

УТВЕРЖДЕН
на заседании президиума
Федерального арбитражного суда
Дальневосточного округа
19 апреля 2013 г.

ОБЗОР

судебной практики Федерального арбитражного суда
Дальневосточного округа по вопросам применения законодательства,
регулирующего правоотношения, связанные с арендой земли

1. В случае передачи полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, от муниципального органа к государственному, право на получение арендных платежей за пользование такими участками у местного органа действует до момента изменения регулирования порядка распоряжения неразграниченными участками.

Управление муниципального имущества, градостроительства и архитектуры администрации обратилось в арбитражный суд с иском к обществу о взыскании задолженности по договору аренды земельного участка и начисленных на нее пеней.

Суды первой и апелляционной инстанций удовлетворили требования в части взыскания основного долга, указав на заключение договора аренды до вступления в силу закона субъекта федерации, которым полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в административном центре края, переданы государственному органу исполнительной власти края.

Кассационный суд отменил принятые по делу судебные акты и направил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, в силу следующего.

Согласно пункту 10 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Законами субъектов Российской Федерации может быть установлено, что в административных центрах субъектов Российской Федерации распоряжение такими земельными участками осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В виду принятия после заключения договора аренды закона субъекта федерации, согласно которому полномочия по управлению и распоряжению

земельными участками, находящимися в ведении субъекта, а также по установлению порядка определения размера арендной платы, порядка, условий и сроков внесения арендной платы за использование земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляет орган исполнительной власти субъекта в области регулирования земельных отношений, с момента вступления в силу этого закона права арендодателя по договору аренды перешли к соответствующему органу субъекта в силу закона независимо от переоформления либо изменения условий договора.

Таким образом, арендная плата за пользование спорным участком может быть взыскана в пользу органа местного самоуправления за период нахождения у него полномочий по распоряжению этим участком.

(Постановление ФАС Дальневосточного округа от 17.01.2011 № Ф03-9263/2010 по делу № А51-2402/2010).

2. При наличии нескольких претендентов на право аренды земельного участка рассмотрению подлежат все заявки, поданные до совершения предусмотренных пунктом 1 статьи 34 ЗК РФ срока, независимо от очередности их подачи.

Предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением, со ссылкой на статью 34 ЗК РФ, о признании недействительным решения Департамента земельных отношений, государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства об отказе в предоставлении в аренду земельного участка для размещения стоянки автотранспортных средств и о возложении на Департамент обязанностей предоставить предпринимателю в аренду данный земельный участок на указанных условиях и направить заявителю договор аренды в установленный законом срок.

Суды первой и апелляционной инстанций удовлетворили требования предпринимателя и обязали Департамент предоставить в аренду заявителю испрашиваемый участок.

Судом кассационной инстанции судебные акты отменены, дело направлено на новое рассмотрение, поскольку судом установлено, что после вынесения оспариваемого отказа, в Департамент обратился другой предприниматель с заявлением о предоставлении в аренду этого же участка.

По смыслу статьи 34 Земельного кодекса РФ обращение заинтересованных лиц в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 данного Кодекса, с заявлением о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, направлено на оформление соответствующих прав данных лиц на испрашиваемые земельные участки.

При этом в силу пункта 1 указанной статьи органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для этого указанные органы обязаны осуществить определенные данным пунктом действия, в том числе обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

Рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом.

С учетом того, что на ранее сформированный участок имеется два претендента, судам необходимо установить, в каком порядке предоставляются сформированные земельные участки на территории муниципального образования при наличии заинтересованности в их получении нескольких лиц и необходимо ли в данном случае проведение торгов исходя из общих принципов распоряжения земельными участками, закрепленных нормами земельного законодательства.

(Постановление ФАС Дальневосточного округа от 22.02.2011 № Ф03-233/2011 по делу № А51-3111/2010).

3. В случае нахождения объектов недвижимости в границах красных линий проектируемых территорий общего пользования, участки под такими объектами не подлежат приватизации в силу прямого указания закона. Вопрос о судьбе таких объектов подлежит разрешению при строительстве объектов общего пользования в соответствии с нормами гражданского законодательства об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа Департамента архитектуры, строительства и землепользования администрации в предоставлении земельного участка в собственность за плату, и возложении на администрацию обязанности принять распорядительный акт о предоставлении земельного участка в собственность.

Решением суда, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, заявление общества удовлетворено. Отказ департамента в предоставлении земельного участка признан незаконным, на администрацию возложена обязанность принять распорядительный акт о предоставлении обществу спорного земельного участка в собственность.

