



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-АПА19-12

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 марта 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.
при секретаре Гроховской В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям общества с ограниченной ответственностью НПО «Центр», общества с ограниченной ответственностью НПО «Технология-Центр», общества с ограниченной ответственностью «Технология-Запад», общества с ограниченной ответственностью НПО «Технология», общества с ограниченной ответственностью НПО «Запад», акционерного общества «Московский шелк», общества с ограниченной ответственностью «Перевал», общества с ограниченной ответственностью НПО «Технология-Восток», закрытого акционерного общества «Бизнес-Центр Замоскворечье», общества с ограниченной ответственностью «ИнвестНедвижимость», общества с ограниченной ответственностью

«Легион II», общества с ограниченной ответственностью «ЭРМИТАЖ ДЕВЕЛОПМЕНТ», общества с ограниченной ответственностью «ЮСИЭС ЛАБС», общества с ограниченной ответственностью «ЖИЛКОМСТРОЙ», компании А.О. «ТОБТИМ УЛУСЛАРАРАСЫ ТИДЖАРЕТ МЕРКЕЗЛЕРИ АНОНИМ ШИКЕТИ», общества с ограниченной ответственностью «МИНЕРАЛ ГРУПП», общества с ограниченной ответственностью «НОВЫЙ ВЕК», общества с ограниченной ответственностью «ДАРТ-М», общества с ограниченной ответственностью ФИРМА «ДАТА-С», общества с ограниченной ответственностью «МЕДИА ЭКСТЕНШНС», общества с ограниченной ответственностью «СЕРВИС-ЭСТЕЙТ», общества с ограниченной ответственностью «БИЗНЕС-ПАРК «РУБЛЕВО», общества с ограниченной ответственностью «ЮМАКС», общества с ограниченной ответственностью «КОМПАНИЯ «КОМЕКС», общества с ограниченной ответственностью «СЛАЙГО ИНВЕСТМЕНТС ЛИМИТЕД», закрытого акционерного общества «КОНТЕНС М», акционерного общества Чалленджер-Билдинг», Федерального государственного унитарного предприятия «Федеральный компьютерный центр фондовых и товарных информационных технологий», общества с ограниченной ответственностью «ТДН», акционерного общества «САФА», публичного акционерного общества «МОСПРОМСТРОЙ», общества с ограниченной ответственностью «ИНКОР-ИНВЕСТ», общества с ограниченной ответственностью «ЛИГАХОЛДИНГ», публичного акционерного общества «Московская биржа ММВБ-РТС» о признании не действующим постановления Правительства Москвы от 26 декабря 2016 г. № 934-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 21 ноября 2014 г. № 688-ПП» в части

по апелляционной жалобе Правительства Москвы и Департамента городского имущества города Москвы на решение Московского городского суда от 31 октября 2018 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителей Правительства Москвы по доверенности Моисеева А.И., Корчевагиной Е.Н., Сорокина Б.В., Шатихина Н.В., представителя Департамента городского имущества города Москвы по доверенности Моисеева А.И., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителей административных истцов по доверенности Краснова М.Ю., Желновода П.П., Пивоварчика С.С., представителя общества с ограниченной ответственностью «ИнвестНедвижимость» по доверенности Багрянцева П.Б., представителя

Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве Шугаева А.Ю., Сухова Д.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда не подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила

Правительство Москвы постановлением от 21 ноября 2014 г. № 688-ПП (далее – Постановление № 688-П) утвердило результаты государственной кадастровой оценки объектов капитального строительства в городе Москве по состоянию на 1 января 2014 г.

Постановлением Правительства Москвы от 26 декабря 2016 г. № 937-ПП (далее – Постановление № 937-ПП) внесены изменения в постановление Правительства Москвы от 21 ноября 2014 г. № 688-ПП «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки объектов капитального строительства в городе Москве» (в редакции постановления Правительства Москвы от 9 декабря 2014 г. № 747-ПП).

Пунктом 3 Постановления № 937-ПП установлено, что кадастровая стоимость объектов недвижимости, утвержденная названным постановлением, применяется для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в соответствии с положениями, установленными абзацем пятым статьи 24²⁰ Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», то есть с 1 января 2016 г.

Нормативный правовой акт и приложение к нему 26 декабря 2016 г. размещены на официальном сайте Правительства Москвы (<http://www.mos.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и опубликованы 30 декабря 2016 г. в издании «Вестник Мэра и Правительства Москвы» № 72, том 6.

