



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАД22-18-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 июля 2022 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Абакумовой И.Д.,
судей Калининой Л.А. и Никифорова С.Б.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Правительства Москвы и Департамента экономической политики и развития города Москвы на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20 октября 2021 г. по административному делу № 3а-5353/2020 по административному исковому заявлению Шихалиева Эдуарда Агабалаевича об оспаривании нормативного правового акта в части.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Департамента экономической политики и развития г. Москвы и Правительства г. Москвы - Сорокина Б.В. и Голубевой Е.К., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения относительно доводов кассационной жалобы представителя Шихалиева Э.А. - Сидоренко Л.Г., заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего кассационное определение подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Шихалиев Э.А. обратился в Московский городской суд с административным исковым заявлением о признании незаконным и недействующим пункта 14540 Перечня объектов недвижимого имущества, в

отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость на 2020 год, утверждённого постановлением Правительства Москвы от 28 ноября 2014 года № 700-ПП (в редакции от 26 ноября 2019 года № 1574-ПП).

В обоснование заявленных требований Шихалиев Э.А. указывал, что принадлежащий ему на праве собственности объект недвижимости с кадастровым номером [REDACTED], общей площадью 2147,5 кв.м, расположенный по адресу: г. [REDACTED], не является административно-деловым центром, используется для предпринимательской деятельности, как складское помещение для хранения готовой продукции, поэтому включение здания в указанный Перечень для исчисления налога в повышенном размере нарушает его права как налогоплательщика на уплату законных и экономически обоснованных налогов.

Решением Московского городского суда от 13 ноября 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 25 марта 2021 года, в удовлетворении административного искового заявления Шихалиева Э.А. отказано.

Суд первой инстанции исходил из того, что здание расположено на земельном участке, предназначенном для размещения офисных зданий делового и коммерческого назначения, тем самым обладает признаками административно-делового центра, следовательно, включение его в Перечень федеральному закону не противоречит и вопреки доводам административного истца его права как налогоплательщика не нарушает.

Судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции согласилась с выводами суда первой инстанции.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20 октября 2021 года судебные акты нижестоящих инстанций отменены, по делу принято новое решение, которым пункт 14540 Перечня на 2020 год признан незаконным и не действующим с 1 января 2020 года.

Отменяя судебные акты и принимая по делу новое решение об удовлетворении административных исковых требований, суд кассационной инстанции, проанализировав содержание вида разрешённого использования земельного участка, послужившего основанием для включения в перечень спорного объекта, пришёл к выводу о том, что для данного земельного участка характерна множественность видов разрешённого использования, что препятствует однозначно определить режим использования земельного участка в качестве административно-делового центра, и посчитал заслуживающими внимания доводы административного истца о неправомерности включения здания в Перечень по виду разрешённого использования земельного участка без учёта сведений о предназначении и фактическом использовании здания.

В кассационной жалобе, адресованной Верховному Суду Российской Федерации, Правительство Москвы и Департамент экономической политики и развития города Москвы просят отменить кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20 октября 2021 года в порядке статьи 328 КАС РФ.

Суть доводов сводится к тому, что выводы суда кассационной инстанции об отмене судебных актов суда первой и апелляционной инстанций, основаны на неверном толковании и применении норм материального и процессуального права, что повлияло на определение юридически значимых обстоятельств по делу и оценку представленных суду доказательств.

В жалобе, в частности, утверждается, что на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], имеющем два вида разрешённого использования, отсутствует множественность объектов недвижимости, что исключает возможность ошибочного определения назначения единственного расположенного на нём объекта.

Обращается внимание на то обстоятельство, что действующее законодательство не препятствует административному истцу как арендатору земельного участка в выборе вида разрешённого использования земельного участка из числа видов, предусмотренных градостроительным регламентом, между тем, административный истец с заявлением об изменении видов разрешённого использования земельного участка на начало спорного налогового периода в уполномоченный орган не обращался.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2022 года административное дело истребовано, определением от 2 июня 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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 (часть 1 статьи 328 КАС РФ).

При рассмотрении административного дела в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими административное дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления. По административным делам, затрагивающим интересы неопределённого круга лиц, суд кассационной инстанции вправе выйти за пределы доводов кассационной жалобы (часть 2 статьи 329 КАС РФ).

Изучив и проверив материалы дела, Судебная коллегия находит подлежащим отмене судебный акт суда кассационной инстанции с

направлением дела на новое рассмотрение в суд кассационной инстанции, исходя из следующего.

Дела об оспаривании Перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, либо его отдельных положений, рассматриваются по правилам КАС РФ с особенностями, предусмотренными главой 21.