Судом кассационной инстанции решение и постановление апелляционного суда отменены, в удовлетворении заявления общества отказано.

При этом кассационный суд счел ошибочными выводы нижестоящих судов о том, что установление красных линий по уже сформированному земельному участку, находящемуся в постоянном бессрочном пользовании, противоречит действующему законодательству и нарушает права землепользователя на приватизацию такого участка, а также указание на отсутствие сформированного земельного участка под дорогу, в связи с проектированием которой установлены красные линии.

В силу пункта 11 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункта 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации и пункта 8 статьи 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» земельные участки в границах красных линий (территории общего пользования, линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, автомобильные дороги и др.) могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

При рассмотрении дела судами установлено, что согласно генеральному плану развития города, распоряжению мэра города, спорный земельный участок расположен в границах красных линий проектируемой улицы с автомобильной дорогой.

Поскольку с заявлением о выкупе земельного участка общество обратилось после утверждения вышеназванных правовых актов, наличие в его постоянном (бессрочном) пользовании сформированного земельного участка, наличие на этом участке принадлежащего ему здания, и отсутствие сформированного земельного участка под проектируемую дорогу правового значения не имеет.

Вывод судов о нарушении исключительных прав заявителя на приватизацию также является несостоятельным, так как ограничение на приватизацию в границах красных линий установлено законом в общественных и государственных интересах.

(Постановление ФАС Дальневосточного округа от 03.02.2012 № Ф03-6713/2011 по делу №А73-6383/2011).

4. Признание договора аренды земельного участка незаключенным в связи с не проведением его государственной регистрации не освобождает от обязанности по внесению платы за пользование земельным участком. Сбереженные денежные средства в размере арендной платы признаются неосновательным обогащением.

Администрация обратилась в арбитражный суд с иском к обществу о взыскании неосновательного обогащения в размере платы за бездоговорное пользование земельным участком.

Решением, оставленным постановлением арбитражного апелляционного суда без изменения, исковые требования удовлетворены полностью. Судебные акты мотивированы нахождением участка в спорные периоды в фактическом пользовании ответчика без правовых оснований и отсутствием доказательств внесения оплаты за такое пользование.

Суд кассационной инстанции решение и постановление апелляционного суда оставил без изменения в силу следующего.

Пунктом 1 статьи 65 Земельного кодекса РФ установлен принцип платности землепользования в Российской Федерации.

В силу пункта 1 статьи 1102 ГК РФ лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение), за исключением случаев, предусмотренных статьей 1109 настоящего Кодекса.

Таким образом, в случае признания договора аренды земельного участка незаключенным, а также доказанным факта пользования лицом участком и наличие у него обязанности вносить соответствующую плату за такое использование, требования о взыскании неосновательного обогащения в размере арендной платы за бездоговорное пользование земельным участком подлежат удовлетворению.

(Постановление ФАС Дальневосточного округа от 13.06.2012 № Ф03-1845/2012 по делу № А51-16722/2011).

5. Правовые основания для внесения изменений в части разрешенного вида использования земельного участка под многоквартирные жилые дома отсутствуют, поскольку договором аренды земельного участка определена иная цель его использования, и нормы градостроительных регламентов допускают вид разрешенного использования земельного участка в целях, определенных договором.

Общество обратилось в арбитражный суд с иском к Департаменту земельных отношений, государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства о внесении изменений в договор аренды земельного участка, заменив по тексту договора сторону «администрация» на «Департамент», исключив из пункта 1.1 раздела 1 договора слова «для использования в целях занимаемого объектом незавершенного строительства» и дополнив раздел 1 пунктом 1.2, изложив его в следующей

редакции: «1.2. Разрешенное использование земельного участка - многоквартирные жилые дома».

Требования о внесении спорных изменений в договор аренды земельного участка обоснованы невозможностью достройки объекта незавершенного строительства в качестве детского сада, а также тем, что правила землепользования и застройки допускают вид разрешенного использования спорного земельного участка для многоквартирных жилых домов.

Решением иски требования удовлетворены. Суд первой инстанции, руководствуясь Правилами землепользования и застройки на территории Владивостокского городского округа, утвержденными решением Думы (далее – Правила), исходил из нахождения земельного участка в границах территориальной зоны Ж-3: зона застройки многоэтажными жилыми домами. В указанной территориальной зоне основными видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства являются многоэтажные жилые дома, объекты дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования. Суд также установил, что размещение детского сада на указанном земельном участке противоречит п. 7.1.12 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», поскольку в границах смежного земельного участка расположена АЗС, и границы санитарно-защитной зоны автозаправочной станции налагаются на спорный земельный участок. Суд учел, что участок не примыкает к красным линиям, как того требует ст. 25 Правил, предусматривающая возможность размещения объектов дошкольного образования только на земельных участках, примыкающих к красным линиям улиц и дорог всех типов, являющихся территориями общего пользования. Кроме того, суд признал, что в силу ст. 7 ФЗ № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» вид разрешенного использования относится к дополнительным сведениям о земельном участке, не влечет изменение его характеристики, и принял во внимание кадастровый паспорт земельного участка, в котором изменено его разрешенное использование.

Постановлением арбитражного апелляционного суда решение в обжалуемой части отменено; в удовлетворении исковых требований о внесении изменений в договор аренды земельного участка путем исключения из пункта 1.1. раздела 1 договора слов «для использования в целях занимаемого объектом незавершенного строительства» и дополнения раздела 1 пунктом 1.2, изложив его в следующей редакции: «1.2. Разрешенное использование земельного участка - многоквартирные жилые дома» отказано.

Судом кассационной инстанции постановление апелляционного суда оставлено без изменения.

Подпунктом 5 части 1 статьи 1 ЗК РФ установлен принцип 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;

Поскольку земельный участок отводился для создания объекта недвижимости – детского сада. Создание объекта осуществляется на основании разработанной и утвержденной в установленном порядке проектно-строительной документации. Поэтому объект незавершенного строительства может быть использован только с целью завершения строительства и последующего ввода его в эксплуатацию. Достройка объекта в иных целях возможна при изменении в установленном порядке его назначения. При этом необходимо учитывать наличие (отсутствие) в материалах дела доказательств, связанных с изменением назначения объекта незавершенного строительства.

Договором аренды земельного участка определена цель его использования: под объект незавершенного строительства; назначение объекта определено как детский сад, и нормы градостроительных регламентов допускают вид разрешенного использования земельного участка в целях, определенных договором, в связи с чем отсутствуют правовые основания для внесения изменений в части разрешенного вида использования земельного участка под многоквартирные жилые дома. Данное согласуется с правилами ст. 37 Градостроительного кодекса РФ, предусматривающими перечень видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Если целью спорных изменений является строительство в будущем многоквартирного жилого дома, а не достройка объекта незавершенного строительства, то необходимо принимать во внимание, что соответствующие изменения направлены в обход процедуры, установленной ст. 30.1 ЗК РФ.

(Постановление ФАС Дальневосточного округа от 17.07.2012 № Ф03-2511/2012 по делу № А51-16520/2011).

6. Поскольку действующим законодательством определен только предельный срок аренды земельного участка, оснований требовать предоставления земельных участков на срок больший, чем это определено, не имеется.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным распоряжения Департамента земельных отношений, государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства о предоставлении обществу земельных участков» в части абзаца 1 пункта 2.2 и абзаца 1 пункта 2.3 об установлении срока предоставления в аренду земельных участков на 3 года.

Решением суда, оставленным без изменения постановлением арбитражного апелляционного суда, в удовлетворении заявленных требований отказано в полном объеме.

Суд кассационной инстанции оставил без изменения вышеназванные судебные акты.

Законом могут устанавливаться максимальные (предельные) сроки договора для отдельных видов аренды, а также для аренды отдельных видов имущества. В этих случаях, если срок аренды в договоре не определен и ни одна из сторон не отказалась от договора до истечения предельного срока, установленного законом, договор по истечении предельного срока прекращается. Договор аренды, заключенный на срок, превышающий установленный законом предельный срок, считается заключенным на срок, равный предельному (пункт 3 статьи 610 ГК РФ).

В соответствии с абзацем 2 пункта 3 статьи 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» по желанию собственника объекта недвижимости, расположенного на земельном участке, относящемся к государственной или муниципальной собственности, соответствующий земельный участок может быть предоставлен ему в аренду на срок не более чем сорок девять лет.

Таким образом, действующее законодательство не определяет минимальный срок аренды земельных участков, а содержит указание только на предельный срок аренды земельного участка.

(Постановление ФАС Дальневосточного округа от 23.07.2012 № Ф03-3079/2012 по делу № А51-18441/2011).