Общество с ограниченной ответственностью НПО «Центр» и другие, являющиеся собственниками объектов недвижимости, в том числе принадлежащих им на праве хозяйственного ведения, с кадастровыми номерами: 77:06:0004111:4418, 77:06:0004011:4420, 77:06:0004011:4421, 77:06:0004011:4417, 77:06:0004011:4416, 77:06:0004011:4419, 77:09:0001020:1063, 77:01:000500:1065, 77:06:0004003:1006, 77:02:0021013:1007, 77:01:0002018:1014, 77:01:0004025:1017, 77:01:0001020:1895, 77:09:0005013:9581, 77:09:0005013:9580, 77:01:0001076:2364, 77:01:0001010:1063, 77:05:0006006:1019, 77:01:0001023:1935, 77:01:0001023:1937, 77:01:0001023:1938, 77:01:0001023:1940, 77:01:0001023:1942, 77:01:0001023:1944, 77:01:0001023:1949, 77:01:0001023:1939, 77:01:0001023:1950,

77:01:0003049:2638,77:01:0004009:1053,77:01:0001008:3466,77:01:0001042:2159,77:01:0001042:2160,77:01:0001042:2161,77:01:0001042:2162,77:01:0001042:2163,77:01:0001042:2165,77:01:0001092:3272,77:03:0005011:7856,77:01:0001045:1024,77:06:0000000:1002,77:01:0003027:2838,77:04:0004008:1082,77:01:0002019:3640,77:01:0002019:3649,77:09:0004023:1015,77:01:0003004:2274 обратились в Московский городской суд с административными исковыми заявлениями о признании пункта 3 Постановления № 937-ПП не действующим со дня его принятия в той части, в которой он применяется в случаях увеличения кадастровой стоимости объектов недвижимости для целей налогообложения за 2016 г. Пункт 3, по мнению административных истцов, в оспариваемой части противоречит пункту 1 статьи 5 Налогового кодекса Российской Федерации (далее также – НК РФ), поскольку в случае увеличения кадастровой стоимости объектов недвижимости ухудшает их положение как налогоплательщиков.

Решением Московского городского суда от 31 октября 2018 г. пункт 3 Постановления № 937-ПП признан не действующим со дня его принятия в той мере, в какой он применяется для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с 1 января 2016 г., в случаях увеличения кадастровой стоимости объектов недвижимости.

В апелляционной жалобе Правительство Москвы и Департамент городского имущества города Москвы (далее – Департамент) просят отменить решение суда первой инстанции, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права, направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

По мнению подателей апелляционной жалобы, Московским городским судом неправильно применены положения Федерального закона № 135-ФЗ, статья 5 НК РФ, а также правовая позиция, изложенная в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 17-П, и постановлении 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 обоснование доводов относительно нарушения норм процессуального права податели жалоб указывают, что административное дело судом первой инстанции рассмотрено в отсутствие представителя Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по городу Москве, являющегося лицом, участвующим в деле, и не извещенного надлежащим образом о времени и месте судебного заседания. Также рассмотрение дела в отсутствие представителя Управления Федеральной

налоговой службы по городу Москве влечет нарушение его прав и обязанностей, что является безусловным основанием для отмены решения суда согласно подпункту 4 пункта 1 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ, Кодекс).

Полагают несостоятельными выводы суда о том, что измененная кадастровая стоимость объектов недвижимости административных истцов установлена Постановлением № 937-ПП, поскольку такая кадастровая стоимость изменена на основании решений комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по городу Москве (далее также – Комиссия) в порядке статей 24¹⁸ и 24²⁰ Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ). Оспариваемое постановление не указано в выписке из Единого государственного реестра недвижимости (далее также – ЕГРН) в качестве основания для изменения кадастровой стоимости объектов недвижимости. Департаментом были произведены расчеты по определению кадастровой стоимости принадлежащих административным истцам объектов недвижимости на основании решений Комиссии. Таким образом, сведения о кадастровой стоимости внесены в ЕГРН на основании расчетов Департамента, а не на основании оспариваемого нормативного правового акта. Часть решений Комиссии прошли судебную проверку и признаны законными и обоснованными.

Также не соглашаются с выводами суда о том, что порядок введения в действие достоверной кадастровой стоимости должен соответствовать порядку, предусмотренному статьей 5 НК РФ, так как Постановление № 937-ПП не регулирует отношения, связанные с установлением налоговых ставок, налоговых льгот, либо особенности определения сроков уплаты налогов, а представляет собой перечисление объектов недвижимости с указанием их кадастровых номеров и кадастровой стоимости, носит информационный характер, само по себе не содержит каких-либо условий или изменений порядка налогообложения, установленного Законом города Москвы от 5 ноября 2003 г. № 64 «О налоге на имущество организаций», не возлагает на административных истцов новых обязанностей, отличных от тех, которые следуют из пункта 15 статьи 378² НК РФ.

Кроме того указывают, что фактически основанием для обращения административных истцов в Московский городской суд является несогласие с установленным размером кадастровой стоимости объектов недвижимости, в

связи с чем полагают, что административными истцами избран ненадлежащий способ защиты нарушенного права.

