



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 13839/13

Москва

11 февраля 2014 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Амосова С.М., Андреевой Т.К., Бациева В.В., Горячевой Ю.Ю., Завьяловой Т.В., Козловой О.А., Маковской А.А., Першутова А.Г., Разумова И.В., Сарбаша С.В., Слесарева В.Л. –

рассмотрел заявление администрации города Красноярска о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Красноярского края от 03.12.2012 по делу № А33-11257/2012, постановления Третьего арбитражного апелляционного суда от 22.02.2013 и постановления Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.06.2013 по тому же делу.

В заседании приняли участие представители:

Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>
(информация о движении дела, справочные материалы и др.).

от заявителя – администрации города Красноярск – Гутенков П.Е., Черкасов А.В.;

от Правительства Красноярского края – Захарова Т.Н.

Заслушав и обсудив доклад судьи Маковской А.А., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Открытое акционерное общество «РУСАЛ Красноярский алюминиевый завод» (далее – общество) является собственником земельного участка площадью 2 633 520,5 кв. метра с кадастровым номером 24:50:0400388:169, расположенного по адресу: г. Красноярск, ул. Пограничников, 40 (далее – спорный участок).

Постановлением Правительства Красноярского края от 22.11.2011 № 708-п «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов Красноярского края» утверждена кадастровая стоимость спорного участка по состоянию на 01.01.2011 в размере 4 501 265 909 рублей 1 копейки.

Общество на основании отчета, подготовленного закрытым акционерным обществом «Аудиторско-консультационная группа «Развитие бизнес-систем», согласно которому рыночная стоимость спорного участка по состоянию на 01.01.2011 составляет 1 066 575 803 рубля (далее – отчет оценщика), обратилось в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю (далее – комиссия) с заявлением об установлении кадастровой стоимости спорного участка в размере рыночной.

Общероссийской общественной организацией «Российское общество оценщиков» подготовлено экспертное заключение о соответствии отчета оценщика требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, в том числе требованиям Федерального закона

от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности), федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, и стандартов и правил оценочной деятельности.

Решением комиссии от 02.07.2012 № 18 (далее – оспариваемое решение комиссии, решение комиссии) кадастровая стоимость спорного участка определена в размере его рыночной стоимости, равной 1 066 575 803 рублям.

Сочтя, что установленная комиссией рыночная стоимость спорного участка недостоверна и необоснованна, администрация города Красноярск (далее – администрация) обратилась в Арбитражный суд Красноярского края с заявлением о признании незаконным и отмене решения комиссии.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, привлечены общество, Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю (далее – управление), закрытое акционерное общество «Аудиторско-консультационная группа «Развитие бизнес-систем», Агентство по управлению государственным имуществом Красноярского края, филиал федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Красноярскому краю, общество с ограниченной ответственностью «Научно-производственная Фирма «Недра», Правительство Красноярского края.

Решением Арбитражного суда Красноярского края от 03.12.2012 в удовлетворении заявленного требования отказано.

Постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 22.02.2013 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа постановлением от 05.06.2013 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре указанных судебных актов в порядке надзора администрация просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм материального и процессуального права, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Правительство Красноярского края в отзыве на заявление поддерживает доводы администрации.

В отзывах на заявление общество и управление просят оспариваемые судебные акты оставить без изменения как соответствующие действующему законодательству.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзывах на него и выступлениях представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суды исходили из того, что оспариваемое решение комиссии соответствует положениям статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации и Закона об оценочной деятельности.

Суды первой и апелляционной инстанций указали также на отсутствие у администрации охраняемого законом экономического интереса в спорных правоотношениях, поскольку она в силу положений статьи 24.19 Закона об оценочной деятельности не является субъектом правоотношений по установлению кадастровой стоимости земельного участка частного собственника в размере его рыночной стоимости. В силу положений налогового законодательства администрация также не наделена полномочиями по контролю за правильностью определения налоговой

базы для исчисления земельного налога и не является главным администратором доходов бюджета города Красноярск по земельному налогу.

