

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 304-ЭС24-17140

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А45-26765/2023

Резолютивная часть определения объявлена 17 декабря 2024 г.  
Полный текст определения изготовлен 25 декабря 2024 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Поповой Г.Г.,  
судей Борисовой Е.Е., Грачевой И.Л.,

при участии представителя мэрии города Новосибирска Кирпун Д.Д. (доверенность от 27 декабря 2023 г.) и представителя общества с ограниченной ответственностью «Дорсиб Инжиниринг» Ветошкина Т.А. (доверенность от 28 ноября 2024 г.),

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Мэрии города Новосибирска на решение Арбитражного суда Новосибирской области от 19 декабря 2023 г., постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2024 г. и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 июня 2024 г. по делу № А45-26765/2023,

### УСТАНОВИЛА:

общество с ограниченной ответственностью «Дорсиб Инжиниринг» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд Новосибирской области с заявлением о признании незаконным уведомления Мэрии города Новосибирска (далее – Мэрия) от 19 июля 2023 г. № 31/19/10647 об отказе в предоставлении Обществу в собственность без проведения торгов земельного участка площадью 20 926 кв.м с кадастровым номером 54:35:084700:202, расположенного по адресу: Новосибирская область, Новосибирск,

ул. Приграничная; о возложении на Мэрию обязанности в течение 14 календарных дней с момента вступления решения суда в законную силу подготовить, подписать и направить для подписания Обществу в трех экземплярах проект договора купли-продажи указанного земельного участка по цене, подлежащей определению в десятикратном размере ставки земельного налога за единицу площади земельного участка, но не более его кадастровой стоимости.

Арбитражный суд Новосибирской области решением от 19 декабря 2023 г., оставленным без изменения постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2024 г. и постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 июня 2024 г., заявленные требования удовлетворил.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, Мэрия обратилась с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации, в которой просит отменить решение суда первой инстанции, постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций, ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм материального права, повлиявшие на исход дела.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2024 г. жалоба Мэрии вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представитель Мэрии поддержал доводы жалобы, а представитель Общества возражал против ее удовлетворения по основаниям, изложенным в отзыве, считая принятые по делу судебные акты законными и обоснованными.

Согласно части 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г.Г., выслушав объяснения представителей сторон, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции по следующим основаниям.

Мэрия (арендодатель) и общество с ограниченной ответственностью «Дорсиб плюс» (арендатор; далее – Компания) 01 декабря 2014 г. заключили договор № 119612р аренды земельного участка с кадастровым номером

54:35:084700:202 площадью 20 926 кв.м для строительства склада инертных и строительных материалов, бытового корпуса в составе асфальтобетонного завода сроком по 01 декабря 2017 г.

Компания и Общество заключили 07 мая 2019 г. соглашение о передаче прав и обязанностей по договору аренды земельного участка от 01 декабря 2014 г. № 119612р (далее – Соглашение).

В соответствии с пунктом 2 Соглашения Общество использует земельный участок на основании договора от 01 декабря 2014 г. № 119612р, действие которого возобновлено на неопределенный срок на основании письма Департамента земельных и имущественных отношений Мэрии от 14 февраля 2018 г. № 31/19/01572 в соответствии со статьей 621 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс). Арендная плата по договору составила 3 013 972 руб. 80 коп. в год или 251 164 руб. 40 коп. в месяц.

В пункте 5 Соглашения указано, что уступка прав и обязанностей по указанному договору аренды совершена в соответствии с пунктом 5 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) с согласия арендодателя, выраженного в письме Департамента земельных и имущественных отношений Мэрии от 16 апреля 2019 г. № 31/19/0594.

Возведение объектов капитального строительства на земельном участке с кадастровым номером 54:35:084700:202 производится в II этапа в соответствии с проектной документацией 2022-04-ПД и разрешением на строительство промышленной базы 54-Ru54303000-378-2019.

Обществу 23 декабря 2019 г. выдано разрешение на строительство здания операторской с установкой для производства полимера (полимерно-битумное вяжущее, далее - ПБВ) – I этап строительства промышленной базы.

Впоследствии Управление архитектурно-строительной инспекции Мэрии 02 мая 2023 г. выдало Обществу разрешение на ввод в эксплуатацию здания операторской с установкой ПБВ – I этап строительства промышленной базы.

Право собственности Общества на нежилое здание операторской с кадастровым номером 54:35:084700:472 площадью 74,9 кв.м зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) 12 июля 2023 г., на установку ПБВ с кадастровым номером 54:35:084700:471 площадью 1014,8 кв.м - 10 июля 2023 г.

Общество 29 июня 2023 г. обратилось в Мэрию с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность без проведения торгов на основании подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3 Земельного кодекса.

