

Обзор практики разрешения споров, связанных с применением норм законодательства, регулирующих предоставление земельных участков для строительства

Одобен президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа 15.06.2007

1. При наличии предварительного согласования места размещения объекта на земельном участке не может быть утвержден акт выбора этого участка другому лицу.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными действий администрации муниципального образования, отказавшей в утверждении акта выбора земельного участка и принятии решения о предварительном согласовании места размещения на нем здания рынка.

Отказ администрации был обоснован тем, что ранее на испрашиваемом участке акционерному обществу было предварительно согласовано место для строительства автозаправочной станции.

По мнению общества с ограниченной ответственностью, предварительное согласование земельного участка акционерному обществу является первоначальным этапом предоставления земельного участка, не влечет возникновения у акционерного общества каких-либо прав в отношении этого участка и не препятствует возможности утвердить акт выбора этого участка другому лицу.

Решением суда первой инстанции, оставленным в силе судом апелляционной инстанции, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Суд кассационной инстанции оставил судебные акты без изменения, основываясь на следующем.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется с соблюдением порядка выбора земельного участка, предусмотренного п. 5 ст. 30, ст. 31 Земельного кодекса Российской Федерации¹. Результаты выбора оформ-

¹ Далее — *Земельный кодекс*.

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

ляются актом выбора земельного участка с приложением проекта его границ, который утверждается решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления о предварительном согласовании места размещения объекта. Указанное решение является основанием последующего предоставления земельного участка для строительства и действует в течение трех лет (п. 6, 8 ст. 31 Земельного кодекса).

В соответствии с названными нормами Земельного кодекса выбор земельного участка является первичным этапом, необходимым для принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства. Предварительное согласование места размещения объекта служит основанием для совершения заинтересованным лицом действий по формированию земельного участка (п. 1 ст. 32 Земельного кодекса), разработке и согласованию проектно-сметной документации для строительства объекта.

При наличии утвержденного акта выбора участка одному лицу предварительное согласование того же участка другому лицу не основано на нормах земельного законодательства и нарушает законные интересы субъекта, которому земельный участок согласован ранее.

Следовательно, отказ администрации муниципального образования в утверждении акта выбора земельного участка и принятии решения о предварительном согласовании обществу с ограниченной ответственностью места размещения объекта правомерен.

2. *Поступление заявления заинтересованного лица о предоставлении земельного участка для строительства после принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта на этом участке другому лицу не является основанием для выставления такого участка на торги.*

Фонд обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия администрации города, выразившегося в непредоставлении земельного участка, на котором фонду предварительно согласовано место размещения жилого комплекса.

В обоснование заявленного требования фонд указал, что после предварительного согласования места размещения объекта на земельном участке им выполнены все необходимые мероприятия, предшествующие принятию решения о предоставлении земельного участка в аренду для строительства, однако заявление о предоставлении земельного участка оставлено администрацией города без ответа².

² *Решение о предварительном согласовании места размещения объекта принято до 01.10.2005. Подпункт «б» п. 2 ст. 26 Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ст. 30.1 Земельного кодекса на момент принятия этого решения не действовали и к спорным отношениям не применялись.*

Администрация города, отрицая бездействие, ссылалась на то, что после предварительного согласования фонду места размещения объекта поступило заявление от акционерного общества о предоставлении того же земельного участка. Ввиду наличия нескольких заявок на основании п. 5 ст. 30 Земельного кодекса участок выставлен на торги.

Суд первой инстанции согласился с доводами администрации города и отказал в удовлетворении требования фонда.

Суд кассационной инстанции решение суда первой инстанции отменил, требование фонда удовлетворил, руководствуясь следующим.

Согласно п. 8 ст. 31 Земельного кодекса решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет.

Предоставление земельного участка для строительства с проведением работ по его формированию с предварительным согласованием места размещения объекта регулируется п. 5 ст. 30, ст. 31, 32 Земельного кодекса.

Указанные нормы не предусматривают право уполномоченного органа после предварительного согласования места размещения объекта одному лицу передавать земельный участок на торги при поступлении впоследствии заявок от других лиц.

Бездействие администрации города, не принявшей решение по заявлению фонда о предоставлении земельного участка для строительства, является незаконным.

3. *Непринятие администрацией муниципального образования решения по заявлению о выборе земельного участка является незаконным бездействием.*

Производственный жилищно-строительный кооператив обратился в арбитражный суд с требованием о признании незаконным бездействия администрации города, предварительно не согласовавшей кооперативу место размещения объекта и не утвердившей акт выбора земельного участка для строительства индивидуальных жилых домов³.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказано исходя из того, что бездействия со стороны администрации не имелось. Суд указал, что действия по заявлению о выборе земельного участка администрацией города совершались, так как вопрос о предварительном согласовании кооперативу места размещения индивидуальных жилых домов был вынесен на рассмотрение комиссии администрации города по выбору земельных участков для строительства.

