



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 33-КАД26-3-К3

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

17 июня 2026 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,
судей Калининой Л.А. и Капкаева Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Шишкина Павла Николаевича на решение Выборгского городского суда Ленинградской области от 9 апреля 2025 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 24 июля 2025 г., кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 декабря 2025 г. по административному делу № 2а-2544/2025 по административному исковому заявлению Шишкина П.Н. к администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области, главе администрации МО «Выборгский район» Савинову В.Г., комитету по управлению муниципальным имуществом и градостроительству МО «Выборгский район» Ленинградской области, председателю комитета по управлению муниципальным имуществом и градостроительству МО «Выборгский район» Ленинградской области Кулику А.Н. о признании незаконным решения об отказе в предоставлении Шишкину П.Н. земельного участка.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения Шишкина П.Н., его представителя - Малиновского А.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Шишкин П.Н. обратился в суд с административным иском заявлением о признании незаконными решений администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области от 22 ноября 2024 г. и от 25 ноября 2024 г. об отказе в предоставлении земельного участка в собственность за плату без проведения торгов; о возложении на административных ответчиков обязанности повторно рассмотреть заявление от 3 сентября 2024 г. о предоставлении земельного участка в собственность за плату без проведения торгов и заключить договор купли-продажи земельного участка.

Решением Выборгского городского суда Ленинградской области от 9 апреля 2025 г. признан незаконным отказ администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области от 22 ноября 2024 г. № оз-1663 в предоставлении Шишкину П.Н. муниципальной услуги по предоставлению земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] в собственность за плату без проведения торгов и решение об отказе в предоставлении земельного участка без проведения торгов от 25 ноября 2024 г. № ПЗУ-20241125-21619412265-4; на администрацию МО «Выборгский район» Ленинградской области возложена обязанность повторно рассмотреть заявление о предоставлении Шишкину П.Н. земельного участка в собственность за плату без проведения торгов; в удовлетворении административных исковых требований в остальной части отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 24 июля 2025 г., оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 декабря 2025 г., решение Выборгского городского суда Ленинградской области от 9 апреля 2025 г. отменено в части возложения на администрацию МО «Выборгский район» Ленинградской области обязанности повторно рассмотреть заявление Шишкина П.Н., в удовлетворении административного иска отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Шишкин П.Н. просит отменить вынесенные по делу судебные акты в части отказа в удовлетворении административных исковых требований, как принятые с нарушением норм материального и процессуального права, и удовлетворить заявленные требования в полном объеме.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 3 июня 2026 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно статье 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли 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 приходит к следующему.

В соответствии с частью 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 2022-2024 годах установить особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе дополнительно определить случаи предоставления таких земельных участков без проведения торгов.

Подпунктом «а» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 - 2024 годах, а также о случаях установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размере такой платы» (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 629) в 2024 году допускалась наряду со случаями, предусмотренными Земельным кодексом Российской Федерации, продажа гражданину без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства за границами населенного пункта, ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд и предоставленных в аренду этому гражданину, при условии отсутствия у уполномоченного органа, предусмотренного статьей 39² Земельного кодекса Российской Федерации, информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка.

Из материалов дела следует, что между администрацией МО «Выборгский район» Ленинградской области и административным истцом Шишкиным П.Н. 7 июня 2024 г. заключен договор аренды земельного участка категории земель «земли населенных пунктов» с видом разрешенного использования - ведение огородничества, кадастровый номер [REDACTED], площадью 1000 кв. м (10 соток), расположенного по адресу: [REDACTED], сроком на три года, по истечении срока договор аренды продлению не подлежит.

Административным истцом 3 сентября 2024 г. в комитет по управлению муниципальным имуществом и градостроительству администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области через единый федеральный портал Госуслуги подано заявление № 4452321897 о предоставлении арендуемого земельного участка в собственность за плату без проведения торгов на основании постановления Правительства Российской Федерации № 629.

Оспариваемыми решениями Шишкину П.Н. отказано в предоставлении земельного участка в собственность за плату без проведения торгов на основании пунктов 1 и 14 статьи 39¹⁶ Земельного кодекса Российской Федерации со ссылкой на результаты выездного обследования участка, оформленные актом от 8 октября 2024 г., согласно которому определено: земельный участок не огорожен, доступ не ограничен, на земельном участке выявлены посадки плодово-ягодных кустарников (смородина) и грядки для выращивания овощных и ягодных культур открытого грунта (клубника, салат зеленый, укроп). В решении также указано, что юридическим отделом отказано в согласовании проекта договора купли-продажи, поскольку: фактического использования предоставленного для ведения огородничества земельного участка (как это установлено статьей 3 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») в границах полной (испрошенной) площади не усматривается; признаки отдыха граждан и (или) выращивания гражданином для собственных нужд сельскохозяйственных культур отсутствуют (из материалов фотофиксации можно сделать вывод лишь о проведении арендатором исключительно подготовительных работ, в большей части для обозначения ориентиров (границ) земельного участка); не имеется целевого использования земельного участка.

Основания отказа: заявитель не имеет права на приобретение земельного участка без проведения торгов; разрешенное использование земельного участка не соответствует целям использования земельного участка.

Удовлетворяя исковое заявление в части, суд первой инстанции, исходил из того, что в отношении испрашиваемого земельного участка проверка в рамках государственного земельного надзора уполномоченным органом (Росреестром) не проводилась, информация о фактах использования земельного участка не по целевому назначению органом государственного земельного надзора не фиксировалась, предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований административному истцу не выдавалось, акт обследования от 8 октября 2024 г. к таким доказательствам не относится и не подтверждает, что разрешенное использование земельного участка не соответствует целям его использования, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка.