Прокуратурой города Москвы и административными истцами представлены возражения на апелляционную жалобу Правительства Москвы и Департамента городского имущества города Москвы.

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

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на них, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение суда первой инстанции подлежит оставлению без изменения исходя из следующего.

Согласно статье 3 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности) под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки или в результате рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости либо определенная в случаях, предусмотренных статьей 24¹⁹ данного федерального закона.

В соответствии со статьей 24¹¹ Закона об оценочной деятельности для целей названного федерального закона под государственной кадастровой оценкой понимается совокупность действий, включающих в том числе: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости.

Государственная кадастровая оценка проводится по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законодательством субъекта Российской Федерации, по решению органа местного самоуправления. Орган, принявший решение о проведении государственной кадастровой оценки, является заказчиком работ по определению кадастровой стоимости (статья 24¹² Закона об оценочной деятельности).

Определение кадастровой стоимости осуществляется оценщиками в соответствии с требованиями названного федерального закона, актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности, регулирующих вопросы определения кадастровой стоимости, за исключением случая, установленного статьей 24¹⁹ указанного федерального закона (статья 24¹⁵ Закона об оценочной деятельности).

В течение двадцати рабочих дней с даты принятия отчета об определении кадастровой стоимости заказчик работ принимает акт об утверждении содержащихся в таком отчете кадастровой стоимости и удельных показателей кадастровой стоимости объектов недвижимости для кадастрового квартала, населенного пункта, муниципального района, городского округа, субъекта Российской Федерации, который вступает в силу после даты его официального опубликования, обнародования (статья 24¹⁷ Закона об оценочной деятельности).

Частью 1 статьи 24¹⁸ Закона об оценочной деятельности предусмотрено, что результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены юридическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц, а также органами государственной власти, органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности (за исключением случаев, установленных указанной статьей), в суде и комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.

Одним из оснований для пересмотра результатов является недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости.

Если основанием подачи заявления о пересмотре кадастровой стоимости была недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, по результатам рассмотрения данного заявления Комиссия вправе принять одно из следующих решений: об отклонении заявления о пересмотре кадастровой стоимости в случае использования достоверных сведений об объекте недвижимости при определении кадастровой стоимости; о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости в случае недостоверности сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости.

В случае принятия решения о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости на основании недостоверности сведений об объекте

недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, заказчик работ обеспечивает определение кадастровой стоимости объекта недвижимости, в отношении которого было принято указанное решение, в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности (статья 24¹⁸ Закона об оценочной деятельности).

Приказом от 18 марта 2011 г. № 114 Минэкономразвития России утвержден Порядок определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, в отношении которых принято решение о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости (далее также – Порядок), который устанавливает правила определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, в отношении которых принято решение о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости в случаях использования недостоверных сведений об объекте недвижимости при определении кадастровой стоимости (пункт 1).

Из положений пунктов 2 и 3 Порядка следует, что в случае принятия комиссией по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости решения о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости заказчик работ уведомляется о необходимости пересмотра результатов определения кадастровой стоимости с учетом решения Комиссии и заказчик работ обеспечивает определение кадастровой стоимости объектов недвижимости, в отношении которых принято решение о пересмотре их кадастровой стоимости.

Определение кадастровой стоимости осуществляется на основании отчета об определении кадастровой стоимости с использованием достоверных сведений об объекте недвижимости (пункт 4 Порядка).

Результаты определения кадастровой стоимости подлежат утверждению актом, принимаемым заказчиком работ. Датой утверждения результатов определения кадастровой стоимости считается дата вступления в силу акта об утверждении результатов определения кадастровой стоимости и соответствующей нормы такого акта (статья 24¹⁷ Закона об оценочной деятельности).

С учетом анализа приведенных норм, а также статьи 44 Устава города Москвы, статьи 19 Закона города Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы», Закона города Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» Судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что Постановление № 937-ПП является нормативным правовым актом, утвердившим результаты определения

кадастровой стоимости, издано полномочным органом с соблюдением процедуры принятия, формы и порядка обнародования.

По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации, рассматриваемой во взаимосвязи с положениями ее статей 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), федеральный законодатель при осуществлении налогового регулирования и установлении общих принципов налогообложения и сборов связан требованиями обеспечения конституционных принципов равенства, справедливости и соразмерности в сфере налоговых отношений и вместе с тем располагает достаточной свободой усмотрения при установлении конкретных налогов: он самостоятельно определяет параметры основных элементов налога, в том числе состав налогоплательщиков и объектов налогообложения, стоимостные и (или) количественные показатели, необходимые для определения налоговой базы, порядок исчисления налога, а также основания и порядок освобождения от налогообложения.

Статья 378² НК РФ устанавливает, что налоговая база в целях исчисления налога на имущество организаций определяется с учетом особенностей, установленных данной статьей, как кадастровая стоимость объектов недвижимого имущества, включенных в перечень объектов недвижимого имущества, указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 1 названной статьи.