Суд кассационной инстанции, оценивая данный вывод судов, проанализировал законодательство о налогах, бюджетное законодательство, а также законодательство о местном самоуправлении и не согласился с тем, что у администрации отсутствует право оспорить решение комиссии в арбитражном суде в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации на основании абзаца пятого статьи 24.19 Закона об оценочной деятельности. Суд кассационной инстанции сослался на наличие экономической заинтересованности органа местного самоуправления, а также на то, что указанная норма Закона об оценочной деятельности не содержит ограничения на обжалование решения комиссии только определенными законом лицами.

Вместе с тем суд кассационной инстанции согласился с выводами судов нижестоящих инстанций о соответствии оспариваемого решения комиссии положениям статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации и Закона об оценочной деятельности исходя из того, что общество, обратившись с заявлением об установлении кадастровой стоимости спорного участка в размере рыночной, представило все необходимые документы, в том числе отчет оценщика, в котором рыночная стоимость спорного участка установлена на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость, и комиссия приняла положительное решение в рамках предоставленных ей полномочий, с соблюдением требований к порядку формирования состава комиссии и принятия решений.

Заявленное администрацией ходатайство о проведении судебной экспертизы представленного обществом отчета оценщика со ссылкой на его недостоверность суды оставили без удовлетворения, указав на то, что отчет о рыночной стоимости участка подтвержден экспертными

заклучениями саморегулируемой организации оценщиков, администрацией не приведено конкретных положений отчета, не соответствующих Закону об оценочной деятельности, а также не представлено доказательств признания отчета недействительным.

Между тем судами не учтено следующее.

Согласно части 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления не являются непосредственно участниками процесса по определению кадастровой стоимости земельного участка, а также не являются участниками комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, кадастровая стоимость является налоговой базой земельного налога, который представляет собой один из доходов городских округов, зачисляемый в местные бюджеты по нормативу 100 процентов. Поэтому результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, находящихся на территории муниципального образования и являющихся объектами налогообложения, затрагивают права в сфере экономической деятельности не только правообладателей земельных участков, но и муниципалитетов.

Таким образом, орган местного самоуправления, на территории которого находится объект недвижимости, имеет правовой интерес в участии в судебном процессе, связанном с оспариванием решений комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной, в том числе наделен правом на самостоятельное оспаривание таких решений.

Помимо собственников соответствующих земельных участков и органов местного самоуправления к лицам, чьи права затрагиваются или могут быть затронуты решениями таких комиссий и судебными актами, можно также отнести арендаторов земельных участков, правообладателей, владеющих земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения, лиц, которые хотя и не имеют оформленных прав на земельный участок, но в собственности которых находятся объекты недвижимости, расположенные на таком участке.

Суд может самостоятельно определить иных лиц, чьи права и законные интересы могут быть затронуты при рассмотрении заявления об оспаривании указанных решений, и привлечь их к участию в деле по правилам, установленным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

В ходе рассмотрения заявления об оспаривании решений названных комиссий необходимо при определении процессуального положения комиссий учитывать их статус.

Согласно статье 24.19 Закона об оценочной деятельности решения комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в арбитражном суде.

Этой же нормой установлено, что такие комиссии создаются органом, осуществляющим функции по государственной кадастровой оценке, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

В состав комиссий входят по одному представителю органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа, осуществляющего функции по государственной кадастровой оценке, органа кадастрового учета, Национального совета по оценочной деятельности. Порядок создания и работы комиссий, в том числе формы принимаемых ими документов, устанавливается уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере оценочной деятельности.

Как указано в Порядке создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, утвержденном приказом Минэкономразвития России от 04.05.2012 № 263 (далее – Порядок), комиссия по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости создается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной кадастровой оценке, при его территориальном органе в соответствующем субъекте Российской Федерации. В каждом субъекте Российской Федерации создается одна постоянно действующая комиссия.

Таким образом, упомянутые комиссии не являются самостоятельными государственными органами или организациями. С учетом этого при возникновении спора, связанного с их деятельностью, в том числе при оспаривании принятых ими решений, в судебном процессе на стороне осуществляющего публичные полномочия органа, чье решение оспаривается, помимо комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости участвует соответствующий территориальный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке.

