Е.Л. Поветкина

Доклад «Судебная практика по оспариванию кадастровой стоимости»

Споры о размере кадастровой стоимости достаточно новое явление в судебной практике.  В основном они связаны с кадастровыми оценками, проведенными в 2007-2009 г.г. При этом законодательство до последнего времени практически не содержало положений ориентирующих на возможные способы защиты интересов правообладателей ЗУ, связанные с установлением кадастровой стоимости таких ЗУ. В то же время в процессе проведения государственной кадастровой оценки различными государственными органами, а также лицами, проводящими собственно оценку, совершаются определенные действия и принимаются самостоятельные правовые акты, каждый из которых, в принципе, может быть предметом отдельного оспаривания в судебном порядке. В связи с этим с суды предъявлялись разнообразные требования, характерной чертой которых являлась направленность на установление неправильности, незаконности действий тех или иных органов в процессе ГКО с целью опровержения ее результатов в виде кадастровой стоимости конкретных земельных участков. Другая характерная черта значительной части таких дел  состоит в том, что нарушение своих прав и интересов заявителями связывается с существенным превышением кадастровой стоимости земельного участка над его же рыночной стоимостью определенной в индивидуальном порядке оценщиком.

 В результате судебной практике в последние годы сложилось два основных направления в оспаривании кадастровой стоимости земельных участков:

1) Оспаривание актов органов исполнительной власти субъектов РФ об утверждении результатов государственной кадастровой оценки

2) Оспаривание отчета о ГКО в связке с требованием о признании в связи с недостоверностью такого отчета незаконными действий кадастрового органа по внесению в ГКН сведений о кадастровой стоимости того или иного земельного участка.

Однако возможности такого оспаривания оказались ограничены прежде всего потому, что суды оказались связаны юридической формой, в которой осуществлялось такое оспаривание.

1) Оспаривание нормативного акта

Судебная практика как судов общей юрисдикции, так и АС, основанная в том числе на правовых позициях высших судебных инстанций, рассматривает акты об утверждении результатов ГКО как акты нормативные. С этим связано:

1. Неподведомственность таких дел арбитражным судам, поскольку оспаривание нормативных актов в арбитражных судах возможно только в случаях прямо предусмотренных законом.

2. Суды общей юрисдикции при рассмотрении таких дел связаны рамками нормоконтроля, что не позволяет судам вдаваться в исследование вопросов целесообразности, экономической обоснованности нормативных актов. В то время как ссылки заявителей на различия между кадастровой и рыночной стоимостью ЗУ оцениваются СОЮ как аргументы именно такого порядка.

Поэтому оспаривание кадастровой стоимости путем оспаривания нормативных актов об утверждении результатов ГКО, когда оно основано прежде всего на превышении кадастровой стоимостью рыночной стоимости ЗУ как правило является безуспешным.

Следует отметить, что оспаривание кадастровой стоимости в такой процессуальной форме приводит к образованию пробела в ГКН в сведениях о кадастровой стоимости ЗУ, поскольку следствием признанный недействующим НПА не подлежит применению и следовательно не подлежит применению кадастровая стоимость таким актом установленная. Приведение этого НПА в соответствие с действующим законодательством, т.е. внесение в него изменений в связи с  переоценкой ЗУ связаны с определенными временными затратами. Кроме того в соответствии с позицией КС о том, что в налоговых отношениях акты об установлении кадастровой стоимости должны применяться так же как акты налогового законодательства, новая кадастровая стоимость может применяться для целей налогообложения только с нового налогового периода по земельному налогу.

2) Поскольку дела об оспаривании нормативных актов в рассматриваемой  сфере АС не подведомственны, в арбитражной системе оспаривание кадастровой стоимости велось во втором направлении: требование о признании отчета о ГКО недостоверным + признание незаконными действий по внесению в ГКН сведений о кадастровой стоимости ЗУ.

Здесь аргумент о различии кадастровой и рыночной стоимостей   подкрепленный  ссылкой на то, что при проведении ГКО не была собрана достаточная и достоверная рыночная информация определенное время имел свое действие и АС удовлетворяли таким образом заявленные требования. При этом удовлетворение таких требований также связано с образованием пробела в ГКН в части сведений о кадастровой стоимости, поскольку АС признав действия кадастрового органа незаконными обязан указать в резолютивной части решения на те действия, которые обязан предпринять с целью ликвидации нарушения прав заявителя по делу. Логично, что суды в этих случаях обязывали кадастровый орган исключить из ГКН сведения о неправильной кадастровой стоимости.