³ Подпункт «б» п. 2 ст. 26 Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ст. 30.1 Земельного кодекса на момент возникновения спорных правоотношений не действовали.

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

Суд апелляционной инстанции решение суда отменил, требования кооператива удовлетворил, основываясь на следующем.

Кооператив обратился в администрацию города с заявлением о выделении земельного участка для строительства индивидуальных жилых домов с предварительным согласованием места размещения объекта. В заявлении указаны сведения, предусмотренные п. 1 ст. 31 Земельного кодекса.

Согласно п. 6 ст. 31 Земельного кодекса по результатам рассмотрения такого заявления и осуществления процедур выбора земельного участка, предусмотренных п. 2—5 названной статьи, уполномоченным органом должно быть принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта либо об отказе в размещении объекта.

Администрацией города подготовлен проект постановления о предварительном согласовании кооперативу места размещения индивидуальных жилых домов на испрашиваемом земельном участке. Проект согласован уполномоченными органами и службами; вопрос о предварительном согласовании включен в повестку дня заседания городской комиссии по выбору земельных участков для строительства, однако с рассмотрения этот вопрос был снят и впоследствии также не рассмотрен.

Решение вопроса о предварительном согласовании места размещения объекта относится к компетенции администрации города (п. 1 ст. 11, ст. 29 Земельного кодекса). Доказательств наличия каких-либо препятствий для принятия соответствующего решения администрация города не представила.

Таким образом, бездействие администрации города, не принявшей решение по заявлению кооператива о предварительном согласовании места размещения объекта на земельном участке, является незаконным.

Доводы администрации о том, что бездействие ею не допущено, поскольку на основании заявления кооператива совершен ряд подготовительных действий по предварительному согласованию места размещения объекта, судом апелляционной инстанции отклонены, так как предусмотренное п. 6 ст. 31 Земельного кодекса решение (о предварительном согласовании места размещения объекта либо об отказе в размещении объекта) принято не было.

Суд кассационной инстанции оставил постановление суда апелляционной инстанции в силе.

- 4. *Обязывая уполномоченный орган устранить нарушения прав и законных интересов лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка для строительства, суд, исходя из существа установленных нарушений, указывает способ их устранения.***

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия администрации города, уклоняющейся от продления срока аренды земельного участка для

завершения проектирования и строительства многоэтажного жилого дома, а также просило суд обязать администрацию города предоставить указанный земельный участок в аренду.

Решением суда первой инстанции, оставленным в силе судом апелляционной инстанции, бездействие администрации признано незаконным, суд обязал администрацию города устранить допущенные нарушения.

Суд кассационной инстанции отменил судебные акты, направил дело на новое рассмотрение, основываясь на следующем.

Судами установлено, что обществом исполнены предписания, указанные в постановлении главы города о предоставлении земельного участка в аренду для проектирования и строительства, а именно: разработаны и согласованы проект застройки квартала и проектная документация для строительства дома; обеспечен кадастровый учет земельного участка. Администрация города не направила ответ на заявление общества о продлении срока аренды земельного участка для завершения строительства. В арбитражном суде свое бездействие администрация обосновала необходимостью проведения торгов по продаже права аренды.

Суды признали незаконным бездействие администрации города, не рассмотревшей заявление общества о продлении срока аренды земельного участка и не направившей ответ на него.

Однако, возложив на администрацию города обязанность устранить допущенные нарушения, суды не указали, какие действия и в какой срок должна совершить администрация города для восстановления нарушенных прав общества (ч. 5 ст. 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации⁴). Требование об обязанности администрации города предоставить заявителю земельный участок не рассматривалось. Возможность удовлетворения этого требования зависит в том числе от того, обоснованны ли доводы администрации о необходимости проведения торгов по продаже права аренды спорного участка.

Ввиду изложенного фактическое исполнение и принудительная реализация принятых по делу судебных актов являются затруднительными, права заявителя — невосстановленными.

5. ***Незаконность бездействия уполномоченного органа, не принявшего решение по заявлению о предоставлении земельного участка для строительства, не является достаточным основанием для удовлетворения судом требования о предоставлении земельного участка.***

Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия администрации города, не приняв-

⁴ Далее — Арбитражный процессуальный кодекс.

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

шей решение по заявлению о предоставлении земельного участка в аренду для строительства, и об обязанности администрации города принять решение о предоставлении участка.

