



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 19-КГ18-43

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

24 января 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,
судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Каясулинское» об оспаривании решения Комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ставропольскому краю

по кассационной жалобе акционерного общества «Каясулинское» на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 13 февраля 2018 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., возражения представителя министерства имущественных отношений Ставропольского края Синещековой А.Е., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

акционерное общество «Каясулинское» (далее также – АО «Каясулинское», Общество) обратилось в Ставропольский краевой суд с административным исковым заявлением об оспаривании решения Комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ставропольскому краю (далее также – Комиссия) от 22 июня 2017 г. № 1822 в части определения кадастровой стоимости объекта недвижимости –

земельного участка с кадастровым номером 26:22:000000:65 в размере, равном его рыночной стоимости.

В обоснование требований АО «Каясулинское» указало, что является арендатором указанного земельного участка, общей площадью 304 501 870 кв. м, расположенного по адресу: Ставропольский край, Нефтекумский р-н, категория земель – земли сельскохозяйственного назначения, вид разрешенного использования – для сельскохозяйственного производства, на основании договора аренды, заключенного 30 сентября 2005 г. между его правопреемником – Федеральным государственным унитарным предприятием опытно-производственным хозяйством «Каясулинское» Ставропольского научно-исследовательского института гидротехники и мелиорации» (далее также – ФГУП «Каясулинское») и администрацией муниципального образования Каясулинский сельский совет, сроком действия до 29 сентября 2054 г. В соответствии с распоряжением территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Ставропольском крае от 11 января 2017 г. № 2 «О безвозмездной передаче имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, в собственность Ставропольского края» данный земельный участок передан в государственную собственность Ставропольского края.

Кадастровая стоимость названного земельного участка утверждена приказом министерства имущественных отношений Ставропольского края (далее также – Министерство) от 27 ноября 2015 г. № 1381 «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае» и по состоянию на 1 января 2015 г. составляла 522 720 826,30 руб.

На основании акта филиала Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Ставропольскому краю (далее также – филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Ставропольскому краю) от 30 ноября 2016 г. кадастровая стоимость земельного участка определена по состоянию на 30 ноября 2016 г. в размере 517 653 179 руб. с использованием значений удельных показателей кадастровой стоимости, утвержденных приказом Министерства от 27 ноября 2015 г. № 1381.

Решением Комиссии от 22 июня 2017 г. № 1822 удовлетворено заявление Министерства, являющегося уполномоченным органом собственника земельного участка – субъекта Российской Федерации – Ставропольского края, от 31 мая 2017 г., пересмотрены результаты определения кадастровой стоимости названного земельного участка, установлена кадастровая стоимость в размере, равном его рыночной стоимости 895 236 000 руб., определенной в отчете об оценке от 21 апреля 2017 г. № 70-04/17, составленном индивидуальным предпринимателем Поповой О.В. (далее также – ИП Попова О.В.).

По мнению административного истца, решение Комиссии нарушает его права и законные интересы, поскольку принято с существенными нарушениями действующего законодательства, а именно, на основании недостоверного отчета об оценке рыночной стоимости земельного участка, в котором допущены существенные нарушения, повлиявшие на определение стоимости земельного участка, и в отсутствие уведомления правообладателя объекта недвижимости о времени и месте рассмотрения заявления. Общество также ссылалось на наличие конфликта интересов, так как заказчиком работ по проведению оценки рыночной стоимости названного земельного участка выступала Максимова М.И. – начальник отдела реестра государственной собственности Министерства, являющаяся также и членом Комиссии, и принимавшая участие в рассмотрении заявления Министерства.

Решением Ставропольского краевого суда от 29 сентября 2017 г. административные иски требования АО «Каясулинское» удовлетворены.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 13 февраля 2018 г. решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение, которым в удовлетворении заявленных административным истцом требований отказано.

