



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 16-АПА19-10

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 августа 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.,
судей Меркулова В.П. и Нефедова О.Н.
при секретаре Гроховской В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Компания «СтройИнвест» о признании не действующим в части Порядка расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности Волгограда и предоставленные в аренду без торгов, утвержденного решением Волгоградской городской Думы от 16 июля 2013 г. № 79/2438,

по апелляционной жалобе Департамента муниципального имущества администрации Волгограда на решение Волгоградского областного суда от 15 марта 2019 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Волгоградской городской Думы от 16 июля 2013 г. № 79/2438, опубликованным в издании «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград», № 82, 6 августа 2013 г. (далее – Решение № 79/2438), утвержден Порядок расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в

муниципальной собственности Волгограда и предоставленные в аренду без торгов (далее также – Порядок).

Общество с ограниченной ответственностью «Компания «СтройИнвест» (далее – ООО «Компания «СтройИнвест», Общество), являющееся арендатором расположенного в г. Волгограде земельного участка, предоставленного для завершения строительства торгового комплекса, обратилось в суд с административным иском о признании недействующим абзаца девятого подпункта 2.1.4 Порядка в редакции решения Волгоградской городской Думы от 19 апреля 2017 г. № 56/1623 (далее – Решение № 56/1623), согласно которому в случае заключения договора аренды земельного участка, предоставленного для завершения строительства расположенных на данном земельном участке объектов незавершенного строительства, за исключением многоквартирных домов, размер годовой арендной платы за такой земельный участок устанавливается в пятикратном размере годовой арендной платы, рассчитанной в соответствии с данным Порядком, если иное не установлено земельным законодательством.

В обоснование требований Общество указало на несоответствие оспариваемого положения пункту 1 статьи 39⁷ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) и принципу экономической обоснованности, закрепленному в постановлении Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее также – Постановление № 582).

Решением Волгоградского областного суда от 15 марта 2019 г. административное исковое заявление удовлетворено: абзац девятый подпункта 2.1.4 Порядка признан не действующим со дня вступления в силу судебного акта.

В апелляционной жалобе Департамент муниципального имущества администрации Волгограда просит отменить решение суда, как незаконное и необоснованное, принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении административного искового заявления. Не соглашается с выводом суда о несоответствии абзаца девятого подпункта 2.1.4 Порядка принципу экономической обоснованности. Указывает на то, что одним из элементов формулы при расчете арендной платы установлена кадастровая стоимость земельного участка, которая является величиной, характеризующей экономическую ценность и доходность земельного участка. Кроме того, критерии, влияющие на доходность земельного участка, такие как: целевое назначение, вид разрешенного использования земельного участка, специфика осуществляемого арендатором вида деятельности на земельном участке, подлежат учету в составе таких элементов формулы, как коэффициент категории арендатора земельного участка из земель населенных пунктов, на котором расположены объекты недвижимости, коэффициент вида

функционального использования земельного участка, коэффициент дифференциации в зависимости от назначения объектов, расположенных на земельном участке из категории земель населенных пунктов. Установление ставок арендной платы в процентном отношении от экономической составляющей земельного участка (кадастровой стоимости) подразумевает соблюдение принципа экономической обоснованности. Действующее законодательство не предусматривает при осуществлении муниципальным органом своих полномочий по установлению порядка определения размера арендной платы за земельные участки необходимости экономического обоснования такого порядка и его отдельных положений.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокурором, участвовавшим в деле, и административным истцом представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ).

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение суда первой инстанции подлежит оставлению без изменения исходя из следующего.

Согласно пункту 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из данного кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

На основании и во исполнение Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права (пункт 4 статьи 2 ЗК РФ).

В соответствии с частями 1 и 4 статьи 7, пунктом 3 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа относятся к вопросам местного значения городского округа, по которым принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 65 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Как следует из подпункта 3 пункта 3 статьи 39⁷ ЗК РФ, порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Порядок расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности Волгограда и предоставленные в аренду без торгов, утвержден Решением № 79/2438.

Как правильно установлено судом первой инстанции, оспариваемое Решение № 79/2438 и внесшее в него изменения Решение № 56/1623 приняты уполномоченным органом в рамках предоставленной компетенции с соблюдением формы принятия нормативных правовых актов, порядка их принятия и утверждения, а также официального опубликования, и по этим основаниям не обжалуются.

Абзацем девятым подпункта 2.1.4 Порядка установлено, что в случае заключения договора аренды земельного участка, предоставленного для завершения строительства расположенных на данном земельном участке объектов незавершенного строительства, за исключением многоквартирных домов, размер годовой арендной платы за такой земельный участок устанавливается в пятикратном размере годовой арендной платы, рассчитанной в соответствии с этим Порядком, если иное не установлено земельным законодательством.

13 апреля 2018 г. между Департаментом муниципального имущества администрации Волгограда и ООО «Компания «СтройИнвест» заключен договор аренды № 11384 в отношении земельного участка из земель населенных пунктов, площадью 5740 кв. м, с кадастровым номером 34:34:079926:14:2, расположенного по адресу: г. Волгоград, Кировский р-н, ул. им. Курчатова, 9.

Пунктами 1.2, 1.3 указанного договора аренды определено, что земельный участок предоставлен для завершения строительства торгового комплекса; на земельном участке имеется объект незавершенного строительства.

Из расчета арендной платы за земельный участок, являющегося неотъемлемой частью договора аренды, следует, что арендная плата рассчитана по формуле с учетом пятикратного повышения, предусмотренного абзацем девятым подпункта 2.1.4 Порядка.

Суд первой инстанции, установив, что при введении оспариваемого условия о повышении размера арендной платы при аренде земельных участков, предоставленных для завершения строительства расположенных на них объектов незавершенного строительства, анализ и оценка экономических, природных и иных факторов, влияющих на уровень доходности земельных

участков, не проводились, пришел к обоснованному выводу о наличии оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Судебная коллегия соглашается с указанным выводом суда, поскольку он основан на правильном применении норм закона и соответствует обстоятельствам дела.

Согласно пункту 1 статьи 39⁷ ЗК РФ размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации», которое является общеобязательным при использовании всех земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в случаях, когда в соответствии с законом размер платы подлежит установлению соответствующими компетентными органами.

Одним из принципов определения арендной платы Постановление № 582 указывает принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 28 февраля 2017 г. № 424-О, государственным органам и органам местного самоуправления надлежит руководствоваться принципом экономической обоснованности при установлении ставок арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, в частности, необходимо обеспечить эффективное использование земли на основании оценки ее экономических факторов, влияющих на уровень доходности земельных участков.

Ставки арендной платы, коэффициенты и их значения должны устанавливаться в целях определения экономически обоснованной платы за аренду земельных участков, соответствующей определенному уровню коммерческой привлекательности, потребительскому спросу на землю, развитию инфраструктуры, и призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при одновременном соблюдении экономически справедливого баланса интересов арендодателя и арендаторов земельных участков.

Таким образом, при принятии нормативного правового акта помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли должны проводиться анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности.

Соблюдение принципа экономической обоснованности компетентным государственным или муниципальным органом должно быть доказано путем представления соответствующих расчетов (показывающих доходность земельных участков), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков.

Экономическое обоснование для установления оспариваемым абзацем 9 подпункта 2.1.4 Порядка пятикратного повышения размера годовой арендной платы в случае предоставления земельного участка в аренду для завершения строительства расположенных на нем объектов незавершенного строительства отсутствует.

Имеющиеся в материалах дела пояснительная записка к проекту Решения № 56/1623 и заключения отраслевых органов администрации Волгограда выводов об экономической обоснованности указанного условия и доказательств того, что при определении необходимости соответствующего увеличения размера арендной платы производились какие-либо расчеты, также не содержат.

В отсутствие экономического обоснования само по себе использование земельного участка для завершения строительства расположенных на нем объектов незавершенного строительства не может рассматриваться как основание для повышения арендной платы за такой земельный участок.

При таких данных суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что введение пятикратного увеличения размера арендной платы является произвольным, не связанным с многофакторным анализом доходности земельного участка, что противоречит основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Вопреки доводам апелляционной жалобы определение арендной платы на основании кадастровой либо рыночной стоимости земельного участка, характеризующих его экономическую ценность и доходность, не исключает требования о необходимости экономического обоснования увеличения арендной платы применительно к земельным участкам, занятым объектами незавершенного строительства.

Иные доводы апелляционной жалобы не опровергают выводов суда, они аналогичны позиции Департамента муниципального имущества администрации Волгограда в судебном заседании, которой суд дал надлежащую правовую оценку, в связи с чем Судебная коллегия не находит оснований для удовлетворения жалобы.

С учетом установленных по делу обстоятельств и приведенных норм федерального законодательства, Судебная коллегия приходит к выводу, что суд первой инстанции всесторонне, полно и объективно исследовал представленные документы и, оценив собранные доказательства в их

совокупности, правомерно признал нормативный правовой акт не действующим в оспариваемой части, что соответствует положениям части 2 статьи 215 КАС РФ.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Основания для отмены решения суда в апелляционном порядке, предусмотренные статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отсутствуют.

Руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Волгоградского областного суда от 15 марта 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Департамента муниципального имущества администрации Волгограда – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