В силу статьи 213 процессуального закона при проверке законности оспариваемых положений суд выясняет обстоятельства, указанные в части 8 настоящей статьи в полном объёме, в том числе, вопрос о соответствии оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, регулирующим спорное отношения и имеющим большую юридическую силу.

Кроме того, при проверке содержания оспариваемого акта или его части, суду необходимо выяснять, является ли оно определённым (пункт 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть противоречат актам, имеющим большую юридическую силу, или вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт или его часть в такой редакции признаются не действующими полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Применительно к настоящему делу, учитывая влияние оспариваемого Перечня на определение налоговой базы по налогу на имущество, его регулятивное воздействие проявляется по тем же правилам, которые установлены в отношении собственно актов налогового законодательства.

Из чего следует вывод, что включение объектов недвижимости в Перечень для целей определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости должно соответствовать общим началам законодательства о налогах и сборах, в том числе требованиям законности, экономической обоснованности налогообложения, ясности и определённости правового регулирования (статья 3 Налогового кодекса Российской Федерации), иным положениям, устанавливающим особенности определения налоговой базы, исчисления и уплаты налога в отношении отдельных объектов недвижимого имущества.

В соответствии с пунктом 1 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации налоговая база определяется как кадастровая стоимость имущества в отношении видов недвижимого имущества, признаваемого объектом налогообложения, перечисленных в подпунктах 1 и 2 пункта 1 названной выше статьи 378.2.

К их числу относится административно-деловой центр.

Административно-деловым центром признаётся отдельно стоящее нежилое здание (строение, сооружение), если оно отвечает хотя бы одному из следующих условий:

1) здание (строение, сооружение) расположено на земельном участке, один из видов разрешённого использования которого предусматривает размещение офисных зданий делового, административного и коммерческого назначения;

2) здание (строение, сооружение) предназначено для использования или фактически используется в целях делового, административного или коммерческого назначения.

Разрешённое использование земельного участка, с которым законодатель связывает возможность включения в Перечень объекта недвижимости, по смыслу положений подпункта 8 пункта 1 статьи 1, пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации, являясь характеристикой правового режима земельного участка, определяется в соответствии с зонированием территории и требованиями законодательства. Любой вид разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. Виды разрешённого использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

В силу предписаний Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» уполномоченные органы обязаны направлять в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае принятия решений (актов) об установлении или изменении разрешённого использования земельного участка, здания, сооружения; о предоставлении разрешения на условно разрешённый вид использования земельного участка; об установлении соответствия между видом разрешённого использования земельного участка, указанным в заявлении об установлении соответствия вида разрешённого использования земельного участка классификатору видов разрешённого использования земельных участков, и видом разрешённого использования земельных участков, установленным классификатором видов разрешённого использования земельных участков; об утверждении правил землепользования и застройки либо о внесении изменений в правила землепользования и застройки, если такими изменениями предусмотрено установление или изменение градостроительного регламента, установление или изменение границ территориальных зон.

В соответствии со статьёй 34 Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» разрешённое использование земельных участков, установленное до дня утверждения в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации классификатора видов разрешённого использования земельных участков,

признаётся действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору (часть 11).

По заявлению правообладателя земельного участка об установлении соответствия разрешённого использования земельного участка классификатору видов разрешённого использования земельных участков, уполномоченные на установление или изменение видов разрешённого использования земельного участка орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение одного месяца со дня поступления такого заявления обязаны принять решение об установлении соответствия между разрешённым использованием земельного участка, указанным в заявлении, и видом разрешённого использования земельных участков, установленным классификатором видов разрешённого использования земельных участков (часть 13).

В силу статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации правообладатели земельных участков обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением.

Согласно статье 8 Закона города Москвы от 19 декабря 2007 года № 48 «О землепользовании в городе Москве» (в редакции от 1 апреля 2015 года) земельные участки, распоряжение которыми осуществляют органы исполнительной власти города Москвы, могут быть предоставлены в аренду гражданам и юридическим лицам в соответствии с федеральным законодательством, настоящим законом и иными нормативными правовыми актами города Москвы при условии соблюдения обременений и ограничений по использованию этих земельных участков (часть 1). Основанием для занятия и использования земельного участка на праве аренды, являются оформленные в установленном Правительством Москвы порядке в соответствии с требованиями федерального законодательства договора аренды. Условия использования земельного участка устанавливаются в указанных договорах (часть 1.1). При предоставлении органами исполнительной власти города Москвы земельного участка в аренду устанавливается вид использования земельного участка из числа разрешённых градостроительным регламентом. При изменении установленного вида разрешённого использования земельного участка вносятся изменения в договор аренды земельного участка (часть 2). Фактическое использование объекта недвижимости, расположенного на предоставленном земельном участке, должно соответствовать виду разрешённого использования, установленному в договоре аренды земельного участка. В случае несоответствия вида фактического использования объекта недвижимости, расположенного на предоставленном земельном участке, виду разрешённого использования земельного участка вид разрешённого использования земельного участка подлежит приведению в установленном порядке в соответствие с видом фактического использования объекта недвижимости (2.1).