Определением судьи Ставропольского краевого суда от 15 июня 2018 г. Обществу отказано в передаче кассационной жалобы на вышеуказанное апелляционное определение судебной коллегии для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе АО «Каясулинское» ставит вопрос о ее передаче с делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации на предмет отмены апелляционного определения, оставлении без изменения решения суда первой инстанции, ссылаясь на допущенные судебной коллегией существенные нарушения норм материального и норм процессуального права.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы 6 сентября 2018 г. судьей Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2018 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) 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.

Нарушения такого характера были допущены судом апелляционной инстанции, что выразилось в следующем.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в статье 3 определяет задачи административного судопроизводства, одной из которых является правильное рассмотрение административных дел, а в статье 6 – принципы, в том числе, законность и справедливость при их разрешении.

Данные положения нашли закрепление в части 1 статьи 176 КАС РФ, согласно которой решение суда должно быть законным и обоснованным.

Судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов (пункты 2 и 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. «О судебном решении»).

Обжалуемое апелляционное определение требованиям законности и обоснованности не отвечает.

Как усматривается из материалов дела, земельный участок с кадастровым номером 26:22:000000:65, площадью 304 501 870 кв. м, с видом разрешенного использования – для сельскохозяйственного производства, расположенный по адресу: Ставропольский край, Нефтекумский р-н, находится в государственной собственности Ставропольского края.

30 сентября 2005 г. земельный участок предоставлен по договору аренды № 289 правопродшественнику административного истца – ФГУП «Каясулинское» в аренду сроком на 49 лет, до 29 сентября 2054 г.

23 июля 2007 г. между Российской Федерацией в лице территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Ставропольскому краю и ОАО «Каясулинское» заключено дополнительное соглашение к договору аренды от 30 сентября 2005 г. в части указания арендатора в связи с приватизацией ФГУП «Каясулинское».

12 ноября 2008 г. заключено дополнительное соглашение к договору аренды земельного участка в части размера арендной платы, которая рассчитывается исходя из удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка.

Актом филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Ставропольскому краю от 30 ноября 2016 г. кадастровая стоимость земельного участка определена по состоянию на 30 ноября 2016 г. в размере 517 653 179 руб.

Считая определенную кадастровую стоимость названного земельного участка не соответствующей действительной стоимости, Министерство в лице представителя Берегового О.И. 31 мая 2017 г. обратилось в Комиссию с

заявлением о пересмотре кадастровой стоимости по основанию установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости, с приложением отчета об оценке от 21 апреля 2017 г. № 70-04/17, составленного ИП Поповой О.В. по договору от 19 апреля 2017 г. № 3, заключенному с Министерством в лице начальника отдела реестра государственной собственности Министерства Максимовой М.И. В соответствии с этим отчетом об оценке рыночная стоимость земельного участка составила 895 236 000 руб.

Решением Комиссии от 22 июня 2017 г. заявление Министерства удовлетворено, определена кадастровая стоимость земельного участка в размере, равном его рыночной стоимости, указанной в отчете об оценке.

Разрешая административный иск АО «Каясулинское» об оспаривании решения Комиссии, суд первой инстанции пришел к выводу, что положенный в основу оспариваемого решения Комиссии отчет об оценке определения рыночной стоимости земельного участка является неприменимым для изменения установленной кадастровой стоимости; кроме того, суд указал, что решение Комиссии, членом которой являлась начальник отдела реестра государственной собственности Министерства Максимова М.И., принятое по результатам рассмотрения заявления Министерства об изменении кадастровой стоимости земельного участка, и основанное только на отчете об определении рыночной стоимости земельного участка, заказчиком которого также являлась Максимова М.И., не может расцениваться как законное и обоснованное, в связи с чем признал заявленные требования подлежащими удовлетворению.

Отменяя решение суда первой инстанции и принимая по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления, судебная коллегия по административным делам Ставропольского краевого суда пришла к выводу, что надлежащих доказательств, опровергающих выводы профессионального оценщика, административным истцом не представлено.

