



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 53-КАД25-9-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

19 ноября 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,
судей Першутова А.Г., Капкаева Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Администрации города Норильска на решение Норильского городского суда Красноярского края от 31 октября 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 4 февраля 2025 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 мая 2025 г. по административному делу № 2а-5246/2024

по административному исковому заявлению Кононовой Ольги Николаевны о признании незаконным распоряжения Администрации города Норильска от 20 сентября 2024 г. № 6351 «Об отказе в предоставлении земельного участка в собственность» и о возложении обязанности повторно рассмотреть заявление о предоставлении в собственность земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] общей площадью 470 кв. м, расположенного по адресу: [REDACTED].

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Першутова А.Г., в отсутствие извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства участвующих в деле лиц Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Коконова О.Н. обратилась в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным распоряжения Администрации города Норильска

от 20 сентября 2024 г. № 6351 «Об отказе в предоставлении земельного участка в собственность» (далее также – распоряжение № 6351), о возложении обязанности повторно рассмотреть заявление Кононовой О.Н. о предоставлении в собственность земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] общей площадью 470 кв. м, расположенного по адресу:

[REDACTED] (далее также – земельный участок), категория земель – земли особо охраняемых природных территорий и объектов, вид разрешенного использования – для установки домика отдыха, размещения сооружений вспомогательного использования и организации досуга.

Распоряжением № 6351 отказано в предоставлении земельного участка в собственность на основании подпункта 19 пункта 1 статьи 39¹⁶ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) и с учетом того, что срок действия договора аренды названного земельного участка от 20 июня 2014 г. № 7971 (далее также – Договор аренды) истек.

Административный истец оспорила отказ в суде, так как полагала, что Договор аренды считается продленным на неопределенный срок, поскольку ни одна из сторон требований о прекращении действия указанного договора не заявила, оплата арендных платежей по Договору аренды производилась.

Решением Норильского городского суда Красноярского края от 31 октября 2024 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 4 февраля 2025 г. и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 мая 2025 г., административное исковое заявление удовлетворено.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Администрация города Норильска просит отменить принятые по делу судебные акты, ссылаясь на нарушение судами норм материального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 30 октября 2025 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации установила следующее.

Между Управлением имущества Администрации города Норильска и Курбановой Н.А. 20 июня 2014 г. заключен договор № 7971 аренды земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] общей площадью 470 кв. м, расположенного по адресу: [REDACTED]

[REDACTED], общей площадью 470 кв. м, категория земель – земли особо охраняемых природных территорий и объектов, вид разрешенного использования – для установки домика отдыха, размещения сооружений вспомогательного использования и организации досуга.

Срок аренды земельного участка установлен до 1 июля 2017 г.

По договору уступки права аренды от 2 августа 2016 г. права и обязанности арендатора земельного участка перешли административному истцу Кононовой О.Н.

После окончания срока действия Договора аренды (1 июля 2017 г.) Кононовой О.Н. не были осуществлены действия по возврату объекта аренды в установленном порядке и вносилась плата за фактическое пользование земельным участком, в том числе за 2024 год.

Коконова О.Н. 10 сентября 2024 г. обратилась в Управление имущества Администрации города Норильска с заявлением о предоставлении ей указанного земельного участка в собственность на основании подпункта «а» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 и 2024 годах» (далее – постановление Правительства РФ № 629).

Распоряжением Администрации города Норильска от 20 сентября 2024 г. № 6351 «Об отказе в предоставлении земельного участка в собственность» Кононовой О.Н. отказано в предоставлении земельного участка в собственность на основании пункта 19 статьи 39¹⁶ ЗК РФ и с учетом того, что срок действия Договора аренды истек.

Коконова О.Н. обратилась в суд с административным иском с заявлением о признании незаконным распоряжения № 6351 и возложении обязанности повторно рассмотреть ее заявление о предоставлении в собственность земельного участка.

