



**ОДИННАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД
ПРЕЗИДИУМ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 6

Самара

28 ноября 2008 года

**Об утверждении обзора практики рассмотрения дел,
связанных с применением земельного законодательства**

В целях обеспечения единообразия судебной практики, руководствуясь статьями 33.5 и 33.6 Федерального Конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Президиум Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда

п о с т а н о в и л:

Утвердить обзор практики рассмотрения дел, связанных с применением земельного законодательства.

Председатель суда

 А.А. Ефанов

УТВЕРЖДЕН
Президиумом
Одиннадцатого арбитражного
апелляционного суда
28 ноября 2008 года

**Обзор практики рассмотрения
дел, связанных с применением земельного законодательства**

При рассмотрении данной категории дел необходимо руководствоваться положениями Земельного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Федерального закона Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы земельного законодательства, а также Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», информационными письмами Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, аналитическими обзорами судебной практики, размещаемыми в справочно-правовых системах Гарант, КонсультантПлюс, на сайте ВАС РФ.

При подготовке обзора исследовано 127 дел, связанных с применением законодательства о землепользовании, из них арбитражным апелляционным судом отменено решений суда первой инстанции по 48 делам, 1 изменено.

По 18 делам отмена судебных актов вызвана нарушением или неправильным применением норм материального права.

Кроме того, несоответствие выводов суда первой инстанции фактическим обстоятельствам дела - по 14 делам, недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд считал установленными, явилось основанием для отмены или изменения судебного акта по 2 делам, нарушение или неправильное применение норм процессуального права – по 7 делам.

При рассмотрении указанных дел Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд исходил из следующего.

1. При представлении документов, подтверждающих наличие у юридического лица или гражданина в собственности объектов недвижимости на земельном участке на законном основании и при отсутствии предусмотренных законом препятствий в приватизации земельного участка в соответствии с частью 6 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации, орган местного самоуправления обязан в двухнедельный срок со дня поступления к нему заявления подготовить проект договора купли-продажи земельного участка и направить его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

В данном случае, в частности, по делам №№ А55-2217/2007, А55-2218/2007 арбитражный апелляционный суд сделал вывод о том, что указанная норма подлежит применению и заявление юридического лица о признании незаконным решения органа местного самоуправления об отказе в заключении договора купли-продажи земельного участка при указанных условиях подлежит удовлетворению.

2. Суды первой, апелляционной, а также кассационной инстанций исходят из того, что к объектам недвижимости, предусмотренным статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации (здания, строения, сооружения), следует отнести также и незавершенные строительством здания, строения, сооружения.

Эта позиция основана на том, что в соответствии с пунктом 1 статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации объект незавершенного строительства является объектом недвижимости в силу прочной связи с землей, перемещение которого без несоразмерного ущерба его назначению невозможно.

Незавершенный строительством объект может являться зданием, строением или сооружением, поскольку указанный правовой термин характеризует не конструктивные особенности объекта недвижимости, а сам

процесс создания (строительства) объекта недвижимости и отражает определенный этап процесса строительства объекта недвижимости (здания, строения, сооружения) (постановления по делам №№ А55-16774/2007, А55-237/2008 и другие).

3. Вместе с тем, с учетом положений части 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации, апелляционный суд считает, что отсутствуют основания для указания в резолютивной части решения конкретного размера площади спорного земельного участка, а также цены выкупаемого участка.

По смыслу и содержанию части 3 статьи 33, части 2 статьи 35, части 7 статьи 37 Земельного кодекса Российской Федерации площадь земельного участка, занятого зданием, строением, сооружением, и части, необходимой для их использования, определяется в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной и проектной документацией.

В связи с этим общая площадь земельного участка с учетом площади, непосредственно находящейся под строениями, находящимися в собственности, и площади, необходимой для его использования, подлежит установлению при изготовлении кадастровой карты земельного участка, утверждении уполномоченным органом в установленном порядке его размеров и границ и направлении в адрес заявителя проекта договора купли-продажи указанного земельного участка. Цена выкупаемого участка также должна быть указана в проекте договора с учетом площади участка и выкупной цены, действующей на момент подачи заявки.

В связи с этим обстоятельством ряд решений суда первой инстанции (например, решение Арбитражного суда Ульяновской области по делу № А72-6307/2007) изменены.