Исходя из изложенного, признание федеральным законодателем вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального

строительства в качестве условия для признания здания как административно-делового центра при включении его в Перечень для целей налогообложения, предполагает, что вид разрешённого использования земельного участка, на котором расположено здание, подлежащее включению в Перечень, определён исходя из зонирования территории и по своему наименованию, описанию содержания наименования, числовому обозначению соответствует виду разрешённого использования, установленному классификатором видов разрешённого использования и таким образом, является актуальным, достоверным, отвечающим требованиям ясности и определённости.

Следовательно, при проверке законности и обоснованности включения в Перечень объекта недвижимого имущества по виду разрешённого использования как административно-делового центра, имеет юридическое значение уяснение способа установления вида разрешённого использования, послужившего основанием для включения здания (строения, сооружения) в Перечень, а именно: выбран ли вид разрешённого использования правообладателем самостоятельно без дополнительных разрешений и процедур согласования из предусмотренных зонированием территории видов разрешённого использования, либо установлен посредством принятия решения уполномоченным органом об установлении условно-разрешённого использования, либо вид разрешённого использования установлен в договоре аренды; также подлежат выяснению вопросы о том: соответствует ли вид разрешённого использования по своему наименованию, по описанию содержания наименования, коду (числовому обозначению) классификатору видов разрешённого использования; однозначно ли предусматривает размещение зданий делового, административного и коммерческого назначения, подпадающего под признаки офисного здания с сопутствующей ему офисной инфраструктурой (включая централизованные приёмные помещения, комнаты для проведения встреч, офисное оборудование, парковки).

Из материалов дела усматривается, что виды разрешённого использования – деловое управление (4.1) (земельные участки, предназначенные для размещения офисных зданий делового и коммерческого назначения (1.2.7); склады (6.9) (земельные участки, предназначенные для размещения производственных и административных строений, сооружений промышленности, коммунального хозяйства, материально-технического, продовольственного снабжения, сбыта и заготовок (1.2.9) присвоены земельному участку с кадастровым номером [REDACTED] распоряжением Департамента городского имущества г. Москвы от 26 августа 2016 года № 23844, то есть после вступления в силу приказа Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 № 540, которым утверждён классификатор видов разрешённого использования, и согласно которому деловое управление не предполагает безусловное отнесение объектов, входящих в группу делового управления к административно-деловому центру.

Кроме того, как видно из описания содержания вида разрешённого использования, присвоенного земельному участку упомянутым распоряжением, вид разрешённого использования определён на основе приказа Минэкономразвития РФ от 15 февраля 2007 года № 39 «Об утверждении методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населённых пунктов», который не подлежал применению при издании названного выше распорядительного акта.

В силу пункта 2 приказа Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540, примечаний 1 и 3 к приказу, виды разрешённого использования земельных участков, устанавливаемые после вступления данного приказа в силу, должны соответствовать Классификатору.

Учитывая предписание законодателя о толковании всех неустранимых противоречий, сомнений и неясностей актов законодательства о налогах и сборах в пользу налогоплательщика (пункт 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации) спорное здание при таких данных не могло быть включено в Перечень на основе вида разрешённого использования, как не отвечающего требованиям правовой определённости.

Даже если предположить, что вид разрешённого использования земельного участка, предусмотренный распоряжением Департамента городского имущества г. Москвы от 26 августа 2016 года № 23844, являлся актуальным и действительным, однозначным, он не мог являться основанием для включения в Перечень упомянутого здания.

Судя по материалам дела, в дальнейшем земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] предоставлен Департаментом городского имущества города Москвы Шихалиеву Э.А. в аренду; договор аренды заключён 26 апреля 2017 года, сведения о договоре внесены в ЕГРН, договор вступил в силу с даты его государственной регистрации в ЕГРН.

Согласно договору аренды земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] предоставлен для целей эксплуатации здания под административно-складские цели (пункт 1.1). По условиям договора установленная в пункте 1.1 цель предоставления Участка может быть изменена или дополнена на основании распорядительного акта уполномоченного органа власти города Москвы (пункт 1.3). Такое решение уполномоченным органом на момент его включения в Перечень не принималось, дополнительные соглашения к договору по этому вопросу не заключались. Арендатор использует участок на момент включения здания в Перечень в соответствии с целью и условиями его предоставления. В установленном порядке договор недействительным не признавался.