Также судебная коллегия указала, что ссылки административного истца на то, что Максимова М.И. ранее выступала при подготовке отчета об оценке в качестве представителя заказчика (на основании регламента занимаемой ею должности и доверенности), не свидетельствует о неправомерности заседания Комиссии, а также нарушении требований закона, ставящих под сомнение независимость оценщика. Уведомление о поступлении в Комиссию заявления о пересмотре кадастровой стоимости объекта недвижимости и его принятии к рассмотрению с указанием даты заседания Комиссии направлено по юридическому адресу Общества, информация относительно заседания Комиссии размещена на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее также – Росреестр), тем самым обязанность Комиссии по уведомлению правообладателя объекта недвижимости о поступлении соответствующего заявления исполнена, а право административного истца на участие в заседании Комиссии не обусловлено обязанностью Комиссии отложить

рассмотрение заявления в случае неявки представителя Общества. Положения законодательства о государственной гражданской службе и о противодействии коррупции правового значения для разрешения административного дела не имеют, так как не регулируют спорные правоотношения.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что указанные выводы судом апелляционной инстанции сделаны с существенным нарушением норм материального и процессуального права и согласиться с ними нельзя по следующим основаниям.

Правоотношения по оспариванию кадастровой стоимости регулируются нормами законодательства в сфере оценочной деятельности.

Статьей 24¹⁸ Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее также – Закон об оценочной деятельности) предусмотрено, что одним из оснований для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости является установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость.

С заявлением о пересмотре кадастровой стоимости на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость, в комиссию могут обратиться юридические лица, физические лица в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц, а также органы государственной власти, органы местного самоуправления, в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Заявление о пересмотре кадастровой стоимости рассматривается комиссией по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости в течение одного месяца с даты его поступления.

В семидневный срок с даты поступления заявления о пересмотре кадастровой стоимости соответствующая комиссия направляет уведомление о поступлении данного заявления и принятии его к рассмотрению с указанием даты его рассмотрения в орган местного самоуправления, на территории которого расположен объект недвижимости, результаты определения кадастровой стоимости которого оспариваются, и лицу, обладающему правом на такой объект недвижимости.

Порядок создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости утвержден приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 263 (далее также – Порядок).

В соответствии с пунктом 9 Порядка на официальном сайте территориального органа уполномоченного федерального органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» за пять рабочих дней до даты проведения заседания комиссии размещается информация, в

том числе о дате, времени и месте проведения заседания, которые подлежат занесению в протокол заседания комиссии (пункт 18 Порядка).

Согласно пункту 16 Порядка секретарь комиссии в срок не более семи дней с даты поступления заявления о пересмотре кадастровой стоимости направляет уведомление о поступлении данного заявления и принятии его к рассмотрению с указанием даты его рассмотрения в орган местного самоуправления, на территории которого находится объект недвижимости, результаты определения кадастровой стоимости которого оспариваются, и лицу, обладающему правом на такой объект недвижимости.

В соответствии с пунктом 17 Порядка на заседании комиссии по рассмотрению заявления могут присутствовать заявитель и иные лица.

Приведенные правовые предписания в их системном единстве позволяют сделать вывод о том, что действующее законодательство предусматривает право лица, обладающего правом на объект недвижимости, кадастровая стоимость которого оспаривается иными лицами, принять участие в заседании Комиссии, рассматривающей заявление об оспаривании кадастровой стоимости земельного участка путем установления его рыночной стоимости.

Из материалов дела следует, что уведомление о поступлении в Комиссию заявления Министерства о пересмотре кадастровой стоимости земельного участка, арендатором которого является АО «Каясулинское», и его принятии к рассмотрению с указанием даты заседания Комиссии направлено по юридическому адресу Общества, однако, не было своевременно получено административным истцом по причине засылки данного уведомления почтовой службой по неверному адресу из-за неправильного указания индекса (том 2 л.д. 201).