Однако внесение в конце 2010 г. изменений в ФЗ об оценочной деятельности, посвященных кадастровой оценке, способствовало распространению среди АС подхода, согласно которому при разрешении таких споров АС должны руководствоваться разъяснениями, которые даны в  ИП Президиума ВАС РФ «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком». В этом информационном письме в частности указывается, что отчет об оценке может быть предметом самостоятельного оспаривания только до момента заключения договора (издания акта государственным органом либо принятия решения должностным лицом или органом управления юридического лица) которые основаны на такой оценке. После этого момента возможно оспаривание соответственно только сделки, акта или решения. В связи с этим, оспаривание кадастровой стоимости, которая на момент ее оспаривания утверждена нормативным актом органа исполнительной власти субъекта РФ возможна только путем оспаривания такого акта.

В начале 2011 г. такая позиция получила в АС большое распространение. Это привело к образованию заколдованного круга, выход из которого (оспаривание завышенной кадастровой стоимости) попросту невозможен. И это при том, что вновь принятое законодательство (изменения в ЗК и ФЗ об оценочной деятельности) однозначно указывало на возможность пересмотра кадастровой стоимости в тех случаях, когда она отличается от рыночной и установление ее в размере рыночной.

В такой ситуации на Президиум ВАС РФ было вынесено дело 913/11, в котором получили отражение все существовавшие на тот момент подходы к оспариванию кадастровой стоимости.

Как следует из постановления от 28.06.2011 Президиум разрешая данное дело принял во внимание следующие основные моменты

1. Истец ссылался на нарушение его прав установлением кадастровой стоимости принадлежащего ему земельного участка выше его рыночной стоимости и нарушение вследствие этого принципа экономической обоснованности налогообложения.

2. Механизм защиты соответствующего интереса истца: возможность пересмотра кадастровой стоимости и установления ее в размере рыночной предусмотрен ныне действующим законодательством, которое к отношениям связанным с ранее проведенными ГКО не применим.

3. Тем не менее сопоставляя положения ранее действовавшего законодательства, применимого к спорной ГКО в том числе п. 3 ст. 66 ЗК РФ, ФСО2, ныне действующее законодательство, Президиум по сути делает вывод о том, что сущность ГКО и ее результата - кадастровой стоимости, с изменением законодательства не изменилась и в связи с этим констатирует, что законодательство, подлежащее применению к спорным правоотношениям, не содержит запрета на возможность определения кадастровой стоимости земельного участка, внесенной в государственный кадастр недвижимости, посредством указания его рыночной стоимости.

4. При этом для пересмотра кадастровой стоимости и установления ее в размере рыночной отсутствует необходимость оспаривания отчета о ГКО и нормативного акта о ее утверждении, поскольку их законность и достоверность при таком пересмотре не затрагиваются и не являются предметом рассмотрения судом и доказывания.

5. Предъявленное в суд требование о пересмотре кадастровой стоимости имеет исковой и преобразовательный характер.

В связи с этим:

а) Ответчик: ответчиком по такому требованию может быть тот орган, в полномочия которого входит внесение изменений в ГКН – кадастровый орган.

б) Доказывание:

- т.к. истцом заявляется исковое требование о пересмотре кадастровой стоимости  и установлении ее в размере рыночной, все бремя доказывания действительной рыночной стоимости ложится на истца в силу процессуальных правил о распределении бремени доказывания.

- при существенном расхождении кадастровой и рыночной стоимости должна следует проводить экспертиза отчета об оценке по правилам ст. 17.1 ФЗ об оценочной деятельности.    При этом Президиум указывает, что существенным такое расхождение можно считать если оно составляет более 30 %. В этом положении постановления Президиума прослеживается отсылка к правилам, которые содержатся в типовых требованиях к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.