Постановлением главы города обществу утвержден акт выбора земельного участка и предварительно согласовано место размещения на нем торговодосугового комплекса. Обществом в администрацию города подано заявление о предоставлении земельного участка. Поводом к обращению в арбитражный суд послужило то, что по указанному заявлению администрацией города не было принято какого-либо решения.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований, основываясь на том, что общество не доказало нарушения своих прав, поскольку им не были выполнены все действия, предусмотренные постановлением о предварительном согласовании места размещения объекта.

Суд кассационной инстанции отменил решение суда первой инстанции ввиду следующего.

Как следует из п. 5 ст. 30, п. 8 ст. 31, п. 2 ст. 32 Земельного кодекса, решение о предоставлении земельного участка для строительства принимается уполномоченным органом на основании решения о предварительном согласовании места размещения объекта и заявления заинтересованного лица, поданного с приложением кадастровой карты (плана) земельного участка в двухнедельный срок.

В силу указанных норм подача заявления о предоставлении земельного участка для строительства с приложением кадастровой карты при наличии утвержденного акта выбора земельного участка порождает обязанность уполномоченного органа рассмотреть вопрос о предоставлении земельного участка и принять законное решение. Бездействие администрации города противоречит нормам земельного законодательства, нарушает законные интересы общества в отношении предварительно согласованного земельного участка, а также его право на рассмотрение заявления о предоставлении участка для строительства.

Доказательств законности своего бездействия администрация города не представила.

Следовательно, требование о признании бездействия администрации города незаконным подлежит удовлетворению.

Однако обязанность администрации города рассмотреть заявление о предоставлении земельного участка для строительства и принять решение по результатам его рассмотрения (п. 2 ст. 32 Земельного кодекса) сама по себе не свидетельствует о наличии у общества права на получение земельного участка. Требование об обязанности предоставить земельный участок суду необходимо рассмотреть по существу. При этом необходимо дать правовую оценку доводам администрации города об объеме исполнения обще-

ством обязанностей, указанных в постановлении о предварительном согласовании места размещения объекта.

Дело в части отказа в удовлетворении требования об обязанности администрации города предоставить земельный участок направлено на новое рассмотрение.

6. ***Акт выбора земельного участка не является ненормативным правовым актом, который может быть оспорен самостоятельно в порядке, предусмотренном гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса, регулирующей рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц.***

Предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления администрации города о предварительном согласовании акционерному обществу места размещения здания магазина, а также просил признать недействительным утвержденный этим постановлением акт выбора земельного участка.

В обоснование заявленных требований предприниматель ссылался на то, что в нарушение подп. 3 п. 4 ст. 30 Земельного кодекса администрацией не обеспечена публикация сообщения о предложении земельного участка для передачи в аренду на торгах, что привело к нарушению его права на участие в торгах.

Решением суда первой инстанции, оставленным в силе судом апелляционной инстанции, в удовлетворении заявления о признании недействительным постановления администрации города отказано. В части признания недействительным акта выбора земельного участка производство по делу прекращено.

Суд кассационной инстанции признал выводы судов первой и апелляционной инстанций правильными, исходя из следующего.

Оспариваемое постановление принято в соответствии с требованиями земельного законодательства и не нарушает права и законные интересы заявителя. Администрацией города правомерно применена процедура предоставления земельного участка с проведением работ по его формированию с предварительным согласованием места размещения объекта, не требующая проведения торгов (ст. 31, 32 Земельного кодекса). В связи с этим публикации сообщения о проведении торгов по продаже права на заключение договора аренды земельного участка не требовалось.

Прекращая производство по делу в части признания недействительным акта выбора земельного участка, суды обоснованно исходили из того, что такой акт не относится к категории ненормативных правовых актов, поскольку не устанавливает, не изменяет и не прекращает субъективные права. Акт выбора является документом, свидетельствующим о комиссион-

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

ном рассмотрении и согласовании с уполномоченными органами и организациями города варианта размещения объекта.

Оспаривание акта выбора земельного участка производится путем оспаривания постановления администрации муниципального образования, которым утвержден этот акт.

7. ***Несоблюдение установленного порядка осуществления землеустройства и нарушение в связи с этим прав и законных интересов смежных землепользователей может являться основанием для признания недействительными ненормативных актов о предоставлении земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта.***

Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления главы администрации города о предоставлении предпринимателю в аренду для строительства земельного участка, смежного с участком акционерного общества, в связи с нарушениями, допущенными при межевании.

Оспариваемым постановлением предпринимателю предоставлен в аренду на три года земельный участок для строительства пристроя к зданию комбината бытового обслуживания.

Этот земельный участок имеет общую границу (является смежным) с земельным участком, переданным ранее в аренду акционерному обществу для эксплуатации пункта электросвязи.

Решением суда первой инстанции, оставленным в силе судом апелляционной инстанции, заявленное требование удовлетворено.

Суд кассационной инстанции оставил судебные акты без изменения, руководствуясь следующим.

Исходя из п. 5 ст. 30 Земельного кодекса, ст. 3 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»⁵ при предоставлении земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в обязательном порядке проводится землеустройство.

В силу ст. 68 Земельного кодекса, ст. 1 Закона о землеустройстве землеустройство включает в себя, в частности, мероприятия по образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство). При проведении территориального землеустройства выполняется межевание объектов землеустройства (ст. 15 Закона о землеустройстве).

Согласно п. 4 ст. 69 Земельного кодекса при проведении землеустройства обеспечивается учет законных интересов лиц, права которых могут быть

⁵ Далее — Закон о землеустройстве.

затронуты при его проведении, путем извещения их в письменной форме землеустроителями не позднее чем за семь календарных дней до начала работ.

В нарушение указанных норм акционерное общество не было извещено о проведении межевания смежного земельного участка. При определении границ земельного участка, предоставленного предпринимателю, согласование с акционерным обществом не произведено. Установление границ земельного участка осуществлялось в отсутствие представителей акционерного общества. Акт об установлении границ обществом не подписан.

Кроме того, при установлении границ земельного участка, предоставленного предпринимателю, в нарушение п. 4 Положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других поселений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.02.1996 № 105, не обеспечена возможность пользования акционерным обществом принадлежащими ему встроенными помещениями в здании комбината бытового обслуживания и помещениями пункта электросвязи.

Таким образом, постановление главы города о предоставлении предпринимателю в аренду земельного участка принято с нарушением норм земельного законодательства, а также прав и законных интересов акционерного общества, в связи с чем подлежит признанию недействительным.

Доводы предпринимателя о том, что границы земельного участка акционерного общества не установлены в натуре и участок не прошел кадастровый учет в порядке, предусмотренном земельным законодательством, не свидетельствуют об отсутствии нарушения прав акционерного общества, поскольку тот факт, что предприниматель и акционерное общество являются смежными землепользователями, материалами дела подтвержден.

По другому делу суды согласились с доводами предпринимателя о недействительности постановления главы администрации города о предварительном согласовании производственному кооперативу места размещения многоэтажного паркинга на земельном участке, смежном с участком заявителя.

Судами установлено, что предприниматель является собственником здания, приобретенного у открытого акционерного общества, у которого земельный участок находился в постоянном (бессрочном) пользовании.

Исходя из п. 1 ст. 35 Земельного кодекса, п. 1, 2 ст. 271, абз. 2 п. 3 ст. 552 Гражданского кодекса Российской Федерации⁶ предприниматель обладает правом пользования земельным участком, на котором расположен принадлежащий ему объект недвижимого имущества и необходимый для его использования.

⁶ Далее — *Гражданский кодекс*.

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

Согласно п. 5, 6, 8 ст. 31 Земельного кодекса решением о предварительном согласовании утверждается акт выбора земельного участка, приложением к которому является проект границ участка. Такое решение является основанием для последующего предоставления земельного участка и действует в течение трех лет.

Утвержденный проект границ участка, предварительно согласованного производственному кооперативу, включает часть участка, находящегося в пользовании предпринимателя, согласования границ с которым не произведено. Следовательно, постановление о предварительном согласовании нарушает права предпринимателя и не соответствует нормам земельного законодательства.

8. *При отсутствии наложения земельных участков, принадлежащих заявителю и смежному землепользователю, суд может отказать в удовлетворении требования заявителя о признании недействительным ненормативного акта о предоставлении смежного земельного участка для строительства.*

Постановлением администрации города государственному учреждению предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование земельный участок для строительства технико-диагностического центра.

Открытое акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании этого постановления недействительным, указав, что предоставленный учреждению земельный участок является частью земельного участка, ранее предоставленного обществу под полосу отвода железной дороги.

Решением суда первой инстанции требование общества удовлетворено. Суд исходил из того, что согласование границ предоставленного учреждению земельного участка с обществом не произведено ввиду отказа последнего. При наличии спора о границах смежных земельных участков предоставление участка для строительства противоречит порядку, установленному ст. 30 Земельного кодекса, и нарушает права общества как смежного землепользователя.

Судом апелляционной инстанции решение отменено, в удовлетворении заявления отказано ввиду следующего.