Таким образом, о заседании Комиссии административный истец уведомлен не был, и тем самым, возможности реализовать свое право принять участие в заседании Комиссии 22 июня 2017 г., быть выслушанным, ознакомиться с содержанием отчета об оценке, представленного Министерством в Комиссию, привести свои возражения относительно данного отчета был лишен.

О принятом Комиссией решении Общество извещено уведомлением от 27 июня 2017 г.

Комиссия по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ставропольскому краю в составе 4 человек создана на основании приказа Росреестра от 26 сентября 2012 г. № П/485, в который впоследствии приказами Росреестра вносились изменения относительно персонального состава комиссии без изменения ее численного состава.

В соответствии с пунктами 10, 12 Порядка заседание комиссии является правомочным, если на нем присутствуют не менее половины ее членов. Голосование по всем вопросам проводится открыто. При голосовании мнение членов комиссии выражается словами «за» или «против». Члены

комиссии не вправе воздерживаться от голосования. Решение комиссии по всем вопросам считается принятым, если за него проголосовало более половины присутствующих на заседании членов комиссии, либо если при равенстве голосов членов комиссии председательствующий на заседании голосовал за принятие решения.

Согласно пункту 20 Порядка на Комиссию возложена обязанность проверки отчета об оценке на соответствие его требованиям статьи 11 Закона об оценочной деятельности.

На заседании комиссии секретарем комиссии ведется протокол, в котором, в частности, указываются: дата, время и место проведения заседания; фамилии, инициалы членов и секретаря комиссии; фамилии, инициалы, места работы, должности лиц, присутствующих на заседании комиссии и не являющихся ее членами; пояснения, данные лицами, присутствующими на заседании; пояснения оценщиков, составивших отчет об определении кадастровой стоимости, и (или) пояснения исполнителя работ по определению кадастровой стоимости по вопросам, касающимся определения кадастровой стоимости объекта оценки, результаты которого оспариваются, и (или) иных лиц, представленные к заседанию комиссии в письменном виде (пункт 18 Порядка).

Из материалов дела следует, что при рассмотрении заявления Министерства в работе Комиссии принимали участие три ее члена – председатель Коротина С.Г. (начальник отдела правового обеспечения Управления Росреестра по Ставропольскому краю), член комиссии Григорьева Н.В. (начальник отдела определения кадастровой стоимости филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Ставропольскому краю), член комиссии Максимова М.И. (начальник отдела реестра государственной собственности Министерства). Все члены комиссии единогласно проголосовали за удовлетворение заявления Министерства о пересмотре кадастровой стоимости земельного участка с кадастровым номером 26:22:000000:65.

При этом, как усматривается из протокола заседания Комиссии, представитель заявителя (Министерства) ходатайствовал об установлении кадастровой стоимости названного земельного участка в размере рыночной, определенной отчетом об оценке. Сведений об участии в заседании иного представителя Министерства, кроме как начальника отдела реестра государственной собственности Министерства Максимовой М.И., являвшейся членом Комиссии и принимавшей участие в голосовании, в протоколе не содержится.

Кроме того, как указывалось выше, начальник отдела реестра государственной собственности Министерства Максимова М.И., действуя от имени Министерства на основании доверенности, являлась также и заказчиком работ по проведению оценки рыночной стоимости названного земельного участка, заключала договор от 19 апреля 2017 г. № 3 с ИП Поповой О.В. на оказание услуг по оценке рыночной стоимости земельного участка.