Как следует из материалов дела, основанием для обращения администрации в арбитражный суд с требованием об отмене оспариваемого решения комиссии явилось несогласие заявителя с

рыночной оценкой, согласно которой комиссия определила кадастровую стоимость спорного участка. При этом администрация ссылаясь на недостоверность рыночной стоимости, определенной оценщиком по заказу общества, и существенное расхождение такой рыночной стоимости с кадастровой. Администрация просила суд также провести экспертизу по проверке отчета оценщика на соответствие Закону об оценочной деятельности.

Судами же решение комиссии проверено только с точки зрения соответствия процедуре и порядку принятия решения, без анализа существа принятого решения и без оценки обоснованности и достоверности той конкретной рыночной стоимости, которая была утверждена комиссией.

Исходя из положений Закона об оценочной деятельности, а также Порядка комиссия по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости самостоятельно не наделена полномочиями по проверке достоверности отчета об оценке рыночной стоимости. Названная комиссия принимает положительное решение об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере рыночной, если заявителем представлен полный пакет документов, включающий положительное экспертное заключение саморегулируемой организации оценщиков, для случаев, когда рыночная стоимость объекта недвижимости отличается от его кадастровой стоимости более чем на тридцать процентов.

С учетом правового статуса комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, порядка принятия такими комиссиями решений проверка судом только соблюдения формальных требований (полномочия комиссии, состав документов, порядок принятия решения) без анализа и оценки правовых доводов относительно действительной рыночной стоимости объекта недвижимости, подлежащей внесению в государственный кадастр

недвижимости в качестве кадастровой, не позволяет обеспечить достоверность данных, экономическую обоснованность налогообложения и баланс интересов.

Суды, отказывая в проведении экспертизы отчета оценщика, указали также на то, что администрацией не представлено доказательств признания отчета недействительным.

Однако отчет оценщика о рыночной стоимости спорного участка является одним из доказательств, подтверждающих рыночную стоимость, и оспаривание самого доказательства в самостоятельном процессе нарушает принцип состязательности сторон в арбитражном процессе, порядок предоставления и раскрытия сторонами доказательств, опровержения доказательств и оценки доказательств судом в конкретном деле.

В информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.05.2005 № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком» указано, что оспаривание достоверности величины стоимости объекта оценки, определенной независимым оценщиком, путем предъявления самостоятельного иска возможно только в том случае, когда законом или иным нормативным актом предусмотрена обязательность такой величины для сторон сделки, государственного органа, должностного лица, органов управления юридического лица. В этом случае оспаривание достоверности величины стоимости объекта оценки возможно только до момента заключения договора (издания акта государственным органом либо принятия решения должностным лицом или органом управления юридического лица). Если самостоятельное оспаривание величины стоимости объекта оценки, определенной независимым оценщиком, путем предъявления отдельного иска невозможно, вопрос о достоверности этой величины может рассматриваться в рамках рассмотрения конкретного спора по поводу

сделки, изданного акта или принятого решения (в том числе дела о признании сделки недействительной, об оспаривании ненормативного акта или решения должностного лица, о признании недействительным решения органа управления юридического лица и др.).

Таким образом, рассмотрение арбитражным судом заявлений об оспаривании решений комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости не может быть ограничено только проверкой соблюдения формальных требований, установленных к процедуре принятия соответствующих решений, но и должно включать проверку законности и обоснованности принятых решений с точки зрения оценки судом по существу правовых доводов и доказательств, касающихся действительной рыночной стоимости объекта недвижимости.

В случае если суд при оценке заключения независимого оценщика о рыночной стоимости участка придет к выводу о недостоверности этого доказательства, лицо, по заказу которого оценщик подготовил данное заключение, вправе предъявить к последнему соответствующие гражданско-правовые требования.

С учетом этого при рассмотрении дел, связанных с оспариванием решений комиссий, и дел, связанных с установлением кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере рыночной, к участию в деле суд может привлечь независимого оценщика, чье заключение о рыночной стоимости такого объекта является предметом исследования и оценки суда, а также оценщика, подготовившего отчет об определении кадастровой стоимости.

При таких обстоятельствах оспариваемые судебные акты подлежат отмене на основании пункта 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Дело подлежит направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции в целях проверки судом законности и обоснованности оспариваемого решения комиссии.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 2 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Красноярского края от 03.12.2012 по делу № А33-11257/2012, постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 22.02.2013 и постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.06.2013 по тому же делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Красноярского края.

Председательствующий

А.А. Иванов