышеуказанный объект недвижимости, в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов.

Земельный участок ранее не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников незавершенного строительством объекта недвижимости, расположенного на испрашиваемом земельном участке.

На основании изложенного, суд пришел к выводу о том, что предприниматель имеет право на предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов, однократно для завершения строительства незавершенного строительством объекта недвижимости, расположенного на этом земельном участке.

Постановлением Двенадцатого апелляционного суда от 13.10.2021 и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 23.12.2021 решение оставлено без изменения.

2. Устанавливая срок действия разрешения на строительство, уполномоченный орган фактически выражает согласие на размещение на земельном участке объекта недвижимого имущества и, как следствие, на продление арендных отношений как минимум до окончания действия разрешения на строительство.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 30.06.2022 по делу № А12-7318/2022 отказано в удовлетворении требований общества о признании незаконным бездействия административного органа, выразившегося в непринятии решения о продлении договора аренды земельного участка.

Постановлением Двенадцатого апелляционного суда от 19.10.2022 решение суда первой инстанции отменено, признано незаконным решение административного органа об отказе в продлении договора аренды земельного участка. Суд апелляционной инстанции обязал административный орган заключить с обществом соглашение о продлении срока действия договора аренды земельного участка.

Отменяя судебный акт, суд апелляционной инстанции исходил из следующего.

Разрешение на строительство дает застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Для признания имущества недвижимым необходимо представить доказательства возведения его в установленном законом и иными нормативными актами порядке на земельном участке, предоставленном для строительства объекта недвижимости, с получением разрешительной документации и соблюдением градостроительных норм и правил.

В Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017, указано, что согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.01.2011 № 10661/10, принятие публичными органами распорядительных актов, разрешающих осуществление строительства, следует расценивать как согласие публичного образования, от имени которого они действуют, с размещением на принадлежащем ему земельном участке объекта недвижимого имущества, в то время как возвращение участка предполагает его освобождение от находящегося на нем недвижимого имущества, что нарушает права и законные интересы арендатора.

Оспариваемый отказ в продлении арендных отношений, учитывая срок действия разрешения на строительство, фактически является злоупотреблением правом публичного органа, поскольку арендатор, разумно полагавшийся на срок действия разрешения на строительство и продолживший строительство спорного объекта недвижимости, в рассматриваемом случае был введен в заблуждение непоследовательными действиями уполномоченного органа.

В этой связи, отказ в продлении арендных отношений для завершения строительства объекта направлен не на восстановление права владения земельным участком, а на прекращение правовых оснований использования земельного участка арендатором, ввиду чего такой отказ свидетельствует, как указано ранее, о злоупотреблении правом и влечет правовую неопределенность.

Данный вывод согласуется с правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 14.06.2017 № 304-ЭС16-20773.

В кассационном порядке судебные акты по делу № А12-7318/2022 не обжаловались.