



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 46-АПА19-15

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 августа 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Нефедова О.Н.
при секретаре Касаткиной В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административным исковым заявлениям общества с ограниченной ответственностью «Комфорт», Ширяевой Марины Владимировны о признании не действующим в части решения Думы городского округа Тольятти от 24 мая 2018 г. № 1742 «О внесении изменений в решение Думы городского округа Тольятти от 01.10.2008 № 972 «О коэффициентах и процентах от кадастровой стоимости земельных участков, применяемых при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Тольятти и предоставленных в аренду без торгов»

по апелляционной жалобе администрации городского округа Тольятти на решение Самарского областного суда от 15 марта 2019 г., которым административные исковые заявления удовлетворены частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., возражения представителя Ширяевой М.В. Воротынской О.Л., представителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области Пака Л.Л., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Думы городского округа Тольятти от 1 октября 2008 г. № 972 «О коэффициентах и процентах от кадастровой стоимости земельных участков, применяемых при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Тольятти, и предоставленных в аренду без торгов» (далее – Решение № 972) утвержден процент от кадастровой стоимости земельных участков, применяемый при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Тольятти и предоставляемых для иных видов строительства (приложение № 3).

Согласно указанному приложению дифференцируемый по видам строительства процент от кадастровой стоимости установлен в зависимости от периода использования земельного участка: первые два года, третий год, четвертый и последующие годы.

Решением Думы городского округа Тольятти от 24 мая 2018 г. № 1742 «О внесении изменений в решение Думы городского округа Тольятти от 01.10.2008 № 972 «О коэффициентах и процентах от кадастровой стоимости земельных участков, применяемых при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Тольятти и предоставленных в аренду без торгов» (далее – Решение № 1742) в приложение № 3 к Решению № 972 внесены изменения: в пункте 2 исключено слово «торговли», в пункте 8 исключено слово «, офисных». Кроме того приложение № 3 к Решению № 972 дополнено пунктом 2.1 следующего содержания: «2.1. строительство объектов торговли, процент от кадастровой стоимости для которых составляет 4,0» и пунктом 8.2 следующего содержания: «8.2. строительства офисных объектов, процент от кадастровой стоимости для которых составляет 4,2». Согласно пункту 3 Решения № 1742 оно вступает в силу после дня его официального опубликования и распространяет свое действие на правоотношения, возникшие с 1 марта 2018 г.

Общество с ограниченной ответственностью «Комфорт» (далее – ООО «Комфорт»), являющееся арендатором земельного участка с кадастровым номером 63:09:0102153:3451, категория земель «земли населенных пунктов», вид разрешенного использования «для строительства офисных объектов», и Ширяева М.В., являющаяся арендатором земельного участка с кадастровым номером 63:09:0101181:519, категория земель «земли населенных пунктов», вид разрешенного использования «для строительства закрытого рынка», обратились в Самарский областной суд с уточненными административными исковыми заявлениями о признании недействующими подпунктов 1–4 пункта 2, пункта 3 Решения № 1742, указывая, что придание оспариваемым положениям обратной силы противоречит статье 4 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункту 2 статьи 47 Федерального закона

от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а установление пунктом 2 Решения № 1742 процента от кадастровой стоимости земельного участка в отсутствие анализа доходности и экономического обоснования противоречит основным принципам определения арендной платы, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 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), статье 39⁷ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ).

Определением Самарского областного суда от 12 марта 2019 г. административные дела по административным исковым заявлениям ООО «Комфорт» и Ширяевой М.В. объединены в одно производство для совместного рассмотрения.

Решением Самарского областного суда от 15 марта 2019 г. административные исковые заявления удовлетворены частично: со дня вступления в законную силу судебного акта признаны недействующими подпункты 2 и 4 пункта 2 Решения № 1742. В остальной части в удовлетворении требований отказано.

В апелляционной жалобе администрация городского округа Тольятти просит решение суда первой инстанции в части удовлетворения требований отменить и принять новое решение об отказе в удовлетворении административных исковых заявлений в полном объеме. Полагает, что Решение № 1742 соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. В материалы дела представлено экономическое обоснование процентов от кадастровой стоимости, подготовленное департаментом по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа Тольятти. При принятии решения о внесении изменений в Решение № 972 проводился анализ действующих договоров аренды земельных участков, существующего и предполагаемого уровня арендной платы, а также иных факторов, влияющих на эффективность использования арендаторами земельных участков, предоставленных под строительство.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокурором, участвовавшим в деле, и Ширяевой М.В. 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, 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.

Статьей 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципом самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий.

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 2 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 государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Пунктом 12.2 статьи 5 Закона Самарской области от 11 марта 2005 г. № 94-ГД «О земле» к полномочиям Правительства Самарской области в области земельных отношений отнесено в том числе установление порядка определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Самарской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и предоставленные в аренду без торгов, если иное не установлено федеральными законами.

Порядок определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, находящиеся на территории Самарской области и предоставленные в аренду без торгов, определен постановлением Правительства Самарской области от 6 августа 2008 г. № 308 «Об утверждении Порядка определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, находящиеся на территории Самарской области и предоставленные в аренду без торгов».

Пунктом 4 Постановления № 308 предусмотрено, что определение размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории Самарской области, для строительства осуществляется в соответствии с методикой, содержащейся в приложении № 2 «Методика определения размера

арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории Самарской области и предоставляемых для строительства» (далее также – Методика) к утвержденному этим постановлением Порядку, за исключением арендной платы за использование земельных участков, предоставляемых по результатам торгов.

Согласно пункту 1 Методики размер арендной платы за использование земельного участка определяется на основании кадастровой стоимости земельного участка и рассчитывается в процентах в соответствии с таблицами 1 и 2 данной Методики и абзацем четвертым данного пункта в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории Самарской области и предоставленных для строительства.

Процент от кадастровой стоимости земельных участков в отношении видов строительства, указанных в таблицах 1 и 2 данной Методики, а также проценты и дополнительные виды строительства, не указанные в таблицах 1 и 2 данной Методики, для случаев предоставления земельных участков в аренду в соответствии с данным пунктом утверждаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления городского округа, городского округа с внутригородским делением или муниципального района Самарской области, уполномоченного в соответствии с уставом соответствующего муниципального образования.

С учетом приведенных норм федерального и регионального законодательства суд первой инстанции правомерно признал, что оспариваемый в части акт принят уполномоченным органом в пределах предоставленной компетенции, что не оспаривается в рамках настоящего дела, как и соблюдение порядка его опубликования.

Пунктом 4 Решения № 972 утвержден процент от кадастровой стоимости земельных участков, применяемый при определении размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Тольятти и предоставляемых для иных видов строительства, согласно приложению № 3.

Решением № 1742 приложение № 3 к Решению № 972 дополнено пунктом 2.1, устанавливающим процент от кадастровой стоимости для земельных участков, предоставленных для строительства объектов торговли, – 4,0; и пунктом 8.2, устанавливающим процент от кадастровой стоимости для земельных участков, предоставленных для строительства офисных объектов, – 4,2.

Пунктом 1 статьи 39⁷ ЗК РФ предусмотрено, что 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.

Указанные принципы названы 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», в их числе предусмотрен принцип экономической обоснованности, заключающийся в установлении размера арендной платы, соответствующего доходности земельного участка, с учетом категории земель, к которой отнесен земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на 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.

В подтверждение доводов о соблюдении при принятии Решения № 1742, положений Постановления № 582 административным ответчиком представлены составленные департаментом по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа Тольятти Экономическое обоснование процентов от кадастровой стоимости земельных участков, предоставленных для целей строительства, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории городского округа Тольятти и предоставленных в аренду без торгов для видов: «строительство объектов торговли», «строительство офисных объектов» (далее – документ по обоснованию) и Отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта муниципального правового акта городского округа Тольятти, а также Заключение об оценке регулирующего воздействия проекта муниципального нормативного правового акта городского округа Тольятти, подготовленное и.о. руководителя департамента экономического развития администрации городского округа Тольятти.

Суд первой инстанции, оценив по правилам статьи 84 КАС РФ указанные документы и установив, что оспариваемые значения процента от кадастровой стоимости установлены без должного экономического обоснования, поскольку не содержат анализа и оценки экономических, природных и иных факторов, включая местоположение, уровень коммерческой привлекательности, потребительского спроса на землю, развитие инфраструктуры, градостроительной ценности, влияющих на уровень доходности исследуемых видов земельных участков, расположенных на территории городского округа Тольятти, с учетом в том числе их категории и разрешенного использования,

пришел к правильному выводу о наличии оснований для удовлетворения административного искового заявления.

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

Как правильно отмечено в решении суда, в перечисленных выше документах не приведено каких-либо расчетов, которые можно проверить, и позволяющих убедиться, что значения процентов от кадастровой стоимости установлены в целях определения экономически обоснованной платы за аренду земельных участков и действительно призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при одновременном соблюдении экономически справедливого баланса интересов арендодателя и арендаторов земельных участков.

Изложенные администрацией городского округа Тольятти в апелляционной жалобе доводы о правильности экономического обоснования и ссылки на проведенный анализ действующих договоров аренды материалами дела не подтверждаются. В частности, в документе по обоснованию указывается на среднюю рентабельность по отрасли строительства 6,7% и возможность получения дополнительного дохода от вложения полученных от продажи земельного участка денежных средств в размере 7,25–10% годовых, а также предлагается с учетом превышения кадастровой стоимости над рыночной установить величину процента от кадастровой стоимости в диапазоне 6,5–8%. Однако выведение итоговых оспариваемых величин (4,0% и 4,2%) никакими расчетами не подтверждено.

При этом установленный Решением № 972 применяемый к кадастровой стоимости коэффициент вида использования земельного участка, предоставляемого для целей, не связанных со строительством (Кв), в отношении земельных участков под объектами торговли составляет 0,0355 (то есть 3,55%), а в отношении земельных участков офисов, издательств, предприятий, организаций, учреждений финансирования, кредитования – 0,05 (то есть 5%).

Отличие установленных оспариваемым Решением № 1742 значений от величин коэффициента Кв ничем не мотивировано.

При таких обстоятельствах, оценив в совокупности и взаимной связи имеющиеся в материалах дела доказательства, Судебная коллегия считает, что вывод суда о признании оспариваемого нормативного правового акта не действующим в части является правомерным и основанным на представленных в материалы дела доказательствах.

Основания для отмены в апелляционном порядке решения суда первой инстанции, в том числе те, на которые имеются ссылки в апелляционной жалобе, отсутствуют.

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

определила:

решение Самарского областного суда от 15 марта 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации городского округа Тольятти – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