Таким образом, Постановление № 937-ПП определило существенный элемент налогового обязательства – налоговую базу по налогу на имущество организаций.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации свобода предпринимательской деятельности в ее конституционно-правовом значении не предопределяет получение гарантированного результата от осуществления экономической деятельности, тем не менее она предполагает защиту от рисков, связанных с произвольными и необоснованными, нарушающими нормальный (сложившийся) режим хозяйствования решениями и действиями органов публичной власти. Налогоплательщик в целях организации планирования хозяйственной деятельности должен быть заблаговременно осведомлен о составе и содержании своих налоговых обязательств, с тем чтобы иметь возможность заранее учесть связанные с этим затраты в рамках расходов на осуществление экономической деятельности. Затраты на уплату фискальных платежей не должны носить внезапный характер, выступая в качестве непреодолимого препятствия для реализации экономической свободы (постановление от 2 июля 2013 г. № 17-П).

Статья 24¹⁷ Закона об оценочной деятельности предусматривает вступление в силу акта об утверждении результатов определения кадастровой

стоимости только после даты его официального опубликования (обнародования).

Законодательство субъектов Российской Федерации о налогах и сборах состоит из законов субъектов Российской Федерации о налогах, принятых в соответствии с поименованным кодексом, которые вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу, за исключением случаев, предусмотренных статьей 5 того же кодекса (пункт 4 статьи 1 и пункт 1 статьи 5).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах (пункт 1 статьи 4 этого же кодекса).

При этом по смыслу Конституции Российской Федерации общим для всех отраслей права правилом является принцип, согласно которому закон, ухудшающий положение граждан (соответственно, и юридических лиц как особых объединений, созданных для реализации конституционных прав и свобод граждан), обратной силы не имеет; прямые запреты, касающиеся придания закону обратной силы, сформулированные в статье 57 Конституции Российской Федерации, служат гарантией защиты прав как налогоплательщиков, так и плательщиков иных обязательных по закону публичных платежей в бюджет; любые публичные платежи в бюджет, представляющие собой, по сути, фискальные сборы, не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации, закрепляющей условия надлежащего установления налогов и сборов, которая приобретает тем самым универсальный характер (постановления от 24 октября 1996 г. № 17-П, от 30 января 2001 г. № 2-П, от 28 февраля 2006 г. № 2-П).

В силу пункта 2 статьи 5 НК РФ акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги, сборы и (или) страховые взносы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов и (или) тарифы страховых взносов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков, плательщиков сборов и (или) плательщиков страховых взносов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют. Данная норма Налогового кодекса Российской Федерации означает, что действие такого акта законодательства о налогах и сборах не

может быть распространено на прошлые налоговые периоды по соответствующим налогам (сборам).

Суд первой инстанции установил, что Постановление № 937-ПП опубликовано 26 декабря 2016 г., следовательно, вступило в силу 26 января 2017 г. В результате утверждения Постановлением № 937-ПП кадастровой стоимости объектов недвижимости административных истцов произошло увеличение размера налога на это имущество, а распространение действия Постановления № 937-ПП на период с 1 января 2016 г. придало обратную силу правовому регулированию, ухудшающему положение налогоплательщиков – административных истцов.

Судебная коллегия соглашается с выводом суда, что в данном случае не подлежит применению статья 24²⁰ Закона об оценочной деятельности, согласно которой в случае изменения кадастровой стоимости по решению комиссии или суда в порядке, установленном статьей 24¹⁸ данного федерального закона, сведения о кадастровой стоимости, установленной решением Комиссии или суда, применяются для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с 1 января календарного года, в котором подано соответствующее заявление о пересмотре кадастровой стоимости, но не ранее даты внесения в Единый государственный реестр недвижимости кадастровой стоимости, которая являлась предметом оспаривания.

Как следует из материалов дела и установлено судом, решениями Комиссии итоговая величина кадастровой стоимости на основании достоверных сведений об объектах недвижимости не устанавливалась, были определены только достоверные сведения, которые необходимо использовать при определении кадастровой стоимости этих объектов. Как указывалось ранее, определение кадастровой стоимости и утверждение результатов обеспечивается заказчиком работ, которым Комиссия не является.

Рассматривая данное дело, суд правильно определил юридически значимые обстоятельства, дал подробный анализ законодательства, регулирующего поставленные в административном исковом заявлении вопросы, правильно применил нормы материального и процессуального законодательства.

При таких обстоятельствах решение суда первой инстанции является законным и обоснованным и отмене не подлежит.

Предусмотренные статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила

решение Московского городского суда от 31 октября 2018 г. оставить без изменения, а апелляционную жалобу Правительства Москвы и Департамента городского имущества города Москвы без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