Поскольку приведенные в оспариваемых решениях доводы о неиспользовании Шишкиным П.Н. предоставленного в аренду земельного

участка в соответствии с видом разрешенного использования - огородничество не нашли своего объективного подтверждения, суд первой инстанции пришел к выводу о наличии оснований для признания оспариваемых отказов незаконными, с чем согласились суды апелляционной и кассационной инстанций.

Отменяя решение суда первой инстанции в части удовлетворенных требований о возложении на административного ответчика обязанности повторно рассмотреть заявление Шишкина П.Н., суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, исходил из того, что срок действия постановления Правительства Российской Федерации № 629, устанавливавшего дополнительные по отношению к Земельному кодексу Российской Федерации основания для предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, ограничен периодом 2022–2024 годов.

В связи с тем, что предоставление в собственность за плату без торгов испрашиваемого Шишкиным П.Н. земельного участка на основании подпункта «а» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации № 629 действующим законодательством не предусмотрено, то у органа местного самоуправления отсутствует возможность принять решение по существу вопроса, в том числе заключить договор купли-продажи земельного участка после 1 января 2025 г.

Вместе с тем, судами не учтены положения части 5 статьи 15 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, согласно которым при разрешении административного дела суд применяет нормы материального права, которые действовали на момент возникновения правоотношения с участием административного истца, если из федерального закона не вытекает иное.

Как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 24 постановления от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», при разрешении споров, рассматриваемых по правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ, суд применяет нормы материального права, которые действовали во время возникновения правоотношения с участием административного истца (заявителя), если из федерального закона не вытекает иное (часть 5 статьи 15 КАС РФ, часть 5 статьи 3 и часть 1 статьи 13 АПК РФ).

В связи с этим изменение правового регулирования ко времени рассмотрения дела, как правило, не может служить основанием для отказа в восстановлении права, которое было незаконно нарушено органом или лицом, наделенными публичными полномочиями. Вместе с тем суд, признавая оспоренное решение, действие (бездействие) незаконным, может отказать в возложении на административного ответчика (орган или лицо, наделенные публичными полномочиями) обязанности совершить какие-либо действия, если на день рассмотрения дела законодательством установлен

запрет на осуществление гражданами, организациями соответствующих действий.

Согласно пункту 26 названного постановления следует, что, признав оспоренное решение, действие (бездействие) незаконным, суд независимо от того, содержатся ли соответствующие требования в административном исковом заявлении (заявлении), вправе указать административному ответчику (наделенным публичными полномочиями органу или лицу) на необходимость принятия решения о восстановлении права, устранения допущенного нарушения, совершения им определенных действий в интересах административного истца (заявителя) в случае, если судом при рассмотрении дела с учетом субъектного состава участвующих в нем лиц установлены все обстоятельства, служащие основанием материальных правоотношений (пункт 1 части 2, пункт 1 части 3 статьи 227 КАС РФ, часть 2 статьи 201 АПК РФ).

Постановлением Правительства Российской Федерации № 629 определено наличие следующих условий предоставления земельного участка: он должен быть предназначен для ведения личного подсобного хозяйства за границами населенного пункта, ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд; предоставлен в аренду заявителю; отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и не устраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании земельного участка.

Шишкин П.Н. обратился с заявлением о предоставлении ему арендуемого земельного участка в собственность за плату без проведения торгов 3 сентября 2024 г., то есть в период действия постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 - 2024 годах, а также о случаях установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размере такой платы».

При этом на день рассмотрения дела судом соответствующий запрет на предоставление гражданину земельного участка по договору купли-продажи законодательством не был установлен, поскольку истечение периода, определенного статьей 8 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и указанного в постановлении Правительства Российской Федерации № 629, установившего особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, учитывая возникновение правоотношений в период его действия, таковым не является, в связи с чем избранный административным истцом способ восстановления нарушенного права является правильным.

С учетом изложенного, исходя из цели и смысла постановления Правительства Российской Федерации № 629, принятого в рамках реализации статьи 8 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и предусматривающего механизмы поддержки граждан Российской Федерации, выводы нижестоящих судов о том, что основания для возложения на администрацию МО «Выборгский район» Ленинградской области обязанности повторно рассмотреть заявление о предоставлении Шишкину П.Н. земельного участка в собственность за плату без проведения торгов и заключить договор купли-продажи испрашиваемого земельного участка отсутствуют, основан на неправильном применении норм материального права.

Поскольку нарушения норм материального права судами при рассмотрении и разрешении настоящего дела являются существенными, повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов Шишкина П.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

о п р е д е л и л а :

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 24 июля 2025 г., кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 декабря 2025 г. отменить.

Решение Выборгского городского суда Ленинградской области от 9 апреля 2025 г. в части удовлетворения требований административного искового заявления Шишкина П.Н. отставить без изменений.

Указанное решение в части отказа в удовлетворении административных исковых требований о возложении на администрацию МО «Выборгский район» Ленинградской области обязанности заключить договор купли-продажи земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] отменить, принять в этой части новое решение, которым административные исковые требования удовлетворить.

На администрацию МО «Выборгский район» Ленинградской области возложить обязанность заключить с Шишкиным П.Н. договор купли-продажи земельного участка с кадастровым номером [REDACTED].

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]