Полагала, что Договор аренды считается продленным на неопределенный срок, поскольку ни одна из сторон требований о прекращении действия данного договора не заявила, оплата арендных платежей по Договору аренды производилась.

Решением Норильского городского суда Красноярского края от 31 октября 2024 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 4 февраля 2025 г. и кассационным определением судебной

коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 мая 2025 г., административное исковое заявление удовлетворено. Суд признал незаконным распоряжение № 6351 об отказе в предоставлении земельного участка в собственность с возложением на Управление имущества Администрации города Норильска обязанности в течение 14 календарных дней со дня вступления решения в законную силу повторно рассмотреть заявление Кононовой О.Н.

Удовлетворяя заявленное требование, суд первой инстанции исходил из того, что на дату обращения Кононовой О.Н. в Управление имущества Администрации города Норильска с заявлением (10 сентября 2024 г.) Договор аренды являлся действующим, оспариваемое распоряжение не содержит указаний на нормы федерального законодательства, в соответствии с которыми земельный участок отнесен к землям, ограниченным в обороте (не предоставляющимся в частную собственность), при этом подпункт 19 пункта 1 статьи 39¹⁶ ЗК РФ, на который в том числе имеется ссылка в оспариваемом распоряжении, не содержит такого запрета.

Суд апелляционной инстанции также указал, что спорный земельный участок входит в территориальную зону «зона учреждений и объектов рекреации» (РЛ), на момент подачи заявления о предоставлении земельного участка в собственность (10 сентября 2024 г.) административный истец вносила арендные платежи, в связи с чем соблюдены требования подпункта «а» пункта 1 постановления Правительства РФ № 629 о возможности подачи заявления о предоставлении находящегося в аренде земельного участка в собственность путем продажи без проведения торгов.

С этими выводами согласился суд кассационной инстанции.

Между тем выводы судов являются ошибочными ввиду следующего.

По общим правилам, установленным земельным законодательством, продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 39³ ЗК РФ (пункт 1 статьи 39³ ЗК РФ).

Пунктом 2 указанной статьи установлены исключения из общего правила и приведен перечень случаев продажи земельных участков без проведения торгов.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 8 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Правительство Российской Федерации наделено правом в 2022, 2023 и 2024 годах при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установить особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе дополнительно определить случаи предоставления таких земельных

участков без проведения торгов и сократить сроки предоставления таких земельных участков.

Постановление Правительства РФ № 629 принято названным органом в порядке реализации указанных полномочий.

Согласно подпункту «а» пункта 1 постановления Правительства РФ № 629 предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с учетом введенных данным постановлением особенностей, в частности наряду со случаями, предусмотренными Земельным кодексом Российской Федерации, допускается продажа без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, отдыха (рекреации), производственной деятельности, нужд промышленности и предоставленных в аренду, при условии отсутствия у уполномоченного органа, предусмотренного статьей 39² ЗК РФ, информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка.

Между тем это право может быть реализовано только в случае отсутствия перечисленных в статье 39¹⁶ ЗК РФ оснований для отказа в предоставлении земельного участка.

Из положений статьи 39¹⁶ ЗК РФ следует, что уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в том числе в случае, если предоставление земельного участка на заявленном виде прав не допускается (пункт 19).

Согласно сведениям из Единого государственного реестра недвижимости земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] входит в территориальную зону «зона учреждений и объектов рекреации» (РЛ), относится к категории земель «земли особо охраняемых территорий и объектов», имеет вид разрешенного использования «для установки домика отдыха, размещения сооружений вспомогательного использования и организации досуга».

В пункте 5 статьи 27 ЗК РФ содержится перечень ограниченных в обороте находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, к которым относятся участки в пределах особо охраняемых природных территорий. В силу абзаца второго пункта 2 статьи 27 ЗК РФ изъятый из оборота или ограниченный в обороте земельный участок не предоставляется в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

При этом такие территории могут находиться как в границах, так и за границами населенного пункта. Земельные участки, включенные в состав зон

особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94–100 ЗК РФ (пункт 10 статьи 85 ЗК РФ).