Письмом от 19 июля 2023 г. № 31/19/10647 Мэрия уведомила Общество об отказе в предоставлении в собственность земельного участка. Отказ мотивирован отсутствием у заявителя в соответствии с земельным законодательством права на приобретение земельного участка без проведения торгов, поскольку не представлены документы, подтверждающие право собственности заявителя на объекты недвижимости, расположенные на испрашиваемом земельном участке; на спорном участке возведены два объекта,

предусмотренные только одним этапом строительства из запланированных двух.

Не согласившись с отказом, Общество обратилось в арбитражный суд с требованиями по настоящему делу.

Удовлетворяя заявленные требования, суды трех инстанций сослались на положения статьи 13 Гражданского кодекса, части 1 статьи 198, части 2 статьи 201 АПК РФ, пункта 1 статьи 39.1, статьи 39.2, подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3, подпункта 2 пункта 2 статьи 39.4, подпункта 1 пункта 2 статьи 39.15, пункта 1 статьи 39.16, пунктов 2, 5 статьи 39.17, пункта 1 статьи 39.20 Земельного кодекса, подпункта 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», разъяснения, изложенные в пункте 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление № 6/8), пункт 5 постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», пункт 6 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 декабря 2017 г., и исходили из того, что у Общества имеется право на приобретение в собственность испрашиваемого земельного участка на указанных им условиях.

Суды установили, что спорный земельный участок предоставлен Обществу на основании договора аренды с правом возведения на нем объектов капитального строительства, и сделали вывод, что в силу прямого указания закона Общество, являясь собственником расположенных на земельном участке объектов, имеет право на приобретение участка арендованной площадью в собственность без проведения торгов.

Принимая во внимание представленное Обществом в материалы дела обоснование от 06 сентября 2023 г., подготовленное обществом с ограниченной ответственностью «Стройтехэкспертпроект» (далее – ООО «Стройтехэкспертпроект»), суды пришли к выводу, что для эксплуатации возведенных объектов необходима вся площадь испрашиваемого земельного участка.

Также суды указали, что выкупная цена испрашиваемого земельного участка должна быть определена исходя из норм законодательства, действовавшего на дату подачи заявления о выкупе земельного участка.

Между тем суды трех инстанций не учли следующее.

В силу пункта 1 статьи 39.3 Земельного кодекса по общему правилу продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков осуществляется на торгах, проводимых в форме аукциона.

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

В подпункте 6 пункта 2 статьи 39.3 Земельного кодекса предусмотрено, что без проведения торгов осуществляется продажа земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 Земельного кодекса.

Согласно пункту 1 статьи 39.20 Земельного кодекса, если иное не установлено названной статьей или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

Необходимыми условиями для выкупа земельного участка без проведения торгов на основании подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3, статьи 39.20 Земельного кодекса являются: нахождение на испрашиваемом земельном участке объекта недвижимости, принадлежащего на праве собственности заявителю; соответствие объекта недвижимости целям использования земельного участка; определение площади подлежащего выкупу земельного участка в размере площади занятой зданием или сооружением и необходимой для его использования.

По смыслу указанных норм, подлежащих применению с учетом общих положений земельного законодательства, обязывающих арендатора использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением (статья 42 Земельного кодекса), возникновение у него исключительного права на приобретение земельного участка в собственность без проведения торгов зависит от достижения той цели, для которой он был предоставлен в аренду.

В отличие от собственника земельного участка арендатор при использовании земельного участка ограничен не только актами, определяющими правовой режим этого участка, а также, являясь стороной договора аренды в силу пункта 1 статьи 615 Гражданского кодекса арендатор обязан использовать арендованное имущество в соответствии с условиями договора, в том числе в части соблюдения целевого использования участка.

Предоставление права собственности на земельный участок, находящийся в публичной собственности, без проведения торгов лицу, имеющему в собственности здание (сооружение), возведенное на данном участке, предоставленном в установленном законом порядке для строительства именно такого объекта, вызвано необходимостью обслуживания и использования данного строения по назначению.

В соответствии с позицией, сформулированной в определении Верховного Суда Российской Федерации от 06 марта 2017 г. № 305-КГ16-16409, при предоставлении в собственность хозяйствующего субъекта арендуемого им земельного участка без публичных торгов орган государственной власти обязан учитывать потребность в данном земельном

участке исходя из назначения объекта недвижимости, расположенного на участке, градостроительных и иных требований, предъявляемых к эксплуатируемым объектам недвижимости, а также проектов планировки и развития территории соответствующего населенного пункта.

Предоставление в собственность публичного земельного участка, занятого объектом, для строительства которого участок не предоставлялся, или площадь которого значительно превышает площадь недвижимости с учетом цели ее эксплуатации, может свидетельствовать о выкупе участка в обход установленной законом процедуры приватизации (статья 217 Гражданского кодекса и статья 39.20 Земельного кодекса).