7. Аренда вновь образованного участка, вид разрешенного использования которого не соответствует градостроительному регламенту невозможна.

Дачное некоммерческое товарищество на основании статей 28, 34 Земельного кодекса Российской Федерации обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа Департамента в предоставлении в аренду земельных участков для ведения дачного хозяйства, обязанности департамента издать распоряжение о предоставлении в аренду сроком на 49 лет указанных земельных участков и в месячный срок со дня издания распоряжения заключить с товариществом договор аренды.

Решением арбитражного суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением арбитражного апелляционного суда, заявление удовлетворено.

Суд кассационной инстанции обжалуемые судебные акты отменил, дело направил на новое рассмотрение в суд первой инстанции в силу следующего.

Статьями 1, 7 ЗК РФ предусмотрено, что земельные участки должны использоваться в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Выделение земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с ЗК РФ под определенные цели.

Виды разрешенного использования земельных участков указываются в градостроительном регламенте, являющемся частью правил землепользования и застройки (пункты 2, 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - Градостроительный кодекс РФ))

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования (статья 7 ЗК РФ, пункт 4 статьи 37 Градостроительного кодекса РФ).

Согласно пунктам 1, 5 статьи 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к жилым зонам. Земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам.

В силу пункта 3 статьи 35 Градостроительного кодекса РФ в состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

Пунктом 1 статьи 22, пунктом 1, подпунктом 1 пункта 2 статьи 23 Правил землепользования и застройки (в редакции решения Думы г. Владивостока от 07.04.2010 № 462) ведение дачного хозяйства отнесено к основному виду разрешенного использования земельных участков в зоне застройки индивидуальными жилыми домами (Ж-1).

Решением органа государственной власти субъекта введена новая зона «застройки индивидуальными жилыми домами, включающая территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства» (Ж-4), положения, предусматривающие ведение дачного хозяйства в зоне «застройки индивидуальными жилыми домами» (Ж-1), исключены.

Испрашиваемые дачным некоммерческим товариществом земельные участки поставлены на кадастровый учет и выданные уполномоченным

органом кадастровые паспорта предоставлены товариществом в департамент, то есть после внесения изменений в градостроительные регламенты, в связи с чем выбранный заявителем вид разрешенного использования должен был соответствовать видам разрешенного использования, предусмотренным Правилами землепользования и застройки.

Пункт 8 статьи 36 Градостроительного кодекса РФ предоставляет возможность правообладателям использовать земельные участки, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту, без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом.

Вместе с тем возможность предоставления вновь образованного земельного участка, вид разрешенного использования которого не соответствует градостроительному регламенту, законодательством не предусмотрена.

Положения пунктов 2 и 5 статьи 34 ЗК РФ, устанавливающие право заинтересованного лица на подачу заявления в исполнительный орган государственной власти о предоставлении земельного участка в аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и обязанность органа государственной власти принять решение о предоставлении земельного участка в аренду, применяются в нормативном единстве с другими положениями ЗК РФ и иных законодательных актов.

Следовательно, реализация права на подачу заявления о предоставлении земельного участка, равно как и исполнение обязанности органа государственной власти принять соответствующее решение, закрепленные данными положениями, допустимы лишь на условиях, установленных законом, в частности исходя из общего принципа целевого использования земельного участка.

При этом сам факт постановки земельных участков на кадастровый учет в рассматриваемом случае не имеет решающего значения, поскольку данные сведения, в том числе о виде разрешенного использования, носят временный характер. Такие сведения до утраты ими в установленном порядке временного характера не являются кадастровыми сведениями и используются только в целях, связанных с осуществлением соответствующей государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также с выполнением кадастровых работ (пункт 9 статьи 4, пункт 1 статьи 25 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»).

Более того, сведения о виде разрешенного использования, содержащиеся в реестре объектов недвижимости, должны были соответствовать градостроительным регламентам (пункт 70 Порядка ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденного Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 04.02.2010 № 42).

Учитывая изложенное, и, поскольку судами не дана надлежащая правовая оценка доводам департамента об исключении из территориальной зоны Ж-1 выбранного товариществом вида разрешенного использования (ведение дачного хозяйства), не установлено на основании карты градостроительного зонирования к какой территориальной зоне относятся спорные земельные участки, их выводы о незаконности отказа департамента, содержащегося в письме от 30.12.2011 № 29/06/02-14/25080, являются преждевременными.

(Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24.07.2012 № Ф03-3265/2012 по делу № А51-1313/2012).