Исходя из п. 1 ст. 61 Земельного кодекса, ч. 1 ст. 198, ч. 2 ст. 201 Арбитражного процессуального кодекса ненормативный акт органа местного самоуправления может быть признан недействительным арбитражным судом при наличии в совокупности двух условий: несоответствие закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и законных интересов заявителя.

Земельный участок, ранее предоставленный обществу под полосу отвода железной дороги, и земельный участок, предоставленный учреждению на основании оспариваемого постановления, являются смежными.

Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа № 1/2008

Факт наложения территорий названных земельных участков имеющимися в материалах дела документами не подтвержден.

Иных доводов в обоснование своих требований акционерное общество не привело.

Поскольку права акционерного общества оспариваемым постановлением администрации города не нарушены, его требование не может быть удовлетворено.

Суд кассационной инстанции оставил постановление суда апелляционной инстанции в силе.

9. *Подача заявления о предоставлении земельного участка для строительства без приложения кадастрового плана земельного участка является основанием для отказа в предоставлении участка.*

Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа администрации города в предоставлении земельного участка для строительства.

Отказ администрации был обоснован отсутствием среди представленных акционерным обществом документов кадастрового плана земельного участка.

Довод о незаконности отказа администрации в предоставлении земельного участка акционерное общество обосновало тем, что кадастровый план у него имелся, и представило этот документ в арбитражный суд.

Суд первой инстанции отклонил ссылки акционерного общества на незаконность действий администрации, указав, что наличие кадастрового плана само по себе не свидетельствует о соблюдении п. 2 ст. 32 Земельного кодекса, предусматривающего необходимость представления этого документа при обращении в администрацию города с заявлением о предоставлении земельного участка.

Поскольку обществом в администрацию города кадастровый план земельного участка представлен не был, отказ в предоставлении земельного участка является правомерным.

Судами апелляционной и кассационной инстанций решение суда оставлено в силе.

10. *Земельный участок предоставляется для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, если отсутствуют градостроительная документация о застройке, правила землепользования и застройки (зонирования территорий) и законом не установлена обязательность проведения торгов при предоставлении такого участка для строительства.*

Прокурор области обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления главы города об утверждении об-

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

шеству с ограниченной ответственностью акта выбора земельного участка. Прокурор ссылался на то, что земельный участок передан для комплексного освоения в целях жилищного строительства, в связи с чем должен был предоставляться на торгах.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении требований отказано.

Суд кассационной инстанции судебные акты оставил в силе, руководствуясь следующим.

Как следует из постановления главы города, в сентябре 2005 года обществу утвержден акт выбора земельного участка и предварительно согласовано место размещения объектов для жилой застройки территории микрорайона.

Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта (на торгах) осуществляется на основании п. 2, 11 ст. 30, ст. 30.1, 30.2 Земельного кодекса.

Согласно п. 11 ст. 30 Земельного кодекса, п. 2 ст. 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 07.05.1998 № 73-ФЗ⁷ предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий).

Из материалов дела следует, что градостроительной документации о застройке и правил землепользования и застройки не имелось.

В п. 2 ст. 30.1 Земельного кодекса предусмотрено, что продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства по общему правилу осуществляется на аукционах.

Однако ст. 30.1 Земельного кодекса вступила в силу с 01.10.2005 (п. 2 ст. 16, ст. 18 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»⁸) и не действовала на момент принятия оспариваемого постановления.

Согласно п. 1 ст. 30.2 Земельного кодекса, вступившего в силу с 01.01.2005, 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

⁷ Далее — Градостроительный кодекс 1998 г.

⁸ Далее — Градостроительный кодекс 2004 г.

разрешенного использования, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта.

Между тем оспариваемое постановление главы города не предусматривало выполнение застройщиком работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры и социальной сферы, то есть не содержало необходимых и обязательных элементов, указывающих, что земельный участок предоставлялся для комплексного освоения в целях жилищного строительства (п. 1 ст. 30.2 Земельного кодекса).

Ссылка на правовые нормы, устанавливающие, что администрация города могла предоставлять спорный участок для жилищного строительства исключительно при условии его комплексного освоения застройщиком, прокурор не привел. Прокурором не подтверждено также, что спорный земельный участок не подлежал предоставлению для строительства до разработки градостроительной документации о застройке и правил землепользования и застройки (зонирования территорий). Подтверждений тому, что на момент принятия оспариваемого постановления земельный участок был сформирован и прошел государственный кадастровый учет, то есть мог являться предметом торгов (конкурса, аукциона), в деле также не имеется.

При таких обстоятельствах постановление об утверждении обществом акта выбора земельного участка не могло быть признано недействительным по основаниям, указанным в заявлении прокурора⁹.