В силу пункта 1 статьи 94 ЗК РФ, преамбулы Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» 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 постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

Исходя из приведенных норм Администрация города Норильска в оспариваемом решении правомерно указала самостоятельным основанием для отказа в предоставлении публичного земельного участка в собственность пункт 19 статьи 39¹⁶ ЗК РФ, согласно которому предоставление земельного участка на заявленном виде прав (в собственность) не допускается.

Упрощенный порядок предоставления земельного участка, установленный постановлением Правительства РФ № 629, не предусматривает предоставления в собственность ограниченных в обороте земель и земельных участков вопреки запретам, установленным земельным законодательством.

Также судами установлено, что срок действия Договора аренды истек 1 июля 2017 г.

С заявлением о заключении нового договора аренды земельного участка до истечения срока первоначального договора ни Кононова О.Н., ни ее правопредшественник не обращались.

Земельный кодекс Российской Федерации с 1 марта 2015 г. дополнен главой V¹ «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

В соответствии с пунктом 15 статьи 39⁸ ЗК РФ арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов.

В то же время при наличии оснований и соблюдении условий, указанных в пунктах 3 и 4 статьи 39⁶ ЗК РФ, арендаторы находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков имеют право на заключение нового договора аренды таких земельных участков без проведения торгов.

Согласно пунктам 3 и 4 статьи 39⁶ ЗК РФ граждане и юридические лица, которым земельный участок был предоставлен без проведения торгов, имеют право на заключение нового договора аренды такого земельного участка в указанных в пункте 3 названной статьи случаях при наличии в совокупности следующих условий: 1) заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом до

дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка; 2) исключительным правом на приобретение такого земельного участка в случаях, предусмотренных указанным кодексом, другими федеральными законами, не обладает иное лицо; 3) ранее заключенный договор аренды такого земельного участка не был расторгнут с этим гражданином или этим юридическим лицом по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 статьи 46 указанного кодекса; 4) на момент заключения нового договора аренды такого земельного участка имеются предусмотренные подпунктами 1 30 пункта 2 статьи 39⁶ ЗК РФ основания для предоставления без проведения торгов земельного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов.

Исходя из позиции, закрепленной в пункте 23 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020) (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июля 2020 г.), положениями Земельного кодекса Российской Федерации в редакции, действующей с 1 марта 2015 г., прямо не исключено применение положений пункта 2 статьи 621 Гражданского кодекса Российской Федерации о возобновлении договора на неопределенный срок к договору аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, правомерно заключенному без проведения торгов, в случае когда арендатор имеет право на заключение нового договора аренды без проведения торгов.

Следовательно, если после 1 марта 2015 г. арендатор продолжил пользование таким земельным участком после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок.

Однако в данном случае статьей 39⁶ ЗК РФ, действовавшей на дату истечения срока договора аренды, не предусмотрено предоставление земельного участка в рекреационных целях без проведения торгов.

Таким образом, выводы судов противоречат приведенным нормам земельного законодательства.

Являются обоснованными доводы Администрации города Норильска о том, что у Кононовой О.Н. отсутствовало право на предоставление ей земельного участка после прекращения Договора аренды без торгов (заключение договора аренды на новый срок) в силу истечения срока договора аренды от 20 июня 2014 г. № 7971, а также на основании подпункта «а» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 и 2024 годах».

Поскольку суды при рассмотрении настоящего спора допустили существенные нарушения норм материального права, повлиявшие на исход дела, вынесенные по делу судебные акты подлежат отмене с принятием нового решения об отказе в удовлетворении административного иска.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Норильского городского суда Красноярского края от 31 октября 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 4 февраля 2025 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 мая 2025 г. по административному делу № 2а-5246/2024 отменить.

В удовлетворении административного иска отказать.

Председательствующий

Судьи