Таким образом, вид разрешённого использования земельного участка, предусмотренный распоряжением Департамента городского имущества г. Москвы от 26 августа 2016 года № 23844, и послуживший основанием для включения в Перечень спорного объекта недвижимости, был изменён договором, при этом указанное в договоре целевое использование (вид разрешённого использования) имеет смешанный характер и не предназначен

для размещения офисного здания делового, административного и коммерческого назначения.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что Правительство Москвы и Департамент экономической политики и развития города Москвы в своем отзыве (л. д. 38, т.2) подчёркивают, что принадлежащий Шихалиеву Э.А. на праве аренды земельный участок, находится в промышленной зоне и имеет вид разрешённого использования для размещения склада, тем самым, по сути, не оспаривают тот факт, что земельный участок с кадастровым номером [REDACTED], не предназначен для размещения офисного здания.

Данное обстоятельство подтверждается картой градостроительного зонирования Юго-Восточного округа (книга 6) Правил землепользования и застройки города Москвы, утверждённых постановлением Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП, находящейся в открытом доступе, из которой следует, что земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] расположен в территориальной зоне 77-05-07-0001 - 143 с числовым обозначением 6.0, включающим в себя содержание видов разрешённого использования с кодами 6.2-6.2.11, допускающим, как это следует из Классификатора видов разрешённого использования, размещение на земельном участке сооружений, имеющих назначение для хранения, распределения и перевалке грузов, то есть складов.

При таких обстоятельствах, Судебная коллегия полагает разумными и справедливыми выводы суда кассационной инстанции, сводящиеся к преждевременности включения спорного здания в Перечень по виду разрешённого использования независимо от предназначения или фактического использования здания.

Вместе с тем, отмену судебных актов нельзя признать соответствующей требованиям законности и обоснованности судебного решения исходя из следующего.

Так, исключая из Перечня спорный объект недвижимости и выясняя в связи с этим вопрос о наличии иных оснований для включения в Перечень на налоговый период 2020 года спорного здания, в том числе и фактическое использование, суд не учёл, что достоверность доказательств подвергается сомнению, не только в связи с дефектами источника доказательственной информации, что было по сути установлено судом, но и существования двух или более доказательств с противоположным содержанием.

Согласно статье 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации фактическим использованием здания (строения, сооружения) в целях делового, административного или коммерческого назначения признаётся использование не менее 20 процентов его общей площади для размещения офисов и сопутствующей офисной инфраструктуры (включая централизованные приёзные помещения, комнаты для проведения встреч, офисное оборудование, парковки) (подпункт 2 пункта 3).

Вид фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений определяется уполномоченным органом исполнительной власти

субъекта РФ в соответствии с порядком определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений, устанавливаемым с учётом положений пункта 3 статьи 378 (пункт 9).

Порядок определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения, установлен постановлением Правительства Москвы от 14 мая 2014 года №257-ПП.

Относимых и допустимых доказательств, достоверно подтверждающих либо опровергающих факт использования в спорный налоговый период не менее 20 процентов общей площади здания для размещения офисов и сопутствующей офисной инфраструктуры, административным ответчиком в суд первой инстанции не представлено.

Во всяком случае, акт обследования от 21 июля 2020 года № 9120577, содержащий сведения об использовании 100 % площади здания под складские помещения, учитывается на последующий налоговый период и не может достоверно свидетельствовать или опровергать факт использования здания в прошлом (более чем год назад) как для размещения офисов и сопутствующей офисной инфраструктуры, так и для складских помещений.

Административный ответчик ссылался в подтверждение использования более 20% общей площади спорного здания под офисные помещения различной площади на информацию ряда агентств недвижимости, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Однако, как видно из материалов дела, ни судом первой инстанции, ни судом апелляционной инстанции, эти доводы не проверялись, договоры в судебное заседание на указанный налоговый период не представлялись, не обзревались и не исследовались.

Таким образом, суд кассационной инстанции при вынесении нового решения не располагал доказательствами, достоверно свидетельствующими либо опровергающими факт использования здания в спорный налоговый период для размещения офисов.

При таких обстоятельствах, учитывая, что суд кассационной инстанции не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими и определять, какой судебный акт должен быть принят при новом рассмотрении административного дела, вынесение нового решения судом кассационной инстанции по настоящему делу не отвечает законности, разумности и обоснованности судебного решения.

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих спорное

отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путём восстановления их нарушенных прав (статья 9 КАС РФ).

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327–329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20 октября 2021 года отменить, дело направить в суд кассационной инстанции на новое рассмотрение.

Председательствующий

Судьи