В данном случае, правомерно признав за собственником объектов недвижимости предусмотренное статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации исключительное право на приобретение земельного участка в

собственность, суд указал в резолютивной части решения конкретный размер площади земельного участка, проект договора купли-продажи которого предполагается заключить, однако при этом не учел, что площадь земельного участка, необходимая для использования объекта недвижимости в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной и проектной документацией еще не определена и не утверждена уполномоченным органом.

При этом арбитражный апелляционный суд, подтвердив решение в части признания незаконным отказа в предоставлении в собственность земельного участка, занятого объектом недвижимости, считает, что размер площади выкупаемого земельного участка следует указать в проекте договора купли-продажи с учетом указанных выше правил.

4. Кроме того, при рассмотрении данной категории споров следует учитывать, что заявления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей об обжаловании актов органов местного самоуправления об отказе в заключении договора купли-продажи земельных участков подлежат удовлетворению только при отсутствии предусмотренных законом препятствий в приватизации земельных участков, предоставляемых в собственность.

В данном случае характерным примером неправильного применения судом норм материального права является решение по делу № А55-18224/2006, которое было отменено Одиннадцатым арбитражным апелляционным судом в связи с тем, что согласно указанному решению в собственность был предоставлен земельный участок, который не подлежал приватизации в силу:

во-первых, части 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации и пункта 8 статьи 28 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», согласно которым земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными

дорогами, набережными, скверами, бульварами, закрытыми водоемами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации;

во-вторых, подпункта 5 пункта 2 Федерального закона Российской Федерации от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В данном случае судом первой инстанции без учета указанных положений закона принято решение об обоснованности требований юридического лица о понуждении к заключению договора купли-продажи земельного участка, занятого городским парком культуры и отдыха, на территории которого находились имеющиеся у него в собственности объекты недвижимости.

Позиция арбитражного апелляционного суда поддержана вышестоящими судебными инстанциями.

В качестве примера также можно привести постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № А55-9676/2007 от 4 марта 2008 г., где было установлено, что испрашиваемый в собственность земельный участок был расположен на территории лесного фонда в границах государственного памятника природы, который относится к особо охраняемым природным территориям, в связи с чем согласно статье 28 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и пункту 4 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации не может быть предметом приватизации, отчуждение его запрещено, в связи с чем оспариваемый ненормативный акт об отказе в выкупе указанного земельного участка соответствует требованиям закона.

5. Большое количество апелляционных жалоб по делам, связанным с применением земельного законодательства, связано с оценкой судом нормы статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающей

возможность предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

В частности, по ряду дел оспаривались постановления Главы городского округа Самара, которыми одновременно приняты решения о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждении акта о выборе земельного участка и о предоставлении земельного участка для строительства в аренду.

При рассмотрении таких дел Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд исходит из того, что порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, установленный частью 5 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации, в данном случае нельзя считать нарушенным, так как, как следует из оспариваемых постановлений Главы города Самара, вследствие одновременного принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта и утверждении акта о выборе земельного участка для строительства, о предоставлении земельного участка для строительства заявителю и уполномоченному государственному органу рекомендовано произвести действия по постановке земельного участка на государственный кадастровый учет и по заключению договора аренды земельного участка.

Поскольку земельный участок как объект земельных отношений можно считать сформированным после постановки земельного участка на государственный кадастровый учет, а оспариваемыми постановлениями предусмотрено произвести действия по постановке земельного участка на такой учет, договор аренды земельного участка подлежит государственной регистрации только после утверждения кадастрового плана, одновременное указание в оспариваемом постановлении на все действия, предусмотренные частью 5 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации, не нарушает нормы земельного законодательства (дела №№ А55-10285/2006, А55-10283/2006, А55-13519/2007).

При этом следует учитывать, что такие постановления органов местного самоуправления могут быть признаны законными только при условии принятия их до 1 октября 2005 г. в случае предоставления земельного участка для жилищного строительства и до 10 января 2005 г. в случае предоставления земельного участка для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, так как в соответствии со статьей 18 и пунктом 2 статьи 16 Федерального закона Российской Федерации «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» с 10 января 2005 г. вступила в силу статья 30.2 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно пункту 1 которой земельные участки для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, которое включает в себя подготовку документации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта. Предоставление в аренду земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства осуществляется на аукционе.