Таким образом, в рамках рассмотрения заявления об оспаривании кадастровой стоимости земельного участка совпали в одном лице заказчик работ по составлению отчета об оценке, член Комиссии, проверявший данный отчет на его соответствие требованиям законодательства об оценочной деятельности и голосовавший за установление рыночной стоимости земельного участка, а также непосредственно сам заявитель, в связи с чем усматривается конфликт интересов между заявителем и членом Комиссии, который мог повлиять на принятое решение. Выводы суда апелляционной инстанции об отсутствии оснований для применения в рассматриваемом деле положений статьи 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» и статей 10, 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» основаны на ошибочном толковании закона, поскольку основной смысл предъявляемых к государственным служащим требований сводится к устранению предпосылок коррупционных действий и иных злоупотреблений служебным положением, предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

Из положений статьи 59 КАС РФ следует, что доказательствами по административному делу являются полученные в предусмотренном названным кодексом и другими федеральными законами порядке сведения о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

Эти сведения могут быть получены из объяснений лиц, участвующих в деле, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов, электронных документов.

В соответствии с разъяснениями, данными в пункте 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости», в случае возникновения вопросов, требующих специальных знаний в области оценочной деятельности, суд по ходатайству лица, участвующего в деле, или по своей инициативе назначает экспертизу, определяя круг вопросов, подлежащих разрешению при ее проведении, в том числе и вопрос об установлении рыночной стоимости (статьи 77, 78 КАС РФ).

Заявленное Обществом ходатайство о назначении соответствующей экспертизы судом первой инстанции было отклонено.

Согласно части 1 статьи 308 КАС РФ суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, возражениях на нее.

Из положений данной нормы следует, что доводы апелляционной жалобы, возражения сторон в судебном заседании должны быть проверены в полном объеме и им дана соответствующая оценка.

При рассмотрении дела в суде апелляционной инстанции представителями административного истца заявлялось в качестве возражений на апелляционные жалобы Министерства и Комиссии, что отчет об оценке, положенный в основу оспариваемого решения Комиссии, составлен с нарушением требований закона, однако суд апелляционной инстанции оставил эти доводы без правовой оценки и не предпринял необходимых мер для их проверки, в том числе посредством назначения по делу экспертизы.

В соответствии с положениями части 8 статьи 84 КАС РФ результаты оценки доказательств суд обязан отразить в своем решении, в котором приводятся мотивы, по которым одни доказательства приняты в качестве средств обоснования выводов суда, другие доказательства отвергнуты судом, а также основания, по которым одним доказательствам отдано предпочтение перед другими.

Как усматривается из материалов дела, в судебное заседание суда апелляционной инстанции для допроса в качестве свидетеля ИП Попова О.В., составившая отчет об оценке от 21 апреля 2017 г. № 70-04/17, не явилась. Из ее сообщения в адрес судебной коллегии от 9 февраля 2018 г. № 7 следует, что она до 22 февраля 2018 г. находится в длительной служебной командировке в г. Ростове в целях подготовки к квалификационному экзамену в области оценочной деятельности, уточнить обстоятельства составления отчета, имеющие существенное значение для рассмотрения дела, не имеет возможности ввиду давности событий.

В то же время при вынесении судом апелляционной инстанции судебного акта не была дана надлежащая правовая оценка представленному Обществом в обоснование административного иска заключению общества с ограниченной ответственностью «Северо-Кавказский Регион – Оценка» от 17 июля 2017 г. № 343, в котором указано на несоответствие отчета об оценке от 21 апреля 2017 г. № 70-04/17, выполненного ИП Поповой О.В., требованиям законодательства об оценочной деятельности и федеральных стандартов оценки. Мотивы, по которым данное доказательство было отвергнуто судебной коллегией, в апелляционном определении не приведены.

Меры для устранения возникших противоречий между заключением специалиста и выводами отчета об оценке судебной коллегией предприняты не были.

При таких обстоятельствах выводы суда апелляционной инстанции не могут быть признаны основанными на полном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела.

В связи с допущенными судом апелляционной инстанции существенными нарушениями норм материального и процессуального права, повлиявшими на исход административного дела, апелляционное определение

судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 13 февраля 2018 г. подлежит отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

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

определила :

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 13 февраля 2018 г. отменить.

Направить дело на новое рассмотрение в апелляционную инстанцию Ставропольского краевого суда в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи

