

Обобщение практики рассмотрения Федеральным арбитражным судом Северо-Кавказского округа дел об оспаривании ненормативных правовых актов, связанных с применением законодательства о земле

Ненормативный правовой акт представляет собой решение органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственного или муниципального служащего, устанавливающее права и обязанности в отношении конкретного лица (лиц), рассчитанное на ограниченное применение и облеченное в определенную форму. Порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов регламентирован главой 24 АПК РФ.

В соответствии с правовой позицией, содержащейся в п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», основанием для принятия решения суда о признании ненормативного правового акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным является одновременно как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

В силу положений ст. 200 и 201 АПК РФ для признания ненормативного правового акта недействительным необходимо установить совокупность обстоятельств, свидетельствующих как о несоответствии оспариваемого акта закону, так и о нарушении этим актом прав и законных интересов заявителя.

Обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, возлагается на орган или лицо, которые приняли такой акт.

При рассмотрении заявления о признании ненормативного правового акта недействительным следует также учитывать разъяснения, содержащиеся в п. 18 и 19 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 22.12.2005 № 99 «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

В п. 18 данного Письма говорится, что отмена оспариваемого ненормативного правового акта или истечение срока его действия не препятствует рассмотрению по существу заявления о признании акта недействительным, если им были нарушены законные права и интересы заявителя.

Пункт 19 указывает, что, если при рассмотрении заявления о признании ненормативного правового акта недействительным будет установлено, что указанный правовой акт является нормативным, арбитражный суд в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ прекращает производство по делу, если оспаривание такого акта в арбитражном суде не предусмотрено федеральным законом. В определении о прекращении производства по делу необходимо указывать мотивы, по которым арбитражный суд пришел к выводу о том, что оспариваемый акт является нормативным правовым актом. Если федеральным законом дело об оспаривании такого акта отнесено к компетенции арбитражных судов, оно рассматривается коллегиальным составом судей по существу с соблюдением порядка, предусмотренного главой 23 Кодекса, и правил о подсудности.

Анализ статистических показателей по делам, связанным с применением законодательства о земле, по судам округа

За период с 01.01.2009 по 31.12.2009 ФАС СКО (далее — суд кассационной инстанции, кассационный суд) рассмотрено 872 дела, касающихся применения законодательства о земле. Из них 353 дела — об оспаривании ненормативных правовых актов, что составило 40,5% от общего количества рассмотренных земельных споров. Процент отмен по данной категории споров составил 29,7% (по 101 делу судебные акты отменены, по 4 делам — изменены).

В 2007 г. рассмотрено 295 дел, связанных с применением законодательства о земле (процент отмен составил 38%). В 2008 г. рассмотрено 593 дела, из них 218 — об оспаривании ненормативных правовых актов (процент отмен составил 32,6%). Таким образом, наблюдается последовательное увеличение количества споров, связанных с применением земельного законодательства, в том числе об оспаривании ненормативных правовых актов. Одновременно отмечается снижение количества отмененных судебных актов по данной категории дел.

Показатели отмен (изменения) судебных актов по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, связанных с применением законодательства о земле, в том числе с направлением дел на новое рассмотрение, в 2009 г. по судам округа сложились следующим образом.

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

Наименование суда	Количество рассмотренных дел	Количество дел, по которым отменены (изменены) судебные акты	Отношение отмен к количеству рассмотренных дел, %	Дела, направленные на новое рассмотрение	Отношение дел, направленных на новое рассмотрение, к делам, по которым отменены (изменены) судебные акты, %	Основания отмены		
						нарушение норм материального права	нарушение норм процессуального права	несоответствие выводов суда обстоятельствам дела
АС Республики Адыгея	4	2	50	2	100		2	
АС Краснодарского края	127	29 ¹	22,8	22	75,9	7	7	13
АС Ростовской области	41	15	36,6	13	86,7	5	2	8
АС Республики Дагестан	30	11	36,7	7	63,6	4	3	4
АС Республики Ингушетия	4	1	25	1	100			1
АС Кабардино-Балкарской Республики	6	2	33,3	1	50			2
АС Республики Калмыкия	2	2	100	2	100	1		1
АС Карачаево-Черкесской Республики	7	3	42,9	3	100			3
АС Республики Северная Осетия — Алания	4	1	25	1	100	1		
АС Ставропольского края	45	12	26,7	6	50	5	3	4
АС Чеченской Республики	3	1	33,3	1	100			1
Всего	273	79	28,9	59	74,7	23	17	47

Анализ отмен судебных актов арбитражных судов округа по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, связанных с применением законодательства о земле, выявил следующее.

По данной категории дел в 2009 г. отменено 28,9% судебных актов судов первой инстанции. Из них 74,7% отмененных дел передано на новое рассмотрение.

Наибольший процент отмен судебных актов по анализируемой категории дел приходится на Арбитражный суд Республики Калмыкия (100%), Арбитражный

¹ По трем делам судебные акты изменены; по двум делам производство прекращено в связи с отказом от иска.

суд Республики Адыгея (50%), Арбитражный суд Карачаево-Черкесской Республики (42,9%).

Наибольшее количество рассмотренных дел приходится на Арбитражный суд Краснодарского края — 127 дел. При этом количество дел, по которым судебные акты отменены (изменены), также является наибольшим — 29, что составляет 22,8% от количества рассмотренных дел.

Основания отмены судебных актов судов первой инстанции

По 23 делам (29,1% от общего количества отмененных и измененных дел) судебные акты отменены в связи с неправильным применением судами норм материального права, по 17 делам (21,5% от общего количества отмененных дел) — в связи с неправильным применением норм процессуального права, повлекшим вынесение незаконных судебных актов, из них по безусловным основаниям — по 8 делам (10,1% от дел, по которым отменены судебные акты), по 47 делам (59,5%) судебные акты отменены в связи с несоответствием выводов суда фактическим обстоятельствам дела.

Аналогичные показатели по апелляционным судам выглядят следующим образом.

Наименование суда	Количество рассмотренных дел	Количество дел, по которым отменены (изменены) судебные акты	Отношение отмен к количеству рассмотренных дел, %	Дела, направленные на новое рассмотрение	Отношение дел, направленных на новое рассмотрение, к делам, рассмотренным по которым отменены (изменены) судебные акты, %	Основания отмены		
						нарушение норм материального права	нарушение норм процессуального права	несоответствие выводов суда обстоятельствам дела
15 ААС	166	45 ²	27,1	29 ³	64,4	13	7	22
16 ААС	118	41 ⁴	34,7	26 ⁵	63,4	16	8	17
Всего	284	86	30,3	55	64	29	15	39

Общее количество отмененных актов, принятых апелляционными судами, составило 86; из них 45 судебных актов вынесены Пятнадцатым арбитражным апелляционным судом и 41 судебный акт — Шестнадцатым арбитражным апелляционным судом.

В кассационном порядке пересмотрено 166 судебных актов Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда, из которых 45 актов отменены, что составляет 27,1% от общего количества рассмотренных дел. Из дел, по которым отменялись акты апелляционного суда, 29 направлено на новое рассмотрение (64,4% от общего количества отмен), в том числе 5 дел — на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

² По трем делам судебные акты изменены, по двум — отказ от иска, по одному — мировое соглашение.

³ Пять дел направлены на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

⁴ По одному делу судебный акт изменен.

⁵ Три дела направлены на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

Принятых к производству кассационных жалоб на постановления Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда поступило значительно меньше — 118, из них 41 удовлетворена. По названному апелляционному суду отношение отмененных к количеству рассмотренных дел составило 34,7%. Из отмененных дел направлено на новое рассмотрение 26 дел, что в процентном отношении составляет 63,4% от общего количества дел, по которым судебные акты отменены. Три дела направлены на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Основания отмены судебных актов апелляционных судов

По 29 делам (33,7% от общего количества отмененных и измененных дел) судебные акты отменены в связи с неправильным применением норм материального права, по 15 делам (17,4%) — в связи с неправильным применением норм процессуального права, повлекшим вынесение незаконных судебных актов, из них по безусловным основаниям — по 2 делам (2,3%), по 39 делам (45,3%) судебные акты отменены в связи с несоответствием выводов суда фактическим обстоятельствам дела.

Анализ причин отмен судебных актов

Неправильное применение норм материального права. Наибольшие трудности при рассмотрении споров данной категории у судов округа вызывает применение следующих правовых норм: ст. 30, 31 Земельного кодекса РФ (*постановления от 21.09.2009 по делу № А32-16454/2008, от 24.09.2009 по делу № А63-16571/2008, от 16.11.2009 по делу № А53-2252/2009*); ст. 34 ЗК РФ (*постановление от 20.02.2009 по делу № А01-376/2008*); ст. 36, 37 ЗК РФ (*постановление от 16.07.2009 по делу № А32-7540/2008*), ст. 35, 36 ЗК РФ при разрешении спора о выкупе земельного участка, расположенного под принадлежащим заявителю объектом незавершенного строительства (*постановление от 16.04.2009 по делу № А53-6833/2008*); ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при рассмотрении споров об отмене в порядке самоконтроля ненормативных правовых актов, на основании которых заключены соответствующие сделки (*постановления от 04.05.2009 по делу № А63-10109/2008, от 08.05.2009 по делу № А63-3999/2008, от 29.05.2009 по делу № А32-15031/2008, от 24.07.2009 по делу № А20-2306/2008*); ст. 45, 54 ЗК РФ при рассмотрении споров о прекращении права пользования земельными участками (*постановления от 03.07.2009 по делу № А15-2180/2008, от 22.10.2009 по делу № А63-1046/2009, от 23.11.2009 по делу № А15-233/2009*).

Нарушение или неправильное применение норм процессуального права. Основными причинами отмен судебных актов явились ненадлежащее извещение участвующих в деле лиц о времени и месте судебного заседания, а также принятие судебного акта о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле. Так, в материалах дела № А01-984/2008 отсутствовали сведения о направлении определения о назначении апелляционной жалобы к судебному разбирательству лицам, участвующим в деле. При этом в протоколе судебного заседания и тексте постановления указано, что третьи лица о времени и месте судебного заседания извещены надлежащим

образом. Следовательно, лица, участвующие в деле, не могут считаться извещенными надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, на котором принято апелляционное постановление. Ненадлежащее извещение администрации муниципального образования и предприятия о времени и месте проведения судебных заседаний повлекло невозможность участия названных третьих лиц в арбитражном процессе и предоставления ими возражений на заявленные требования и апелляционную жалобу (см. также *постановления от 02.10.2009 по делу № А15-215/2009, от 03.04.2009 по делу № А32-23200/2007, от 16.04.2009 по делу № А53-4259/2008*). В деле № А32-19391/2008 при рассмотрении спора о разделении земельного участка суд не привлек к участию в деле Минобороны России или иной орган, уполномоченный на распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности и ведении Минобороны (см. также постановления от 16.09.2009 по делу № А01-1705/2008, от 12.10.2009 по делу № А15-106/2009, от 27.08.2009 по делу № А15-1844/2008, от 22.09.2009 по делу № А32-7264/2008).

Кроме того, по одному делу судебные акты отменены в связи с отсутствием в деле протокола судебного заседания (*постановление от 06.08.2009 по делу № А63-3578/2008*). Нарушение процессуальных норм, являющихся основанием для отмены судебных актов, влечет направление дела на новое рассмотрение в соответствующий суд.

Несоответствие выводов суда, содержащихся в решении, постановлении, фактическим обстоятельствам дела и имеющимся в деле доказательствам. Основные причины отмен судебных актов по названным основаниям таковы:

- не установлены обстоятельства предоставления земельного участка (*постановления от 11.01.2009 по делу № А15-993/2008, от 08.05.2009 по делу № А18-683/2008, от 31.08.2009 по делу № А32-22980/2008, от 26.10.2009 по делу № А22-1721/2008*);
- не установлены обстоятельства, связанные с переводом земельного участка из одной категории в другую (*постановление от 11.09.2009 по делу № А32-4599/2008*);
- не рассмотрено по существу одно из заявленных требований (*постановление от 01.10.2009 по делу № А63-1950/2009*);
- при рассмотрении требований о признании незаконным отказа в предоставлении земельного участка в собственность не установлены обстоятельства, свидетельствующие об отнесении земельного участка к землям общего пользования (*постановления от 18.03.2009 по делу № А53-1702/2007, от 21.07.2009 по делу № А32-26212/2008*);
- неверно распределено бремя доказывания по спорам об оспаривании ненормативных правовых актов (*постановления от 13.08.2009 по делу № А53-14538/2008, от 21.09.2009 по делу № А77-326/2008*);
- не установлены обстоятельства, необходимые для правильного применения ч. 4 ст. 198 АПК РФ (*постановление от 02.10.2009 по делу № А63-16596/2008*);
- не установлены обстоятельства, свидетельствующие о соблюдении процедуры выбора земельного участка (*постановления от 06.03.2009 по делу № А63-9239/2008, от 08.05.2009 по делу № А18-683/2008*);
- не установлены обстоятельства, свидетельствующие о наличии у заявителя заинтересованности в оспаривании ненормативного правового акта (факт наложения земельных участков, обращение с заявлением о предоставлении земельного участ-

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

ка, наличие права пользования земельным участком, прекращение права пользования земельным участком заявителя, соблюдение процедуры согласования границ смежных земельных участков) (*постановления от 13.01.2009 по делу № А25-521/2008, от 15.01.2009 по делу № А32-4137/2008, от 03.04.2009 по делу № А15-1471/2008, от 14.09.2009 по делу № А20-3283/2007, от 06.10.2009 по делу № А53-20686/2008*).

Следует отметить, что основными причинами направления на новое рассмотрение дел данной категории являются несоответствие выводов суда обстоятельствам дела или имеющимся в нем доказательствам. Судам необходимо учитывать особенности рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, установленные главой 24 АПК РФ. Кроме того, необходимо правильно определять характер спорного правоотношения и обстоятельства, включаемые в предмет доказывания по делу. В отчетном периоде случаи оформления постановлений кассационной инстанции с нарушением требований, установленных ст. 289 АПК РФ, не выявлены. Указания суда кассационной инстанции даются с учетом требований ст. 289 АПК РФ и пределов рассмотрения дела в кассационной инстанции, имеют достаточно полный и четкий характер.

В 2009 г. четыре дела об оспаривании ненормативных правовых актов о земле повторно направлены на новое рассмотрение, что составляет 5,7% от общего числа дел, направленных на новое рассмотрение по данной категории споров.

По двум делам судебные акты отменены с направлением дел на новое рассмотрение в связи с невыполнением указаний суда кассационной инстанции. Так, по делу № А53-1702/2007 суд, рассматривая требование о признании незаконным отказа в предоставлении в собственность земельного участка, не выполнил указания суда кассационной инстанции и не определил, является ли часть испрашиваемого обществом земельного участка тротуаром (дорогой). По делу № А53-3980/2008 суд кассационной инстанции предложил суду выяснить, для каких целей организуется проезд общего пользования (для аварийных служб, для транспортных средств жильцов или для иных целей), а также возможны ли иные варианты разрешения возникшей проблемы. Суд апелляционной инстанции не выполнил указаний, изложенных в постановлении кассационного суда, и пришел к выводам, не соответствующим установленным по делу фактическим обстоятельствам.

По делу № А63-875/2007 суды первоначально не установили, входит ли испрашиваемый обществом земельный участок в границы зон санитарной охраны курорта, является ли администрация органом, уполномоченным распоряжаться земельным участком. Повторно дело направлено на новое рассмотрение в связи с невыполнением указаний кассационного суда. В данном деле основанием к отмене изданных постановлений явилось неправомерное распоряжение органом местного самоуправления земельным участком, не находящимся в муниципальной собственности. Отсутствие полномочий на распоряжение собственностью иного уровня может свидетельствовать о недействительности (ничтожности) договора аренды земли.