11. *Решение органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства может быть отменено этим органом в целях обеспечения законности своей деятельности. Отмена такого решения не должна создавать необоснованных препятствий в реализации прав и законных интересов лица, которому предоставлен земельный участок.*

Постановлением администрации города отменен ненормативный акт о предоставлении фонду земельного участка для строительства торгово-досугового комплекса.

Фонд обратился в арбитражный суд с заявлением о признании указанного постановления недействительным.

Возражая против требований фонда в арбитражном суде, администрация города указала на несоответствие проектной документации и места размещения торгово-досугового комплекса правовому зонированию и генеральному плану города, согласно которым спорный участок относится к жилой зоне.

⁹ Подпункт «б» п. 2 ст. 26 Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» к моменту рассмотрения спора в силу не вступил и не применялся.

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

Решением суда первой инстанции требования фонда удовлетворены.

Суд кассационной инстанции оставил решение суда в силе, исходя из следующего.

Согласно п. 2 ст. 44 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» орган местного самоуправления и должностные лица вправе отменить ранее принятые ими решения.

При этом наличие у органа местного самоуправления права отмены ранее принятого ненормативного акта не освобождает этот орган от обязанности обосновать принятое решение, обеспечить законность своих действий и соблюдение прав и законных интересов заинтересованных лиц.

Согласно п. 1 ст. 41 Градостроительного кодекса 1998 г., действовавшего на дату вынесения постановления о предоставлении в аренду спорного земельного участка и в период разработки проектной документации, размещение в жилых зонах объектов, для строительства которых фонду предоставлялся земельный участок, допускалось.

Аналогичное правило содержится в п. 3 ст. 35 Градостроительного кодекса 2004 г., действовавшего в момент принятия оспариваемого постановления.

Размещение торгово-досугового комплекса на спорном участке было согласовано архитектурным советом при главархитектуре администрации города до утверждения акта выбора земельного участка. Генеральный план города и правовое зонирование утверждены городской Думой позднее принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта. Кроме того, из указанных документов не следует, что в жилой зоне, в которой расположен спорный участок, строительство торгово-досугового объекта не допускается.

Администрация города не доказала также, что фондом нарушены законные предписания, предусмотренные постановлением главы города о предоставлении земельного участка.

Таким образом, постановление главы города об отмене постановления о предоставлении земельного участка для строительства не основано на нормах действующего законодательства и создает необоснованные препятствия в осуществлении фондом предпринимательской деятельности по строительству объектов.

12. *Отсутствие надлежащей публикации сообщения о наличии земельного участка, предполагаемого к передаче на торгах, может свидетельствовать о нарушении публичных интересов и незаконности предоставления земельного участка для строительства без проведения торгов.*

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в администрацию города с заявлением о предоставлении дополнительного земельного участка для строительства жилого дома с торговым центром.

В местной газете департаментом планирования и развития территорий администрации города опубликовано сообщение о предстоящем предоставлении обществу земельного участка. Постановлением главы города земельный участок предоставлен заявителю в аренду для строительства.

Прокурор края обратился в арбитражный суд с требованием о признании данного постановления недействительным, поскольку предоставление спорного участка должно было производиться на торгах ввиду наличия в отношении него нескольких заявок.

Решением суда первой инстанции, оставленным в силе судом апелляционной инстанции, требование прокурора удовлетворено по следующим основаниям.

Акт выбора земельного участка для строительства, проект его границ не утверждались, решение о предварительном согласовании не принималось.

Предоставление земельного участка в аренду для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется на торгах, кроме случая, установленного подп. 3 п. 4 ст. 30 Земельного кодекса, а именно при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предполагаемых к передаче земельных участков в случае, если имелась только одна заявка.

Таким образом, наличие указанной публикации является обязательным условием предоставления земельного участка, подлежащего предоставлению на торгах, без использования этой процедуры.

Публикация в газете не содержит сведений о принятии решения о проведении торгов (конкурса, аукциона) или о приеме заявлений о предоставлении земельного участка без проведения торгов (абз. 6 подп. 1 п. 4 ст. 30 Земельного кодекса), поэтому опубликованное объявление не является доказательством соблюдения порядка предоставления земельного участка без предварительного согласования, установленного подп. 3 п. 4 ст. 30 Земельного кодекса.

Таким образом, нарушены права и законные интересы граждан и юридических лиц в сфере землепользования, которые по смыслу подп. 4, 11 п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 15, п. 4 ст. 30 Земельного кодекса считаются равными и предполагают обязанность органов местного самоуправления обеспечить гарантии доступа населения к участию в принятии решений о предоставлении прав на землю в целях эффективного и рационального ее использования.