Такой же порядок предусмотрен статьей 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации при предоставлении в аренду земельных участков для жилищного строительства. Данная статья вступила в действие с 1 октября 2005 г. (дело № А55-19624/2006).

6. Кроме того, с момента вступления в действие Федерального закона Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», исходя из положений пункта 15 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в новой редакции, до 01 марта 2007 г. земельный участок,

находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется лицу в аренду для жилищного строительства на основании заявления без проведения торгов, если предоставление земельного участка такому лицу предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта, которое принято до 01 октября 2005 г., но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка.

Таким образом, в случае, если в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации частично или полностью выполнены процедуры по выбору земельного участка для строительства, но до 01 октября 2005 г. не принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта, такой земельный участок не может быть предоставлен для жилищного строительства в аренду или собственность без проведения аукциона.

При решении вопроса о предоставлении земельного участка в собственность или в аренду следует также учитывать, что согласно новой редакции пункта 15 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» до 30 декабря 2007 г. земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется лицу в аренду для жилищного строительства, комплексного освоения в целях жилищного строительства на основании заявления без проведения торгов, если предоставление земельного участка такому лицу предусмотрено соглашением, заключенным таким лицом с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, при одновременном соблюдении следующих условий:

- соглашение заключено с таким лицом до 30 декабря 2004 г.;
- соглашением предусмотрены осуществление таким лицом передачи жилых помещений, снос объектов капитального строительства либо строительство объектов коммунальной или социальной инфраструктуры и на

момент заключения договора аренды земельного участка, в соответствии с настоящим пунктом указанные обязательства выполнены полностью.

При этом при рассмотрении заявления о признании недействительным отказа уполномоченного органа в предоставлении в аренду земельного участка следует проверять, соблюдены ли условия, предусмотренные пунктом 15 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 31 марта 2008 г. по делу № А72-7338/2001).

7. Также при применении статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации, в частности, положения статьи 36 о том, что в случае отсутствия кадастровой карты (плана) земельного участка орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса исполнительного органа государственной власти на основании дежурной кадастровой карты (плана), содержащей сведения о местоположении земельного участка, и градостроительной документации в месячный срок со дня поступления указанного заявления либо обращения обеспечивает изготовление кадастровой карты (плана) земельного участка и утверждает проект его границ Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд считает (постановление от 17 марта 2008 г. по делу № А55-19040/2006), что необходимо учитывать следующее.

На территории городского округа Самара порядок предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, регулируется постановлением Правительства Самарской области от 21 июня 2006 г. № 74 «О порядке распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в городском округе Самара», утвердившим Порядок предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в городском округе Самара для целей, не связанных со строительством (далее - Порядок).

Согласно п. 2.1 указанного Порядка граждане и юридические лица, заинтересованные в предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, подают в Департамент имущественных отношений Самарской области (в настоящее время - Министерство имущественных отношений Самарской области) заявление о предоставлении земельного участка.

В соответствии с пунктом 2.4. Порядка в течение трех рабочих дней с даты принятия заявления о предоставлении земельного участка Министерство имущественных отношений Самарской области направляет в уполномоченный орган местного самоуправления городского округа Самара обращение об изготовлении проекта границ земельного участка и его утверждении с учетом зонирования территории и целевого назначения земель. При наличии утвержденного проекта границ земельного участка либо кадастровой карты (плана) земельного участка, оформленной в установленном порядке и удостоверенной Управлением Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Самарской области, обращение об изготовлении проекта границ земельного участка и его утверждении в уполномоченный орган местного самоуправления городского округа Самара не направляется.

Согласно Регламенту взаимодействия органов исполнительной власти Самарской области в сфере предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством (утвержден постановлением Правительства Самарской области от 21 июня 2006 г. № 74), постановка земельных участков на государственный кадастровый учет осуществляется на основании решений об их предоставлении гражданам и юридическим лицам для целей, не связанных со строительством. В соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона Российской Федерации от 02 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» заявки на постановку земельных участков на кадастровый учет могут быть поданы заинтересованными правообладателями таких участков.

Таким образом, в соответствии с действующим на территории Самарской области законодательством заявление об изготовлении кадастровой карты в орган местного самоуправления в соответствии с пунктом 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации должен был направлять исполнительный орган, уполномоченный на предоставление земельного участка, то есть Министерство имущественных отношений Самарской области, на основании заявления Общества о предоставлении земельного участка.