При этом из совокупного анализа пунктов 2 и 3 части 17 статьи 51 и части 15 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 135 Гражданского кодекса следует, что основными критериями для отнесения строений и сооружений к вспомогательным являются их принадлежность к виду сооружений пониженного уровня ответственности, отсутствие необходимости получения разрешительной документации на их строительство и наличие на земельном участке основного объекта недвижимого имущества, по отношению к которому такое строение или сооружение выполняет вспомогательную или обслуживающую функцию.

Правообладатель публичного земельного участка, предоставленного ему для строительства объекта недвижимости, вправе самостоятельно определить очередность возведения вспомогательных объектов и принять решение об их создании до начала строительства основного объекта недвижимости. Однако приобретение такого участка в собственность путем выкупа на возмездной основе возможно только после окончания строительства основного объекта.

Данные выводы соответствуют правовому подходу, изложенному в пункте 53 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 07.04.2021, определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2021 г. № 302-ЭС21-14414.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлениях от 01 марта 2011 г. № 13535/10, от 03 апреля 2012 г. № 12955/11 разъяснил, что при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов либо органов местного самоуправления об отказе в предоставлении земельных участков в порядке, предусмотренном статьей 36 Земельного кодекса, арбитражным судам необходимо исследовать вопрос о том, является ли площадь испрашиваемого заявителем земельного участка объективно необходимой для целей нормальной эксплуатации (использования) по назначению расположенного на нем объекта недвижимости (здания, строения, сооружения). При этом отмечено, что площадь необходимого в таком случае земельного участка определяется с учетом фактического землепользования в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства.

В определении от 23 апреля 2020 г. № 935-О Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что, развивая принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, Земельный кодекс предусматривает для собственников зданий или сооружений исключительное право на приватизацию земельных участков, на которых эти объекты расположены, реализуемое без проведения торгов (подпункт б пункта 2 статьи 39.3 и пункт 1 статьи 39.20), а также порядок пользования чужим земельным участком лицами, которые приобрели в собственность здания или сооружения (пункт 1 статьи 35). При этом указанный порядок обеспечивает необходимый баланс интересов собственников земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на этих участках, устанавливая границы допустимого использования чужого земельного участка, а именно лишь той его части, которая занята зданием или сооружением и необходима для их использования.

Таким образом, указанный выше принцип земельного законодательства, реализуемый в том числе при приватизации находящихся в публичной собственности земельных участков собственниками расположенных на них зданий и сооружений, подразумевает, что определение границ и площади соответствующего земельного участка должно производиться исходя из необходимости обеспечить функциональное использование расположенного на этом участке здания или сооружения, притом что размер земельного участка, предоставленного для строительства объектов недвижимости, может не совпадать с размером земельного участка, необходимого для эксплуатации этих объектов, поскольку данные цели различны.

Площадь подлежащего предоставлению земельного участка подлежит определению исходя из его функционального использования исключительно для эксплуатации расположенных на нем объектов, и должна быть соразмерна площади объектов недвижимого имущества.

Как усматривается из материалов дела, Обществу предоставлен в аренду спорный земельный участок для строительства склада инертных и строительных материалов, бытового корпуса в составе асфальтобетонного завода.

В соответствии с проектной документацией 2022-04-ПД и разрешением на строительство промышленной базы 54-Ru54303000-378-2019 возведение объектов капитального строительства на земельном участке должно производиться в II этапа.

Однако суды при рассмотрении дела установили и из материалов дела следует, что на земельном участке площадью 20 926 кв.м Общество возвело только здание операторской площадью 74,9 кв.м и сооружение ПБВ площадью 1014,8 кв.м, что подтверждается разрешением на ввод в эксплуатацию здания операторской с установкой ПБВ – I этап строительства промышленной базы, а также выпиской из ЕГРН. Сведения о возведении других объектов капитального строительства, предусмотренных в проекте II этапом

строительства – сооружения предприятия площадью 7509,73 кв.м, в материалах дела отсутствуют.

Таким образом, строительство капитальных объектов для возведения которых истцу был предоставлен в аренду земельный участок площадью 20 926 кв.м нельзя признать завершенным, в эксплуатацию введено лишь нежилое здание с установкой ПБВ, площадью 74,9 кв. м и 1014,8 кв.м соответственно согласно I этапу строительства.

Доказательств внесения изменений в договор аренды и в разрешительную документацию о строительстве объектов в рамках одного этапа, материалы дела не содержат.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия не может признать обоснованными выводы судов трех инстанций о праве Общества на приобретение всего земельного участка для использования здания с установкой ПБВ, поскольку цель предоставления земельного участка в аренду (поэтапное строительство нескольких объектов недвижимости) Обществом не достигнута.

Кроме того, законодательством не предусмотрена возможность приватизации всего земельного участка, на части которого находятся объекты, введенные в эксплуатацию, а на другой части только запланировано строительство объектов, в целях возведения которых этот участок формировался (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 12668/12).

Согласно правовой позиции, содержащейся в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2008 г. № 8985/08, земельные участки, занятые объектами недвижимого имущества, могут быть предоставлены в собственность по основанию, установленному пунктом 1 статьи 36 Земельного кодекса, только для целей эксплуатации уже существующих зданий, строений и сооружений.

Таким образом, выводы судов о том, что незавершение какого-либо из этапов строительства не является основанием для отказа в предоставлении земельного участка в собственность без торгов, противоречат вышеуказанным нормам материального права и правовым позициям высших судебных инстанций.

Утверждение представителя Общества в судебном заседании Судебной коллегии, что построенное на земельном участке здание с установкой ПБВ и с площадками для открытого хранения соответствуют целевому назначению данного земельного участка, подлежит отклонению, поскольку возведение только нескольких объектов в рамках I этапа не устраняет несоответствие использования земельного участка, предусмотренного проектом и разрешением на строительство дух этапов.

Также суды сослались на то, что право заявителя на выкуп земельного участка без проведения торгов возникло с момента обращения в Мэрию 30 июня 2023 г.

Между тем суды не учли, что на момент подачи заявления о приобретении испрашиваемого земельного участка в собственность без

проведения торгов на основании подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3 Земельного кодекса, право собственности Общества на объекты недвижимости на данном участке не зарегистрировано.

По смыслу статьи 39.20 Земельного кодекса отсутствие объекта недвижимого имущества не позволяет реализовать исключительное право на приобретение земельного участка занятого этим объектом и необходимого для его использования.

В силу пункта 2 статьи 8 Гражданского кодекса права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом.

Предоставление собственникам зданий, сооружений исключительного права на приобретение занятого этими объектами земельного участка связывается с реализацией закрепленного в подпункте 5 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

Земельным законодательством предусмотрено заключение договора купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в случае его предоставления собственнику расположенных на нем здания, сооружения для их эксплуатации (подпункт 9 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации).

Статьей 24.20 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» предусмотрено, что, по общему правилу, сведения о кадастровой стоимости используются для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с даты их внесения в государственный кадастр недвижимости.

В соответствии с частью 3 статьи 18 Федерального закона от 03 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Закон № 237-ФЗ) в случае, если при оказании государственной услуги, результатом которой является заключение договора купли-продажи в отношении находящегося в государственной собственности объекта недвижимости, размер платы или цена определяется исходя из величины кадастровой стоимости объекта недвижимости, находящегося в государственной собственности, применяется кадастровая стоимость этого объекта недвижимости, действующая по состоянию на дату подачи в уполномоченный орган исполнительной власти заявления (ходатайства) о предоставлении такой государственной услуги.

Как отмечено в пункте 6 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 декабря 2017 г., цена находящегося в государственной собственности земельного участка, выкупаемого собственником расположенных на нем строений, определяется исходя из кадастровой стоимости этого участка на момент его обращения с заявлением о выкупе в уполномоченный орган.

Таким образом, по смыслу приведенных норм материального права и правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации правоотношения между сторонами по выкупу земельного участка возникают с момента подачи собственником объекта недвижимости заявления о выкупе земельного участка с приложением необходимых документов. В этом случае выкупная цена определяется исходя из кадастровой стоимости, действующей на дату подачи заявления о выкупе. В случае подачи заявления лицом, право собственности которого на недвижимое имущество не возникло, исключительное право на выкуп земельного участка у него отсутствует.

Однако суды, признавая незаконным отказ Мэрии, и обязывая ее направить проект договора купли-продажи земельного участка, в нарушение требований статьи 71 АПК РФ не проверили, подтверждают ли представленные Обществом с заявлением документы право заявителя на приобретение земельного участка, в том числе по цене, указанной в заявлении.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что решение Арбитражного суда Новосибирской области от 19 декабря 2023 г., постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2024 г. и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 июня 2024 г. приняты с существенным нарушением норм материального права, при неполном исследовании обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного разрешения спора, поэтому обжалуемые судебные акты на основании части 1 статьи 291<sup>11</sup> АПК РФ подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное, правильно применить нормы материального права, принять законное и обоснованное решение.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291<sup>11</sup>-291<sup>15</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

#### **ОПРЕДЕЛИЛА:**

решение Арбитражного суда Новосибирской области от 19 декабря 2023 г., постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2024 г. и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 июня 2024 г. по делу № А45-26765/2023 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Новосибирской области.

Председательствующий судья

Г. Г. Попова

Судья

Е.Е. Борисова

Судья

И.Л. Грачева