Суд кассационной инстанции согласился с указанными выводами судов.

13. *Требование лица о признании недействительными торгов по продаже земельного участка для строительства либо о признании недействительным постановления о предварительном согласовании места размещения объекта,*

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

обоснованное ненадлежащим информированием о предстоящем предоставлении участка, может быть удовлетворено, если это повлекло нарушение прав этого лица.

Общественная организация обратилась в арбитражный суд с иском о признании недействительным аукциона по продаже земельного участка для строительства и заключенного по итогам аукциона договора между администрацией города и акционерным обществом. В обоснование иска организация указала на отсутствие публикации о предстоящих торгах в сети Интернет, что привело к нарушению права на равный доступ граждан и юридических лиц к приобретению в собственность земельных участков, находящихся в муниципальной и государственной собственности (п. 2 ст. 15 Земельного кодекса); кроме того, результаты аукциона нарушают права и законные интересы членов организации на благоприятную окружающую среду.

Решением суда, оставленным в силе судом апелляционной инстанции, в удовлетворении требований отказано.

Суд кассационной инстанции оставил судебные акты без изменения, исходя из следующего.

В силу подп. 1 п. 4 ст. 30 Земельного кодекса публикация сообщения о проведении торгов является необходимым этапом процедуры предоставления земельных участков без предварительного согласования места размещения объекта. При этом обязательность той или иной формы такой публикации Земельным кодексом не установлена.

Информация о проведении открытых торгов по продаже земельных участков была размещена в выпуске бюллетеня комитета по управлению имуществом и земельным отношениям администрации города, вышедшем в свет за месяц до проведения аукциона, что не противоречит п. 2 ст. 448 Гражданского кодекса.

Согласно п. 1 ст. 449 Гражданского кодекса торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица.

Лицо, обращающееся в арбитражный суд с требованием о признании торгов недействительными, должно доказать, что нарушением порядка проведения торгов были нарушены его права и законные интересы в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, которые будут восстановлены в результате признания торгов недействительными.

Организация не доказала, что она претендовала на участие в торгах, но в связи с использованием избранного администрацией города способа информирования не смогла в них участвовать. Следовательно, организация не доказала нарушения своих прав в связи с наличием обстоятельств, являющихся основанием обращения в арбитражный суд.

Организация не привела также аргументов в пользу того, что она уполномочена обращаться в арбитражный суд в защиту прав неопределенного круга лиц на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность.

Права членов организации на благоприятную окружающую среду не относятся к правам в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, подлежащим защите в порядке арбитражного судопроизводства.

По другому делу общество с ограниченной ответственностью требовало признать недействительным постановление о предварительном согласовании места размещения объекта предпринимателю.

Общество ссылалось на то, что является собственником недвижимого имущества, расположенного на земельном участке, предварительно согласованном предпринимателю, в связи с чем имеет право пользования этим участком (подп. 5 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса). Кроме того, заявитель указал, что население не было проинформировано о предстоящем предоставлении земельного участка, что привело также и к нарушению его прав.

Доводы о наличии у общества прав на объекты недвижимости, расположенные на спорном участке, материалами дела не подтвердились. Ссылки на нарушение прав общества ненадлежащим информированием отклонены судом ввиду следующего.

Норма п. 3 ст. 31 Земельного кодекса обязывает органы местного самоуправления городских или сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

По смыслу этой нормы целью такого информирования является предоставление возможности гражданам осуществить свое право на участие в обсуждении предстоящих решений органов местного самоуправления, затрагивающих их интересы, и формирование общественного мнения по этим вопросам.

Отсутствие размещения информации не может являться доказательством нарушения имущественных прав общества, которые оно связывает с наличием на земельном участке принадлежащих ему объектов недвижимости.

Таким образом, заявитель не доказал, что в связи с отсутствием информирования нарушены его права в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, в защиту которых заявлено требование.

Кроме того, законодательство не предусматривает, что общим последствием нарушения обязанности или порядка информирования является недействительность ненормативного акта в отношении земельного участка.

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

- 14. *Изменение адреса объекта после публикации сообщения о возможном (предстоящем) предоставлении земельного участка для строительства не свидетельствует о ненадлежащем информировании населения о предоставлении земельного участка, если фактическое место размещения объекта не изменилось.***

Общественная организация обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления администрации городского округа о предоставлении религиозной организации земельного участка для строительства лекционного зала. Основанием требования являлось то, что земельный участок предоставлен для строительства с указанием иного адреса, чем тот, который был указан в опубликованном сообщении о предстоящем предоставлении земельного участка.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении требования отказано ввиду следующего.

Администрацией городского округа в местной газете опубликовано сообщение о предстоящем предоставлении земельного участка для строительства. Публикация размещена в выпуске, вышедшем в свет за один месяц до принятия постановления о предварительном согласовании места размещения объекта. В публикации отражено решение комиссии администрации городского округа по землеотводам об удовлетворении заявки руководителя религиозной организации на отвод земельного участка с указанием примерной площади, места расположения (строительного адреса) и цели — строительства лекционного зала.

В дальнейшем адрес объекта был изменен (изменен номер дома), и строительство осуществлялось по новому адресу.

При этом из акта выбора земельного участка с выкопировкой из плана города, ситуационного плана расположения земельного участка в системе градостроительной планировки, материалов землеустроительного дела, кадастрового плана земельного участка следует, что земельный участок для строительства предоставлен без изменения фактического места расположения лекционного зала.

Таким образом, нарушений п. 3 ст. 31 Земельного кодекса администрацией городского округа не допущено.

Суд кассационной инстанции оставил решение суда в силе.

- 15. *Предоставление земельного участка для строительства из земель, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании другого лица, не допускается.***

Постановлением администрации города прекращено право постоянного (бессрочного) пользования медицинского колледжа на часть земельного участка в связи с предоставлением строительному кооперативу для строительства.

Департамент имущественных отношений правительства области обратился в арбитражный суд с заявлением о признании названного постановления недействительным, указав, что земельный участок, занимаемый учреждением, включен в перечень земельных участков, на которые у области возникает право собственности, в связи с чем администрация города не вправе распоряжаться этим участком после прекращения прав на него у медицинского колледжа.

Суд первой инстанции удовлетворил требование департамента. При этом суд указал, что при издании постановления администрацией города был нарушен порядок прекращения права постоянного (бессрочного) пользования на незастроенные земельные участки, предоставленные государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, нарушен порядок предоставления земель в аренду, установленный Правилами распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 07.08.2002 № 576.

Решение суда оставлено в силе судами апелляционной и кассационной инстанций с учетом следующего.

Согласно п. 1 ст. 45 Земельного кодекса право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком прекращается при отказе землепользователя, землевладельца от принадлежащего им права на земельный участок на условиях и в порядке, которые предусмотрены ст. 53 указанного Кодекса. Кроме того, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком может быть прекращено принудительно (по решению суда) в случае ненадлежащего использования земельного участка (п. 2, 3 ст. 45 Земельного кодекса).

Судами установлено, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком медицинского колледжа прекращено не было. В материалах дела доказательства отказа землепользователя (медицинского колледжа) от предоставленного ему права постоянного (бессрочного) пользования отсутствуют. Не соблюден также порядок принудительного изъятия земельных участков, установленный п. 2 ст. 45, ст. 54 Земельного кодекса.

Поскольку право постоянного (бессрочного) пользования медицинского колледжа не прекращено, предоставление земельного участка в аренду другому лицу незаконно. До прекращения этого права вопрос о том, относится ли предоставление спорного участка в аренду для строительства к полномочиям муниципального образования или области, решающего значения не имеет.

В Федеральном арбитражном суде Уральского округа

16. *Вопрос о соблюдении срока для обжалования бездействия уполномоченного органа, уклоняющегося от предоставления земельного участка для строительства, разрешается арбитражным судом с учетом характера такого бездействия.*

Предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия администрации города, не рассмотревшей в разумный срок заявление о предварительном согласовании места размещения здания магазина.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении требования отказано со ссылкой на пропуск срока на обжалование бездействия органа местного самоуправления, установленного ч. 4 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса. Суды исходили из того, что с момента подачи предпринимателем заявления в администрацию города о предоставлении земельного участка до обращения в арбитражный суд с рассматриваемым требованием прошло более двух лет.

Суд кассационной инстанции не согласился с выводами судов о пропуске предпринимателем срока на обращение в арбитражный суд, указав следующее.

Судами установлено, что после подачи предпринимателем заявления о предварительном согласовании места размещения объекта им, по требованию органов местного самоуправления, осуществлялась подготовка эскизного проекта здания магазина. Доказательств рассмотрения администрацией города заявления предпринимателя после выполнения предписанных ему действий в деле не имеется. Через два года после подачи предпринимателем заявления о предоставлении земельного участка управлением архитектуры администрации города предпринимателю направлено письмо об отказе в применении процедуры предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта. В арбитражный суд предприниматель обратился в течение месяца после получения этого письма.

С учетом этих обстоятельств срок, установленный ч. 4 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса для обжалования бездействия администрации города, предпринимателем не пропущен.