Данная позиция поддержана Федеральным арбитражным судом Поволжского округа (постановление по делу № А55-19040/2006 от 22 мая 2008 г.

В связи с этим, по мнению Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда, отсутствие заявления гражданина или юридического лица об изготовлении кадастровой карты при обращении с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность или в аренду в связи с наличием на земельном участке объектов недвижимости не может служить основанием для отказа в предоставлении земельного участка.

8. Ряд судебных решений по делам, связанным с применением земельного законодательства, отменены арбитражным апелляционным судом в связи с неправильным применением судом первой инстанции норм процессуального права, в частности, части 4 статьи 198 АПК РФ (дела №№ А55-1838/2006, А55-16437/2006, А65-15892/2006, А55-9370/2005, А55-17378/2005 и другие).

Поскольку срок, предусмотренный частью 4 статьи 198 АПК РФ, относится к давностным срокам, в соответствии с пунктом 11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12, 15 ноября 2001 г. № 15/18 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» течение сроков исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права,

независимо от того, кто обратился за судебной защитой: само лицо, право которого нарушено, либо в его интересах другие лица в случаях, когда закон предоставляет им право на такое обращение.

В данном случае, при обращении в суд прокурора в защиту интересов юридического лица Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд указал, что при исчислении трехмесячного срока ошибочно исходить из того, что оно должно производиться с момента, когда о нарушении интересов юридического лица стало известно прокурору.

Поскольку истечение срока давности является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований, при установлении факта истечения срока, предусмотренного частью 4 статьи 198 АПК РФ, с момента, когда юридическому лицу, в защиту интересов которого обратился прокурор, стало известно о нарушении его права, арбитражным апелляционным судом решения суда отменены, в удовлетворении требований прокурора отказано.

Данный правовой подход поддержан кассационной инстанцией - Федеральным арбитражным судом Поволжского округа (постановления от 10 июля 2007 г. по делу № А55-9370/2005, от 19 июля 2007 г. по делу № А55-17378/2005 и другие).

Анализ указанной в настоящем обзоре сложившейся судебной практики по делам, связанным с применением земельного законодательства, приводит к следующим выводам.

1. При рассмотрении заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей об обжаловании актов органов местного самоуправления об отказе в заключении договора купли-продажи земельных участков отсутствуют основания для указания в резолютивной части решения конкретного размера площади спорного земельного участка, а также цены выкупаемого участка.

2. Заявления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей об обжаловании актов органов местного самоуправления об отказе в

заключении договора купли-продажи земельных участков подлежат удовлетворению только при отсутствии предусмотренных законом препятствий в приватизации земельных участков, предоставляемых в собственность.

3. К объектам недвижимости, предусмотренным статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации (здания, строения, сооружения) следует отнести также и незавершенные строительством здания, строения, сооружения.

4. Земельный участок как объект земельных отношений можно считать сформированным после постановки земельного участка на государственный кадастровый учет.

При этом отсутствие заявления гражданина или юридического лица об изготовлении кадастровой карты при обращении с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность или в аренду в связи с наличием на земельном участке объектов недвижимости не может служить основанием для отказа в предоставлении земельного участка.

5. Порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, установленный частью 5 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации, нельзя считать нарушенным, если при одновременном принятии решения о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждении акта о выборе земельного участка и о предоставлении земельного участка для строительства заявителю и уполномоченному государственному органу рекомендовано произвести действия по постановке земельного участка на государственный кадастровый учет до заключения договора аренды земельного участка.

При этом следует учитывать, что такие постановления органов местного самоуправления могут быть признаны законными только при условии принятия их до 1 октября 2005 г. в случае предоставления земельного участка для жилищного строительства и до 10 января 2005 г. в

случае предоставления земельного участка для их комплексного освоения в целях жилищного строительства.

6. При обращении в арбитражный суд прокурора в защиту интересов организаций и граждан, в том числе по делам, связанным с применением земельного законодательства, при исчислении трехмесячного срока на обращение в суд, предусмотренного частью 4 статьи 198 АПК РФ, ошибочно исходить из того, что оно должно производиться с момента, когда о нарушении интересов юридического лица стало известно прокурору, срок исчисляется с того момента, когда лицу, в интересах которого обращается прокурор в суд, стало известно о нарушении своего права, применение данного срока относится к полномочиям суда и не зависит от волеизъявления сторон.