-  однако при назначении экспертизы отчета об оценке должны соблюдаться правила арбитражного процессуального законодательства, которое в данном случае напрямую не предусматривает возможности назначения такой экспертизы по инициативе суда. Ст. 82 АПК: арбитражный суд может назначить экспертизу по своей инициативе в частности

\* если назначение экспертизы предписано законом (закон предписывающий проведение экспертизы отчета к данным отношениям не применим)

\* необходимо проведение дополнительной или повторной экспертизы (применение норм о доп. и повт. экспертизе возможно если оценка (рыночная) проводилась в рамках судебного процесса в форме судебной экспертизы.

 Поэтому вызывает сомнение, что суды будут готовы назначать экспертизу без инициативы стороны по делу, которая должна исходить от ответчика – кадастрового органа.

в) Решение суда по делу:

- квалификация требования о пересмотре кадастровой стоимости как искового позволяет Президиуму сделать вывод о том, что из пункта 3 статьи 66 ЗК РФ вытекает, что резолютивная часть судебного акта по такому делу должна содержать указание кадастровому органу заменить в сведениях о кадастровой стоимости в ГКН, заменить стоимостную характеристику, полученную по результатам ГКО на установленную судебным решением, т.е. на рыночную стоимость

- т.к. данное требование носит преобразовательный характер, т.е. направлено на изменение существующего правоотношения, такое замена, т.е. изменение размера кадастровой стоимости в ГКН возможно с момента вступления в силу судебного акта.

Тенденции судебной практики после 913/11 и проблемы которые не решены:

1. Суды кассационных инстанций со ссылкой на 913/11 отправляют на новое рассмотрение дела об оспаривании кадастровой стоимости, требования по которым заявлены так, как они заявлялись ранее, но только в том случае если  истец ссылается на несоответствие ее рыночной стоимости.

2. Остается возможность оспаривания нормативного правового акта об утверждении результатов ГКО, что может оказаться привлекательным, т.к. способ защиты по 913/11 не позволяет добиться обнуления кадастровой стоимости

3. Остается место для оспаривания действий кадастровых органов в тех случаях, когда неправильно определены характеристики оцениваемых объектов до их оценки. + Такие требования могут также заявляться как требования об исправлении кадастровой ошибки.

4. Остается вопрос о том может ли размер кадастровой стоимости рассматриваться как кадастровая ошибка (КАДАСТРОВАЯ ОШИБКА НЕ СВЯЗАННАЯ С НЕПРАВИЛЬНЫМ ОПРЕДЕЛЕНИЕМ характеристик оцениваемого объекта в ГКН) или в этом случае (например при неправильном подсчете) единственным средством защиты является установление кадастровой стоимости в размере рыночной.

5. В постановлении 913/11 ничего не сказано о дате на которую должна определяться рыночная стоимость в целях пересмотра кадастровой. Соответствующие положения содержатся в ФЗ об оценочной деятельности, который не применим. И с учетом того, что новая кадастровая стоимость в результате ее пересмотра может быть установлена с даты вступления в силу судебного решения, может показаться совсем не очевидным то, что рыночная стоимость должна определяться на дату ГКО.

5. Остается проблема с ЗУ, которые не были предметом оценки и кадастровая стоимость которых должна устанавливаться на основе результатов ГКО  в виде удельных, средних удельных показателей кадастровой стоимости.  Насколько я понимаю, в тех регионах где споры о кадастровой стоимости имеют массовый характер, аналогичный порок характерен и для этих результатов ГКО. Возможно ли применение к таким объектам позиции Президиума 913/11 – вопрос. Он обусловлен прежде всего тем, что неясно, можно ли устанавливать для этих целей рыночную стоимость этих участков на дату ГКО с теми характеристиками,  которые они на эту дату не имели.

Проблемы связанные с предстоящим применением ФЗ об оценочной деятельности. и Прежде всего:

1. Предусмотрен ли этим законом обязательный досудебный порядок урегулирования такого спора.

2. Вытекает ли из ФЗ, что все споры по кадастровой стоимости в том числе в судебном порядке должны быть урегулированы в течение 6 месяцев и только после этого возможно внесение результатов ГКО в кадастр и применение новой кадастровой стоимости. Такой подход способствовал бы стабильности как в сфере гражданских отношений так и в сфере налоговых. Но в силу инстанционности рассмотрения дел судами возможность уложиться в 6 месяцев представляется маловероятной.

Целесообразно решить эти проблемы законодательным путем.