При первоначальном рассмотрении дела № А53-20686/2008 суд кассационной инстанции направил дело на новое рассмотрение на том основании, что суд апелляционной инстанции недостаточно полно исследовал доказательства предполагаемого правопреемства предприятия на спорный земельный участок, наличие у него

статуса государственного предприятия, которому изначально выделен земельный участок. Основанием для повторного направления на новое рассмотрение послужила необоснованность выводов судов о том, что предприятие не является обладателем прав на спорные земельные участки и оспариваемыми ненормативными правовыми актами его права и законные интересы не нарушаются, сделаны без должного исследования и оценки фактических обстоятельств. В частности, суд, исключив предприятие из числа правообладателей на спорные земельные участки, не указал лицо, которому предоставлялись земельные участки и право постоянного (бессрочного) пользования которого прекращены администрацией.

Анализ причин отмен судебных актов рассматриваемой категории позволяет сделать вывод о том, что суды в целом учитывают правовую позицию высшей судебной инстанции.

В то же время по делу № А15-2180/2008 суды не приняли во внимание положения п. 17 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

При рассмотрении дел № А53-4970/2008 и А32-18191/2008 судами не учтена правовая позиция ВАС РФ по искам о признании недействительным зарегистрированного права собственности, изложенная в Постановлении Президиума ВАС РФ от 28.04.2009 по делу № 15148/2008.

По делу № А53-1514/2008 суды не приняли во внимание разъяснения, содержащиеся в Постановлении Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», о том, что при рассмотрении споров, связанных с переоформлением юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право их аренды или с приобретением земельных участков в собственность, суды должны учитывать требования п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». В силу названной нормы лица, которым предоставлены земельные участки на таком праве до вступления в силу ЗК РФ, вправе по своему выбору приобрести их в аренду или в собственность в соответствии с порядком, установленным правилами ст. 36 ЗК РФ, независимо от того, для какой цели были предоставлены земельные участки.

Особенности применения общих положений главы 24 АПК РФ

Поскольку оспариваемый ненормативный правовой акт органа местного самоуправления об установлении сервитута и действия государственного органа не соответствуют закону и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, у судебных инстанций в силу ч. 2 ст. 201 АПК РФ отсутствовали основания для отказа в удовлетворении заявления медицинского центра.

Медицинский центр обратился в арбитражный суд к администрации города и Управлению Федерального агентства кадастра объектов недвижимости о при-

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

знании недействительным постановления о внесении изменений и дополнений в ранее принятое постановление об утверждении акта инвентаризации земель и о признании незаконными действий управления по внесению на основании указанного постановления записи о наличии сервитута в Единый государственный реестр кадастра объектов недвижимости о земельном участке курортного парка. Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, в удовлетворении заявленных требований отказано. Судебные акты мотивированы тем, что оспариваемое постановление принято по поручению и с согласия органа, уполномоченного распоряжаться федеральной собственностью; оспариваемым постановлением администрации и действиями кадастровой палаты не нарушены права и законные интересы медицинского центра, у которого право пользования спорным земельным участком возникло в 2005 г.; запись о сервитуте не влечет правовых последствий, поскольку он не зарегистрирован в регистрационной службе и носит формальный характер: из записи не видно, на какой земельный участок и какой площадью установлен сервитут.

Кассационный суд частично отменил судебные акты и указал следующее.

Согласно ч. 1, 3 ст. 274 ГК РФ право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка. В случае недостижения соглашения об установлении или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута.

В силу ч. 2 ст. 23 ЗК РФ публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Поскольку в деле отсутствуют доказательства соблюдения условий для установления сервитута, оспариваемое постановление администрации и действия кадастровой палаты в части указания на наличие сервитута в отношении спорного земельного участка не соответствуют требованиям ст. 274 ГК РФ и ст. 23 ЗК РФ.

Указание суда на то, что установлением сервитута права медицинского центра не нарушены, потому как он не влечет правовых последствий ввиду его формальности, неопределенности и отсутствия государственной регистрации, не соответствует содержащемуся в приведенных нормах права определению сервитута (*постановление от 10.12.2009 по делу № А63-17150/2008*).

Пропуск заявителями установленного ч. 4 ст. 198 АПК РФ срока является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявления.

Последствия пропуска срока надлежит применить независимо от того, заявлялось ли об этом ходатайство участвующими в деле лицами, так как данный процессуальный срок имеет свой предмет правового регулирования и соответствующие особенности (необходимо исследовать начало его течения, порядок его применения и наличие оснований для удовлетворения ходатайства о его восстановлении).

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными действий администрации в виде создания препятствий в получении документации, необходимой для кадастрового учета земельного участка, и обязанности администрации выдать для оформления права собственности на спорный земельный участок соответствующую техническую документацию (кадастровый план) и схему привязки земельного участка к местности.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, в удовлетворении требований отказано. Суды исходили из того, что общество не представило доказательств, подтверждающих факт правопреемства в отношении спорного земельного участка, а также пропустило трехмесячный срок для подачи заявления, установленный ч. 4 ст. 198 АПК РФ.

Кассационный суд оставил судебные акты без изменения по следующим основаниям. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Определении от 18.11.2004 № 367-О, установление в законе сроков для обращения в суд с заявлениями о признании ненормативных правовых актов недействительными, а решений, действий (бездействия) государственных органов незаконными обусловлено необходимостью обеспечить стабильность и определенность административных и иных публичных правоотношений и не может рассматриваться как нарушающее право на судебную защиту. Несоблюдение установленного срока в силу соответствующих норм АПК РФ не является основанием для отказа в принятии заявлений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений; вопрос о причинах пропуска срока решается судом после возбуждения дела, т.е. в судебном заседании. Заинтересованные лица вправе ходатайствовать о восстановлении пропущенного срока; если пропуск срока был обусловлен уважительными причинами, такого рода ходатайства подлежат удовлетворению судом.

Пропуск заявителями установленного ч. 4 ст. 198 АПК РФ срока является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявления. Последствия пропуска срока надлежит применить независимо от того, заявлялось ли об этом ходатайство участвующими в деле лицами, так как данный процессуальный срок является, как и исковая давность, сроком для защиты нарушенного права, однако имеет свой предмет правового регулирования и соответствующие особенности.

Суды первой и апелляционной инстанций установили, что общество обратилось в суд по истечении трехмесячного срока со дня, когда ему стало известно об отказе в удовлетворении его заявлений. Доказательства, свидетельствующие об уважительности причин пропуска обществом указанного срока, в материалах дела отсутствуют *(по материалам постановлений от 27.02.2009 по делу № А15-976/2008, от 24.12.2009 по делу № А01-183/2009).*

Избрание заявителем ненадлежащего способа защиты нарушенного права

По смыслу ст. 198 АПК РФ именно оспариваемый ненормативный акт государственного органа или местного самоуправления должен являться причиной нарушения прав и законных интересов заявителя.

Предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением к администрации муниципального образования о признании недействительным постановления главы администрации района об отмене ранее принятого постановления.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, заявленные требования удовлетворены.

Судебные инстанции исходили из того, что в результате принятия оспариваемого ненормативного акта фактически признано действительным постановление, принятое с нарушением норм действующего на момент его издания законодательства. Суд первой инстанции удовлетворил ходатайство предпринимателя о восстановлении пропущенного срока на подачу заявления об оспаривании ненормативного правового акта органа местного самоуправления (ч. 4 ст. 198 АПК РФ).

Кассационный суд отменил судебные акты и отказал в удовлетворении заявления по следующим основаниям.

По смыслу ст. 198 АПК РФ именно оспариваемый ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления должен являться причиной нарушения прав и законных интересов заявителя. Как указано в судебных актах, оспариваемое постановление нарушает права предпринимателя, поскольку возобновляет действие постановления главы администрации сельсовета о предоставлении дополнительного земельного участка смежному землепользователю.

Вместе с тем отсутствие согласования правопредшественника предпринимателя при предоставлении земельного участка не означает, что оспариваемый ненормативный акт органа местного самоуправления нарушает права и законные интересы заявителя. Отсутствие возможности эксплуатации объекта, факты нарушения санитарных, противопожарных и иных норм также не являются доказательством нарушения прав предпринимателя оспариваемым постановлением. Указанные обстоятельства возникли в результате действий третьих лиц и требуют применения иных способов защиты нарушенного права.

Изложенное свидетельствует об отсутствии совокупности оснований, достаточных для удовлетворения заявления о признании недействительным ненормативного акта органа местного самоуправления *(по материалам постановлений от 28.05.2009 по делу № А63-13117/2008, от 21.05.2009 по делу № А53-8929/2009, от 27.08.2009 по делу № А32-1666/2008).*

Оспаривание ненормативных правовых актов, связанных с предоставлением земельных участков для строительства

Объем предоставленных гражданам и юридическим лицам гарантий защиты, а также реализация органами местного самоуправления предоставленных законом полномочий по распоряжению земельными участками не могут ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов.

Заявитель, обратившийся в муниципальный орган за получением земельного участка, вправе ожидать от него соблюдения требований законодательства при решении вопроса о предоставлении земли для строительства.

Предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления главы администрации города об отмене постановления главы администрации города о предоставлении в аренду земельного участка.

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

Судебные инстанции пришли к выводу об отсутствии у администрации оснований для издания оспариваемого постановления, отменившего постановление о предоставлении предпринимателю в аренду (на три года) земельного участка. Суды установили, что в нарушение п. 5 ст. 31 ЗК РФ при принятии постановления, которым предпринимателю предварительно согласовано место размещения объекта, орган местного самоуправления не утвердил проект границ земельного участка. Указанное нарушение устранено только 19.02.2007 (постановление главы администрации об утверждении проектного плана земельного участка). Следовательно, предприниматель получил возможность обратиться с заявлением в администрацию о предоставлении земельного участка в аренду только в 2007 г. Отсутствие утвержденного проекта границ не позволило предпринимателю своевременно сформировать земельный участок и поставить его на государственный кадастровый учет. Поскольку требования ЗК РФ нарушены муниципальным органом, глава администрации неправомочно отменил постановление о предоставлении земельного участка, сославшись на истечение трехлетнего срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта (п. 8 ст. 31 ЗК РФ). Кроме того, процедура продления срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта в ЗК РФ не регламентирована. Администрация продлила на один год срок действия постановления о предварительном согласовании места размещения объекта. Таким образом, орган местного самоуправления устранил допущенные ранее нарушения закона, издание данного ненормативного акта позволило предпринимателю продолжить работы по межеванию земельного участка и постановке его на кадастровый учет. Судебные инстанции также учли, что сторонами в мае 2008 г. заключен (сроком на три года) договор аренды земельного участка, который зарегистрирован в установленном законом порядке.

Суд кассационной инстанции согласился с выводами судов в связи со следующим.

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

Несвоевременность проведения работ по формированию земельного участка, его государственного кадастрового учета, а также принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства обусловлена допущенными муниципалитетом нарушениями норм ЗК РФ. Объем предоставленных гражданам и юридическим лицам гарантий защиты, а также реализация органами местного самоуправления предоставленных законом полномочий по распоряжению земельными участками не могут ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов. Предприниматель, обратившийся в муниципальный орган за получением земель-

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

ного участка, вправе ожидать от него соблюдения требований законодательства при решении вопроса о предоставлении земли для строительства. Поэтому вывод судов первой и апелляционной инстанций о том, что глава администрации неправомерно отменил постановление, сославшись лишь на истечение трехлетнего срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта (п. 8 ст. 31 ЗК РФ), является правильным (*постановление от 14.08.2009 по делу № А63-703/2009*).

Переходные положения Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 18.12.2006) устанавливают ограничения реализации возможности получения земельного участка для жилищного строительства без проведения торгов: временные до 01.03.2007 и при условии предоставления земельного участка такому лицу решением о предварительном согласовании до 01.10.2005, но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением к администрации о признании незаконным бездействия, выразившегося в непредоставлении обществу земельного участка для строительства комплекса индивидуальных жилых домов, а также об обязанности администрации принять решение о предоставлении обществу названного земельного участка для строительства.

Решением суда первой инстанции заявление общества удовлетворено. Суд признал незаконным бездействие администрации, выразившееся в непредоставлении обществу земельного участка для строительства комплекса индивидуальных жилых домов, как не соответствующее ст. 22, 30, 31 ЗК РФ, Федеральному закону от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ; в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») и нарушающее права общества. Суд обязал администрацию принять решение о предоставлении обществу спорного земельного участка.

Постановлением апелляционного суда решение суда первой инстанции отменено, в удовлетворении заявленных требований отказано. Апелляционный суд указал, что по смыслу абз. 4 п. 15 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ возможность предоставления земельного участка для жилищного строительства без проведения аукциона связана с датой обращения с заявлением о предоставлении земельного участка. Постановлением от 31.12.2004 № 6459 обществу согласовано место размещения комплекса индивидуальных жилых домов. Тем не менее общество своевременно не воспользовалось предоставленными правами, поскольку обратилось в администрацию после 01.03.2007. После названной даты предоставление земельных участков для жилищного строительства стало возможным исключительно путем проведения аукциона.

Кассационный суд согласился с выводами апелляционного суда в связи со следующим. Согласно п. 2 ст. 16 и ст. 18 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» ЗК РФ дополнен ст. 30.1 «Особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», вступившей в силу с 01.10.2005.

Пункты 1 и 2 ст. 30.1 ЗК РФ устанавливают, что земельные участки для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду без предварительного согласования места размещения объекта; продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случая, установленного п. 27 ст. 38.1 данного Кодекса.

В абз. 4 п. 15 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ (в ред. от 18.12.2006) определено, что до 01.03.2007 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 01.10.2005, но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка.

Переходными положениями Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ (в ред. от 18.12.2006) установлены ограничения реализации возможности получения земельного участка для жилищного строительства без проведения торгов: временные до 01.03.2007 и при условии предоставления земельного участка такому лицу решением о предварительном согласовании до 01.10.2005.

Судами установлено, что постановление администрации о предварительном согласовании места размещения жилых домов принято до 01.10.2005.

В то же время с заявлением в уполномоченный орган о предоставлении спорного земельного участка общество обратилось 13.12.2007, т.е. после 01.03.2007.

Таким образом обществом не соблюдены условия, определенные п. 15 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ (в ред. от 18.12.2006) для предоставления земельного участка в аренду в целях строительства без проведения торгов.

Установив указанные обстоятельства, апелляционный суд пришел к правомерному выводу об отсутствии незаконного бездействия администрации и правомерно отказал в удовлетворении заявленных требований (**постановление от 16.09.2009 по делу № А63-549/2009**).

Акт выбора земельного участка не может быть утвержден органом местного самоуправления до момента завершения предусмотренной земельным законодательством процедуры выбора земельного участка для строительства.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления главы города об утверждении акта выбора земельного участка, согласовании с предпринимателем места размещения торгово-офисного центра и предоставлении земельного участка для проектирования и строительства.

Суд первой инстанции заявление удовлетворил, поскольку пришел к выводу о том, что при принятии оспариваемого ненормативного акта орган местного самоуправления нарушил требования, установленные п. 5 ст. 30, п. 5, 6 ст. 31 ЗК РФ, п. 2 ст. 35 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Постановлением апелляционной инстанции решение отменено, в удовлетворении заявления отказано. Судебный акт мотивирован тем, что общество не предъявило доказательств, свидетельствующих о том, что предоставленный предпринимателю

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

земельный участок сформирован за счет земельного участка, арендуемого обществом. Подготовленные предпринимателем документы соответствуют требованиям действующего законодательства. При издании оспариваемых постановлений проведены все необходимые работы по определению места положения земельного участка, согласованию со всеми уполномоченными органами.

Суд кассационной инстанции, отменяя постановление апелляции суда и направляя дело на новое рассмотрение, указал следующее.

Из материалов дела следует, что после обращения общества с заявлением о предоставлении земельного участка для строительства кафе заявление от предпринимателя о предоставлении этого же участка или участка с иными границами, но затрагивающего спорный участок, в разумный срок в администрацию или иной уполномоченный орган не поступило. Поскольку основания для проведения торгов (конкурса) на спорный земельный участок отсутствовали, администрация обязана была соблюдать процедуру предоставления земельного участка, установленную земельным законодательством. При этом установленный Кодексом порядок не предоставляет администрации возможность утвердить акт выбора земельного участка по заявлению, поданному третьим лицом по истечении установленного или разумного срока при информировании населения. Пока процедура предоставления земельного участка обществу не завершена, действия и решения администрации по распоряжению этим участком на основании заявления третьего лица нельзя считать правомерными. Иной подход приводит к конфликту интересов заявителей и позволяет администрации произвольно по своему усмотрению определять лицо, которому будет предоставлен земельный участок.

Вывод суда апелляционной инстанции о том, что ЗК РФ на этапе выбора земельного участка и принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта не содержит ограничений количества заявок на размещение объекта на одном и том же земельном участке, основан на неправильном толковании норм земельного законодательства и противоречит его основным принципам. При этом принятие оспариваемого постановления администрацией о предоставлении земельного участка предпринимателю до (раньше) издания соответствующего постановления в отношении общества не создает преимуществ для предпринимателя (*постановление от 02.10.2009 по делу № А63-16596/2008*).

Рассматривая спор о понуждении органа государственной власти (местного самоуправления) принять решение об отводе заявителю на праве аренды земельного участка, суд должен учесть требования ст. 30 и 31 ЗК РФ и выяснить, соблюдена ли процедура, предшествующая принятию решения о предоставлении земельного участка.

Предприниматель обратился в арбитражный суд с требованиями о признании незаконным отказа в предоставлении в аренду используемого им земельного участка, а также об обязанности государственного органа вынести постановление о передаче на праве аренды используемого земельного участка площадью 240 кв. м в соответствии со схемой и актом выбора.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, заявленные требования удовлетворены. Суд обязал админи-

страцию принять решение о передаче предпринимателю в арендное пользование земельного участка согласно схеме и актам выбора под строительство аптеки.

Судебные инстанции пришли к выводу о незаконности решения об отказе выделить земельный участок под строительство аптеки. Суды указали, что ЗК РФ не предусматривает таких оснований для отказа в предоставлении земельного участка в арендное пользование, как нахождение его в непосредственной близости к территории объекта недвижимости (больницы) и наличие рядом с этим участком интенсивного автомобильного движения. Обстоятельства, на которые ссылаются заинтересованные лица (испрашиваемый земельный участок располагается в 3 м от воздушной высоковольтной линии электропередачи (напряжением 10 кВ) и в 4 м от дороги), не предусмотрены законодательством в качестве оснований для отказа в предоставлении земельного участка в арендное пользование.

Отменяя судебные акты и направляя дело на новое рассмотрение, кассационный суд указал следующее.

Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, закреплен в ст. 30 ЗК РФ. В п. 3 ст. 31 ЗК РФ предусмотрено, что органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Судебные инстанции, обязывая орган государственной власти субъекта Российской Федерации принять решение об отводе предпринимателю на праве аренды земельного участка, не учли требований ст. 30 и 31 ЗК РФ, не выяснили, соблюдена ли участниками спора процедура, предшествующая принятию решения о предоставлении земельного участка (*постановление от 08.05.2009 по делу № А18-683/2008*).

Статьи 30 и 31 ЗК РФ не содержат норм, устанавливающих сроки рассмотрения заявлений юридических лиц о предоставлении земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта органом местного самоуправления, поэтому в силу п. 1 ст. 6 ГК РФ по аналогии закона подлежит применению Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Общество обратилось в арбитражный суд с требованиями о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в уклонении от подготовки акта выбора земельного участка о предварительном согласовании обществу места размещения объекта, а также в уклонении заинтересованного лица от информирования населения и подготовки соответствующего решения и обязанности принять такое решение.

Решением, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, в удовлетворении заявленных требований отказано. Апелляционный суд исходил из того, что администрация не принимала решения об отказе в предоставлении обществу земельного участка; положения ЗК РФ не устанавливают определенного срока для совершения уполномоченным лицом всех необходимых действий по рассмотрению обращений в целях предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта. Материалы дела свидетельствуют о том, что ответчики осуществляли действия по рассмотрению обращения общества.

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

Суд кассационной инстанции решение и постановление отменил и удовлетворил заявление общества по следующим основаниям.

После проведения соответствующих процедур по предоставлению земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта орган местного самоуправления должен утвердить акт о выборе земельного участка или отказать в размещении объекта.

Действующим земельным законодательством бремя подготовки акта выбора земельного участка при осуществлении процедуры предоставления земельного участка с предварительным согласованием мест размещения объектов возложено на органы местного самоуправления.

Статьи 30 и 31 ЗК РФ не содержат норм, устанавливающих сроки рассмотрения заявлений юридических лиц о предоставлении земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта органом местного самоуправления, поэтому в силу п. 1 ст. 6 ГК РФ по аналогии закона подлежит применению Федеральный закон от 02.05.2006 № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон о порядке рассмотрения обращений граждан).

В п. 1 и 2 ст. 12 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан предусмотрено, что письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного ч. 2 ст. 10 Закона, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Администрация в установленные сроки не приняла мотивированного решения, предусмотренного п. 6 ст. 31 ЗК РФ.

Заинтересованное лицо (администрация) обязано устранить допущенные нарушения путем принятия в месячный срок с момента вынесения настоящего постановления мотивированного решения, предусмотренного п. 6 ст. 31 данного Кодекса: принять решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка, или об отказе в размещении объекта (по материалам постановлений от 21.09.2009 по делу № А32-16454/2008, от 16.11.2009 по делу № А53-2252/2009).

Предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством (ст. 34 ЗК РФ, ст. 10 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»)

Решение о передаче земельных участков в аренду может быть принято при условии, что в течение месяца с момента опубликования сообщения не поступили иные заявления. В случае если подано два и более заявлений о передаче земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду, такие земельные участки предоставляются в аренду на торгах (конкурсах, аукционах).

Прокурор обратился в арбитражный суд с иском к администрации и обществу с требованиями о признании недействительным постановления главы администрации о

предоставлении обществу земельного участка; признании недействительным договора аренды земельного участка и применении последствий недействительности сделки в виде возврата арендуемого земельного участка администрации.

Решением, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, требования удовлетворены. Судебные инстанции установили, что постановление главы администрации принято с нарушением п. 2 ст. 10 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», так как в средствах массовой информации не опубликованы сведения о возможной передаче земельного участка в аренду. Оспариваемый договор аренды зарегистрирован в установленном порядке. Поскольку ответчиками не соблюден установленный законом порядок предоставления земельного участка, требования истца являются обоснованными и подлежат удовлетворению. Довод общества о пропуске прокурором срока на обжалование ненормативного акта органа местного самоуправления (ч. 4 ст. 198 АПК РФ) признан несостоятельным. Прокурор узнал о нарушениях законодательства при предоставлении обществу земельного участка из письма администрации, поэтому срок подачи заявления о признании недействительным постановления администрации прокурором не пропущен.

Кассационный суд согласился с выводами судов по следующим основаниям.

В результате невыполнения органом местного самоуправления обязанности по опубликованию соответствующего сообщения и передаче земельного участка в аренду обществу нарушены права и законные интересы неопределенного круга лиц в сфере предпринимательской деятельности, связанной с землепользованием. В силу ст. 52 и 198 АПК РФ постановление администрации и договор аренды земельного участка правомерно оспорены прокурором в судебном порядке.

При разрешении спора судебные инстанции установили, что администрация нарушила порядок предоставления земельного участка, предусмотренный ст. 34 ЗК РФ и ст. 10 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», поскольку в средствах массовой информации не была опубликована информация о возможной передаче спорного участка в аренду. Поэтому вывод судебных инстанций о незаконности постановления администрации и заключенного ответчиками договора является правильным (*постановление от 13.04.2009 по делу № А53-6/2008*).

Если при редактировании сообщения о предоставлении земельного участка существенно изменяются сведения, имеющие значение для потенциальных заявителей, обладающих правом претендовать на получение спорного земельного участка (в части, касающейся наименования органа местного самоуправления, в который необходимо обращаться с заявлением, и площади земельного участка, предоставляемого в аренду), процедура предоставления земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения не может считаться соблюденной.

Прокурор обратился в арбитражный суд с заявлением к администрации и комитету по управлению имуществом муниципального образования о признании недействительным распоряжения о предоставлении в аренду земельного участка.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении требований о признании недействительным распоряжения отказано. Судебный акт мотивирован тем, что

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

в течение месяца с момента опубликования первого информационного сообщения о предоставлении спорного земельного участка предпринимателю не поступило ни одной заявки от других лиц, в связи с чем данный участок предоставлен без торгов в порядке, установленном земельным законодательством.

Постановлением суда апелляционной инстанции решение отменено в части отказа в удовлетворении требований прокурора о признании недействительным ненормативного правового акта, принят новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований. Апелляционное постановление мотивировано отсутствием у администрации права предоставлять спорный земельный участок предпринимателю без проведения публичных торгов, поскольку в опубликованное сообщение неоднократно вносились изменения, имеющие существенное значение для потенциальных заявителей; к моменту последней публикации на спорный земельный участок претендовало как минимум два лица.

Кассационный суд согласился с выводами апелляционного суда по следующим основаниям.

Апелляционный суд, оценив сообщения, опубликованные в средствах массовой информации, пришел к обоснованному выводу, что при редактировании сообщения о предоставлении земельного участка изменялись сведения, имеющие существенное значение для потенциальных заявителей, обладающих правом претендовать на получение спорного земельного участка (в части, касающейся наименования органа местного самоуправления, в который необходимо обращаться с заявлением, и площади земельного участка, предоставляемого в аренду). Публикация первого сообщения не может быть признана законной, поскольку в ней содержатся сведения о предоставлении спорного земельного участка конкретному лицу — предпринимателю. При опубликовании второго сообщения и всех последующих администрация располагала заявлением иного претендента и, как правильно указал апелляционный суд, была не вправе предоставлять земельный участок предпринимателю без проведения публичных торгов.

В связи с изложенным суд апелляционной инстанции правомерно исходил из того, что администрацией нарушено установленное ст. 10 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» условие передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предполагающее предварительное и заблаговременное опубликование в средствах массовой информации сообщения о наличии предполагаемых для передачи земельных участков.

Также нарушены права и законные интересы лиц, имевших возможность в случае опубликования указанной информации участвовать в конкурсе на право заключения договора аренды земельных участков (*постановление от 28.12.2009 по делу № А01-2255/2008*).

Рассмотрение споров, связанных с предоставлением земельных участков в собственность (ст. 36 ЗК РФ)

Факт отнесения земельного участка к землям особо охраняемых природных территорий федерального значения исключает возможность его приватизации.

Предприниматель обратился в арбитражный суд с иском к администрации города и комитету по управлению муниципальным имуществом (далее — комитет) о понуждении ответчиков к заключению договора купли-продажи земельного участка, расположенного под зданием производственного нежилого здания.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, в удовлетворении иска отказано.

Судебные инстанции исходили из того, что испрашиваемый земельный участок является федеральной собственностью (расположен во второй санитарно-охранной зоне курорта федерального значения). Поскольку орган местного самоуправления не является собственником указанного участка, он не вправе выступать продавцом в договоре купли-продажи, заключения которого требует предприниматель. Кроме того, спорный земельный участок расположен на территории рынка, относящегося к местам общего пользования. Данное обстоятельство в соответствии с п. 12 ст. 85 ЗК РФ также исключает возможность его приватизации.

Кассационный суд оставил судебные акты без изменения, указав следующее.

В соответствии со ст. 36 ЗК РФ исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений в порядке и на условиях, которые установлены данным Кодексом, федеральными законами.

В силу ст. 15 и 27 ЗК РФ к ограниченным в обороте отнесены, в частности, земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий (за исключением государственных природных заповедников и национальных парков). Пункт 2 указанной статьи предусматривает, что земельные участки, ограниченные в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

К землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с решениями уполномоченных органов полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим (п. 1 ст. 94 Кодекса).

Согласно п. 5 ст. 31 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и ст. 1 Федерального закона от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры, является курортом.

В соответствии со ст. 95 и 96 ЗК РФ к числу земель особо охраняемых природных территорий отнесены земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности, допускается в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Пунктом 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» предусмотрено, что земельные участки в составе земель особо охраняемых природных территорий не подлежат приватизации.

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

В силу п. 7 ст. 2 и п. 4 ст. 31 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и п. 2 ст. 3 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом федерального значения Правительством РФ по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В п. 2, 3 ст. 32 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и ст. 1 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» указано, что в целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов организуются округа санитарной или горно-санитарной охраны. Границы округов санитарной или горно-санитарной охраны оздоровительных местностей и курортов федерального значения утверждаются Правительством РФ (п. 4 ст. 32 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», п. 2 ст. 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

Участок, приватизировать который намеревается истец, расположен во второй санитарно-охранной зоне особо охраняемого эколого-курортного региона Кавказские Минеральные Воды.

Постановлением Правительства РФ от 17.01.2006 № 14 курорт Кисловодск признан курортом федерального значения в границах и с режимом округа санитарной охраны, которые установлены постановлением Совета Министров РСФСР от 09.07.1985 № 300 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск в Ставропольском крае».

При таких обстоятельствах судами сделан обоснованный вывод о том, что земельный участок относится к землям особо охраняемых природных территорий федерального значения и не подлежит приватизации. Судами также установлено, что спорный участок расположен на территории рынка, относящегося к местам общего пользования. Данное обстоятельство в силу п. 12 ст. 85 ЗК РФ исключает возможность его приватизации. Поскольку основания для выкупа указанного участка отсутствуют, суды признали требование предпринимателя о понуждении администрации к заключению договора купли-продажи спорного участка неправомерным. Суд кассационной инстанции отклонил довод предпринимателя о том, что спорный участок не может относиться к землям особо охраняемых природных территорий федерального значения, так как относится к иной категории земель — землям поселений. По смыслу ст. 85 ЗК РФ земли поселений могут одновременно относиться и к землям особо охраняемых природных территорий (*постановление от 27.02.2009 по делу № А63-2263/2008*).

Вопрос об издании ненормативного акта о предоставлении земельного участка не может быть рассмотрен по существу органом местного самоуправления до формирования земельного участка, установления границ и его кадастрового учета, т.е. до образования земельного участка в качестве объекта недвижимости.

Общество обратилось в арбитражный суд с требованиями о признании незаконными отказа департамента в приватизации земельного участка, необходимого для эксплуатации здания магазина; бездействия администрации, выразившегося в неутверждении проекта границ земельного участка, в необеспечении изготовления кадастровой карты (плана) земельного участка, в непринятии решения о предоставлении в собственность земельного участка, необходимого для использования магазина, а также об обязанности администрации утвердить схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории в месячный срок с момента ее представления, а также принять решение о предоставлении этого земельного участка и направить обществу копию такого решения с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка.

Решением суда первой инстанции требования общества удовлетворены.

Кассационный суд отменил решение в части признания незаконным бездействия администрации, выразившегося в уклонении от принятия решения о предоставлении участка в собственность, и обязанности администрации принять решение о предоставлении спорного участка по следующим основаниям.

Границы и размеры земельного участка определяются с учетом фактически используемой площади земельного участка в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства. Границы земельного участка устанавливаются с учетом красных линий, границ смежных земельных участков (при их наличии), естественных границ земельного участка.

Удовлетворяя требования о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в непринятии решения о предоставлении в собственность участка, и обязанности администрации принять решение о его предоставлении, суд не учел следующее.

В силу п. 7 ст. 36 ЗК РФ (в ред., действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений, т.е. на момент подачи обществом заявления, от 04.02.2008) в случае отсутствия кадастровой карты (плана) земельного участка орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного ст. 29 названного 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.

Обращаясь в администрацию с заявлением, общество просило утвердить проект границ земельного участка, необходимого для размещения и эксплуатации принадлежащего ему магазина.

В соответствии с п. 8 ст. 36 ЗК РФ (в ред., действовавшей на момент обращения общества с заявлением) принятие решения уполномоченным органом о предоставлении земельного участка в собственность осуществляется после утверждения проекта границ земельного участка органом местного самоуправления.

Согласно п. 8 ст. 36 данного Кодекса (в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ) исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, названные ст. 29 указанного Кодекса, в двухнедельный срок со

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

дня представления кадастрового паспорта земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка лицам, указанным в п. 5 данной статьи, и направляет им копию такого решения с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка.

Следовательно, принятие решения уполномоченным органом о предоставлении земельного участка в любом случае осуществляется после утверждения проекта границ органом местного самоуправления либо изготовления кадастрового паспорта. До момента представления в соответствующий орган необходимых документов и истечения срока, установленного законом для принятия решения, дать оценку незаконности бездействия невозможно. Предполагается, что обязанное лицо при получении необходимых документов будет действовать в соответствии с предписаниями закона. Таким образом, признание уклонения администрации от принятия решения о передаче участка в собственность и обязанности органа местного самоуправления принять решение о предоставлении земельного участка до утверждения проекта его границ (по старой редакции закона) либо до представления кадастрового паспорта земельного участка (по новой редакции закона) являются преждевременными.

Кроме того, в собственность заинтересованному лицу может быть предоставлен земельный участок, индивидуализированный как объект гражданских прав, т.е. прошедший государственный кадастровый учет (ст. 37 ЗК РФ).

Изложенное свидетельствует об отсутствии совокупности оснований, достаточных для удовлетворения заявления общества в названной части (*постановление от 16.07.2009 по делу № А32-7540/2008*).

Действие Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не распространяется на отношения по выкупу земельных участков. Выкуп земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном земельным законодательством и законодательством о приватизации.

Предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением к администрации о признании незаконным отказа в предоставлении предпринимателю преимущественного права на приобретение в собственность арендуемого земельного участка и просил обязать администрацию и комитет по управлению муниципальным имуществом (далее — комитет) устранить нарушения его прав и законных интересов путем заключения договора на проведение оценки рыночной стоимости арендуемого предпринимателем земельного участка, принятия решения об условиях приватизации земельного участка, направления предпринимателю проекта договора купли-продажи земельного участка.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, в удовлетворении заявленных требований отказано. Суд указал, что в соответствии со ст. 36 ЗК РФ исключительное право на приватизацию земельных участков имеют граждане и юридические лица, в собственности

которых находятся здания, сооружения, строения. Поскольку у предпринимателя на испрашиваемом земельном участке отсутствуют здания, сооружения, строения, принадлежащие ему на праве собственности, у него не возникло право требовать предоставления ему в собственность спорного земельного участка.

Кассационный суд оставил оспариваемые судебные акты без изменения по следующим основаниям.

Действие Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ) не распространяется на отношения по выкупу земельных участков. Выкуп земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном земельным законодательством и законодательством о приватизации.

Из договора аренды видно, что предпринимателю в аренду был предоставлен земельный участок для эксплуатации под временный торговый павильон. Доказательства того, что на арендуемом предпринимателем спорном земельном участке находятся объекты недвижимости, принадлежащие предпринимателю на праве собственности, не представлены.

При таких обстоятельствах суды обоснованно сделали вывод об отсутствии у предпринимателя преимущественного права на приобретение в собственность арендуемого земельного участка и правомерно отказали в удовлетворении заявленных требований.

Данный вывод основан на установленных по делу обстоятельствах и соответствует приведенным нормам федеральных законов и правовой позиции ВАС РФ, содержащейся в п. 1 Информационного письма от 05.11.2009 № 134 «О некоторых вопросах применения Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ „Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“».

Законодатель, установив в п. 3 ст. 3 Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ допустимый размер общей площади арендуемых помещений в качестве обязательного условия для предоставления преимущественного права на выкуп арендуемого имущества, исключил возможность применения названного Закона к выкупу арендуемых земельных участков (*постановление от 21.12.2009 по делу № А63-6380/2009*).

Оспаривание ненормативных правовых актов, связанных с прекращением прав на земельные участки (ст. 45, 46, 54 ЗК РФ)

Ненормативный правовой акт органа местного самоуправления о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования должен быть основан на документах, свидетельствующих об определенно выраженной воле правообладателя на изъятие принадлежащего ему земельного участка.

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

Санаторий обратился в арбитражный суд с заявлением к департаменту о признании недействительным распоряжения о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, заявленные требования удовлетворены.

Судебные инстанции исходили из того, что распоряжение принято за пределами срока, установленного п. 4 ст. 53 ЗК РФ. Кроме того, департамент неверно квалифицировал письмо санатория как отказ от права постоянного (бессрочного) пользования спорным земельным участком.

Кассационный суд поддержал выводы нижестоящих судов и указал следующее.

В соответствии с п. 1 ст. 269 ГК РФ лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование.

Основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования определены в ст. 45 ЗК РФ, п. 1 которой предусматривает отказ землепользователя от принадлежащего ему права на земельный участок на условиях и в порядке, которые предусмотрены ст. 53 данного Кодекса.

В силу п. 3 ст. 53 ЗК РФ при отказе лица от права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком распоряжение данным земельным участком осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, указанными в ст. 29 этого Кодекса.

Согласно п. 4 ст. 53 ЗК РФ при отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 Кодекса, на основании заявления об отказе от права на земельный участок в месячный срок со дня получения такого заявления принимает решение о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком.

Судами установлено и материалами дела подтверждается, что оспариваемое распоряжение принято с нарушением указанного срока.

Кроме того, при разрешении спора судебные инстанции установили, что представленные в дело документы не подтверждают согласие санатория (определенно выраженную волю) на изъятие принадлежащего ему на праве постоянного (бессрочного) пользования земельного участка (*постановление от 04.05.2009 по делу № А53-12657/2008*).

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком может быть принудительно прекращено только в судебном порядке и в случае неустранения земельных правонарушений в установленный предупреждением срок.

Администрация обратилась в арбитражный суд с иском к колхозу о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком сельскохозяйственного назначения.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, заявленные требования удовлетворены. Прекращено право пользования колхоза земельным участком сельскохозяйственного назначения. Судебные инстанции исходили из того, что спорный земельный участок в установленном порядке колхозу не выделен, государственный акт на землепользование не выдавался. Кроме того, установлен факт ненадлежащего использования колхозом земельного участка сельскохозяйственного назначения. Апелляционный суд также указал, что при рассмотрении другого дела суд не установил отсутствие состава административного правонарушения для привлечения конкурсного управляющего колхоза к административной ответственности по ст. 8.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Из материалов дела следует, что арбитражным управляющим колхоза допущено нецелевое использование земель, а значит, имеется состав административного правонарушения.

Кассационный суд удовлетворил кассационную жалобу колхоза, просившего отменить судебные акты, по следующим основаниям.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения обязаны использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением данной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны причинять вред земле как природному объекту, в том числе приводить к деградации, загрязнению, захламлению земель, отравлению, порче, уничтожению плодородного слоя почвы и иным негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного срочного пользования земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по основаниям и в порядке, которые установлены ЗК РФ.

Согласно ст. 45 данного Кодекса право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком прекращается принудительно, в частности, при неиспользовании в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом, за исключением времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Решение о прекращении права на земельные участки принимается судом в соответствии со ст. 54 ЗК РФ.

Статья 54 данного Кодекса регламентирует условия и порядок принудительного прекращения прав на земельный участок лица, не являющегося его собственником, ввиду ненадлежащего использования земли. В ней закреплена процедура принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в случаях его ненадлежащего использования по предусмотренным законом основаниям.

СУДОМ УСТАНОВЛЕНО

В рамках данной процедуры исполнительный орган государственной власти, уполномоченный на осуществление государственного земельного контроля, одновременно с наложением штрафа на виновное лицо выносит предупреждение относительно допущенных земельных правонарушений и необходимости их устранения с последующим уведомлением органа, предоставившего земельный участок.

В случае неустранения указанных в предупреждении земельных правонарушений в установленный срок исполнительный орган государственной власти, вынесший предупреждение, направляет материалы о прекращении права на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 ЗК РФ, которые направляют в суд заявление о прекращении права на земельный участок.

Из материалов дела видно, что постановление о наложении штрафа признано судом незаконным и отменено. Предписание об устранении нарушений земельного законодательства конкурсный управляющий колхоза не получил.

При таких обстоятельствах отсутствуют необходимые основания для прекращения принадлежащего колхозу права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

Вывод апелляционного суда о том, что факт отмены из-за процессуальных нарушений постановления о привлечении к административной ответственности не может являться основанием для отказа в прекращении права постоянного (бессрочного) пользования в порядке ст. 54 ЗК РФ, является неверным.

В силу ч. 2 ст. 211 АПК РФ, п. 17 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» подобные нарушения порядка привлечения к административной ответственности являются основанием для признания незаконным и отмены постановления административного органа *(по материалам постановлений от 03.07.2009 по делу № А15-2180/2008, от 06.10.2009 по делу № А53-20686/2008, от 22.10.2009 по делу № А63-1046/2009)*.

Анализ писем и предложений судов округа

По исследуемой проблеме поступили письма из Арбитражных судов Краснодарского края, Ростовской области, Ставропольского края, Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда.

Среди поступивших вопросов необходимо выделить следующие.

- 1. Правила определения подведомственности споров о признании недействительными ненормативных правовых актов органов государственной власти (местного самоуправления) о выделении земельного участка гражданину не для ведения предпринимательской деятельности.**

В соответствии с ч. 2 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке (далее — индивидуальные предприниматели), а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами, — с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Согласно ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе об оспаривании ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Заявление о признании недействительным ненормативного правового акта рассматривается в арбитражном суде, если рассмотрение такого заявления в соответствии с федеральным законом не отнесено к компетенции других судов (ст. 198 АПК РФ).

Практика определения подведомственности рассматриваемого спора в ФАС СКО достаточно стабильна (*постановления от 02.04.2009 по делу № А32-18825/2008, от 14.04.2009 по делу № А32-18824/2008, от 29.04.2009 по делу № А32-23702/2008*, в передаче которого в Президиум ВАС РФ отказано Определением ВАС РФ от 30.06.2009 № ВАС-7355/09, *от 21.07.2009 № А77-1700/2008*, в передаче которого в Президиум ВАС РФ отказано Определением ВАС РФ *от 20.11.2009 № ВАС-14945/09*) и согласуется с позицией Пленума ВАС РФ, содержащейся в п. 5 Постановления от 09.12.2002 № 11.

2. Является ли отсутствие информирования населения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства существенным нарушением предоставления земельного участка для строительства?

В силу п. 3 ст. 31 ЗК РФ органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Невыполнение данного требования является нарушением основных принципов земельного законодательства, поэтому не может быть признано формальным. Аналогичная правовая позиция сформулирована в Постановлении Президиума ВАС РФ от 15.06.2005 № 2479/05.

Относительно правовых последствий неисполнения названного требования существует следующая практика кассационного суда: *постановление от 27.05.2009 по делу № А63-14588/2008*, в передаче которого в Президиум ВАС РФ отказано Определением ВАС РФ от 22.07.2009 № ВАС-9145/09; *постановления от 22.07.2009 по делу № А63-8329/2008, от 03.12.2009 по делу № А63-16909/2008, от 18.03.2010 по делу № А63-7020/2009*.

3. Возможна ли отмена органом государственной власти (местного самоуправления) в порядке самоконтроля ненормативного правового акта, на основании которого заключен зарегистрированный договор аренды земельного участка?

Действующее законодательство не позволяет органу местного самоуправления отменять муниципальные правовые акты, на основании которых уже возникли гражданско-правовые отношения (Постановление Президиума ВАС РФ от 25.02.2010 № 15951/09). Указанный подход соответствует практике ФАС СКО (*постановления от 23.10.2007 по делу № А32-4264/2007, от 30.04.2009 по делу № А32-11060/2008, от 04.05.2009 по делу № А63-10109/2008, от 08.05.2009 по делу № А63-3999/2008, от 29.05.2009 по делу № А32-15031/2008, от 02.07.2009 по делу № А63-10101/2008*).

4. Существуют ли особенности исчисления срока, предусмотренного ч. 4 ст. 198 АПК РФ, в отношении заявлений прокуроров (государственных органов) об оспаривании ненормативных правовых актов?

Согласно ч. 4 ст. 198 АПК РФ заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом.

При отсутствии специального указания в соответствующем федеральном законе начало течения срока, установленного ст. 198 АПК РФ, следует определять со дня, когда прокурору (государственному органу) стало известно о нарушении. Движение материалов проверки в системе центральных органов и их структурных подразделениях не должно прерывать либо приостанавливать течение срока, установленного в ст. 198 АПК РФ, если это прямо не предусмотрено законом (*постановление от 10.02.2010 по делу № А32-25160/2008*).

5. Возможно ли рассмотрение по существу заявления о признании незаконным бездействия соответствующего органа, выразившегося в неприятии решения о предоставлении в собственность земельного участка на основании ст. 36 ЗК РФ, если заявление подано в суд до истечения срока, необходимого для принятия решения, но к моменту вынесения решения срок, установленный законом для принятия решения, истек?

Обращение заявителя в суд до момента истечения установленного срока не освобождает уполномоченный орган от рассмотрения обращения о предоставлении земельного участка в собственность. Таким образом, если к моменту вынесения судом решения установленный законом срок истек и заявление не рассмотрено, требования могут быть рассмотрены по существу. Судам необходимо учитывать разъяснения, содержащиеся в п. 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», о том, что рассмотрение заявлений собственников объектов недвижимости о приобретении земельных участков в собственность или в аренду для исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления является обязательным. В Постановлении Президиума ВАС РФ от 09.02.2010 № 13258/09 указано, что отказ в удовлетворении требования об обязанности устранить допущен-

ные нарушения по мотиву его преждевременности не соответствует действующему законодательству и препятствует реализации заявителем предусмотренного п. 1 ст. 36 ЗК РФ исключительного права на приватизацию земельного участка, на котором расположены принадлежащие ему на праве собственности объекты недвижимости. В постановлении от 23.01.2009 по делу № А63-14262/2007-С7-22 кассационный суд, признавая ошибочным вывод апелляционного суда о том, что общество преждевременно обратилось в суд с заявлением, указал на формальный характер такого подхода. Подача обществом в суд заявления до истечения месячного срока не освобождает администрацию и управление от соблюдения срока рассмотрения вопроса о предоставлении земельного участка в собственность.

6. На кого должна быть возложена обязанность устранить допущенное нарушение, если решение о предоставлении земельного участка на праве собственности правомочна принимать администрация, полномочия по определению условий договора купли-продажи делегированы департаменту по управлению городским имуществом, а обязанность по изготовлению и направлению проекта договора купли-продажи возложена на муниципальное учреждение «Центр приватизации муниципального имущества»?

При решении вопроса о том, какой орган обязан устранить допущенные нарушения, следует исходить из его компетенции, установленной соответствующими нормативными актами, и определить, какой именно орган допустил бездействие (п. 6 ст. 36 ЗК РФ). В рассматриваемой ситуации администрация правомочна самостоятельно устранить допущенные нарушения путем получения соответствующей информации от подчиненных ей муниципальных учреждений.

7. Каким образом квалифицировать требования об аннулировании записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок?

Квалификация названного требования (а также разрешение вопроса о надлежащем способе защиты нарушенного права — иск о признании права, виндикационный или негаторный) зависит от установления факта владения спорным объектом недвижимости (Постановления Президиума ВАС РФ от 04.09.2007 № 3039/07, от 27.01.2009 № 10527/08).

Приведенная позиция поддерживается кассационным судом (*постановления от 18.06.2008 по делу № А32-19775/2007, от 15.01.2010 по делу № А32-21452/2008*). При рассмотрении требований о признании недействительным зарегистрированного права следует учитывать правовую позицию Президиума ВАС РФ, сформулированную в Постановлении от 28.04.2009 № 15148/08.

Обзор подготовлен:

А.И. Мещерин, председатель третьего
судебного состава ФАС СКО

С.Ю. Стороженко, помощник судьи ФАС СКО

О.С. Карпенюк, специалист отдела анализа судебной практики
и учета законодательства ФАС СКО