



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАД22-37-К2

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 сентября 2022 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Калининой Л.А. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Правительства Москвы на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 октября 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 9 февраля 2022 г. по делу № 3а-1347/2021 по административному исковому заявлению акционерного общества «ДПП-Плаза» о признании недействующими отдельных положений приложения 1 к постановлению Правительства Москвы от 28 ноября 2014 г. № 700-ПП «Об определении перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Правительства Москвы Снегиревой А.И., поддержавшей доводы кассационной жалобы, представителя АО «ДПП-Плаза» Цирулева И.А., возражавшего против удовлетворения кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей, что

судебные акты подлежат отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**у с т а н о в и л а :**

постановлением Правительства Москвы от 28 ноября 2014 г. № 700-ПП утвержден перечень объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, на 2015 г. и последующие налоговые периоды в соответствии со статьей 1.1 Закона города Москвы от 5 ноября 2003 г. № 64 «О налоге на имущество организаций».

В поименованный Перечень на 2018-2020 гг. (пункты 3168, 3785, 6363 соответственно) включено нежилое здание с кадастровым номером 77:01:0003011:1094, площадью 6 270,5 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, Большой Демидовский пер., д. 12.

Акционерное общество «ДПП-Плаза» обратилось в Московский городской суд с административным иском о признании недействующими вышеуказанных пунктов Перечня, считая, что данное правовое регулирование противоречит налоговому законодательству и нарушает права и законные интересы Общества как налогоплательщика, незаконно возлагая обязанность по уплате налога на имущество в большем размере, мотивируя это тем, что нежилое здание с кадастровым номером 77:01:0003011:1094 расположено на земельном участке с видом разрешённого использования «для строительства административного здания и его последующей эксплуатации»; аналогичное использование административным истцом данного земельного участка предусмотрено договором аренды земельного участка; в соответствии с пунктом 3.3.2 Правил землепользования и застройки города Москвы земельный участок с кадастровым номером 77:01:0003011:39 находится в территориальной зоне № 77-01-02-000143 с индексом «Ф» - зоне сохраняемого использования, включение здания с таким режимом использования земельного участка противоречит статье 378<sup>2</sup> Налогового кодекса Российской Федерации, по смыслу которой включение в Перечень возможно, если вид разрешённого использования земельного участка предусматривает размещение не любого здания административного назначения, а именно офисного здания делового, административного и коммерческого назначения.

Представители Правительства Москвы, возражая против удовлетворения заявленных требований, напротив, считали, что имелись правовые основания для включения в Перечень спорного объекта недвижимости, подчёркивая, что здание включено не только по виду разрешённого использования земельного участка, на котором расположено это здание, но и по фактическому использованию этого здания; вид разрешённого использования земельного участка какой-либо неоднозначности в режиме использования здания, расположенного на этом земельном участке, не допускает, на это указывают термины «административное здание» и «офис/офисное здание»; налоговое

законодательство не содержит требований прямого или буквального совпадения вида разрешённого использования земельного участка, на котором располагается спорный объект, с формулировками, установленными в статье 378<sup>2</sup> Налогового кодекса Российской Федерации; при включении в Перечень спорного здания уполномоченный орган располагал достаточными и достоверными сведениями об использовании здания для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания, государственной инспекцией проводились мероприятия с целью определения фактического использования здания, о чём имеется акт обследования от 3 октября 2014 года № 9007140, а также информация из сети Интернет о сдаче помещений в спорном здании под офисы.

Решением Московского городского суда от 10 июня 2021 г. административное исковое заявление акционерного общества «ДПП-Плаза» оставлено без удовлетворения.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 октября 2021 г., оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 9 февраля 2022 г., решение суда первой инстанции отменено, принято новое решение об удовлетворении административного искового заявления.

В кассационной жалобе, адресованной Верховному Суду Российской Федерации, Правительство Москвы просит отменить принятые по делу судебные акты апелляционной и кассационной инстанций, как постановленные с нарушением норм материального и процессуального права, что привело, по его мнению, к неверному определению юридически значимых обстоятельств и оценке представленных суду доказательств.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2022 г. административное дело истребовано, определением от 1 сентября 2022 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

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 спорные отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путём восстановления их нарушенных прав (статья 9 Кодекса административного судопроизводства 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 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

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 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Изучив доводы кассационной жалобы и проверив материалы дела, Судебная коллегия приходит к следующему.

Каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги, которые должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (пункты 3 и 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 1 названной статьи 378<sup>2</sup> 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 статьи 378<sup>2</sup> Налогового кодекса Российской Федерации.

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.

Применительно к настоящему делу суд первой инстанции, разрешая вопрос о законности оспариваемого правового регулирования, соглашаясь с доводами административных истцов о том, что вид разрешённого использования земельного участка допускает правовую неопределенность в

режиме использования нежилого здания, расположенного на этом земельном участке, вместе с тем посчитал, что при наличии заключения Государственной инспекции по недвижимости г. Москвы от 3 октября 2014 г. № 9007140 об использовании более 20 процентов площади здания под размещение офисов, а также при наличии сведений об отнесении здания в спорные налоговые периоды к сегменту рынка офисной недвижимости в соответствии с его фактическим использованием, у Правительства Москвы имелись основания для отнесения здания к числу административно-деловых центров, и как следствие, для включения здания в Перечень для целей налогообложения.

Суды вышестоящих инстанций, не умаляя суждений в той части решения, в которой сделан вывод о неправомерности включения в Перечень для целей налогообложения по виду разрешённого использования земельного участка, в то же время не согласились с выводами суда первой инстанции о правомерности включения здания в Перечень по фактическому использованию, посчитав их основанными на неправильном применении норм материального права и, как следствие, на неверном определении юридически значимых обстоятельств по делу и оценке, представленных в судебное заседание доказательств.

Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции, и с этим согласился суд кассационной инстанции, по сути, исходил из того, что коль скоро применительно к настоящему делу вид фактического использования зданий и помещений в силу прямого указания Налогового кодекса Российской Федерации определяется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с порядком определения вида фактического использования зданий и помещений, устанавливаемым с учётом положений пунктов 3, 4, и 5 статьи 378<sup>2</sup> Налогового кодекса Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти, несоблюдение установленного порядка при проведении мероприятий по обследованию здания лишает содержащиеся в таком акте сведения и информацию о виде фактического использования здания доказательственной силы.

Установив, что при составлении акта Государственной инспекции по недвижимости г. Москвы от 3 октября 2014 г. № 9007140 имело место быть нарушение Порядка определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения, утверждённого постановлением Правительства Москвы от 14 мая 2014 г. № 257-ПП, суды отклонили данный акт в качестве допустимого доказательства в настоящем деле.

Проверяя законность и обоснованность обжалуемых судебных актов в полном объёме, Судебная коллегия исходя из обстоятельств дела, учитывая предписание федерального законодателя о толковании всех неустранимых сомнений, противоречий и неясностей актов законодательства о налогах и сборах в пользу налогоплательщика, соглашается с выводами судебных

инстанций о том, что отнесение здания к административно-деловому центру по виду разрешённого использования, который допускает правовую неопределенность в режиме использования нежилого здания, расположенного на этом земельном участке, не могло быть включено в Перечень по виду разрешённого использования без учёта сведений о фактическом использовании не менее 20 процентов общей площади здания под офисы и сопутствующей инфраструктуры (включая централизованные приёмные помещения, комнаты для проведения встреч, офисное оборудование, парковки).

Из материалов дела усматривается, что спорный объект недвижимости включён в Перечень для целей налогообложения по виду разрешённого использования земельного участка, юридико-техническая конструкция которого действительно допускает эксплуатацию объекта недвижимости как в качестве административного здания, так и офисного здания одновременно, что не позволяет однозначно отнести спорное здание к административно-деловому центру.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в экспликации к поэтажному плану здания, помещения в здании поименованы как «учрежденческие», что не тождественно понятию «офисные».

Согласно долгосрочному договору аренды земельного участка земельный участок предоставлен в пользование на условиях аренды для строительства административного здания и его последующей эксплуатации.

Проверяя доводы кассационной жалобы касательно фактического использования спорного здания, Судебная коллегия отмечает, что суды апелляционной и кассационной инстанций, разумно не приняли в качестве доказательства фактического использования здания акт Государственной инспекции по недвижимости г. Москвы от 3 октября 2014 г. № 9007140.

Вид фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений определяется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с порядком определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений, устанавливаемым с учётом положений пункта 3 статьи 378 Налогового кодекса Российской Федерации (пункт 9).

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

Судом достоверно установлено, что акт обследования, на основании которого здание включено в Перечни на 2018 – 2020 гг., составлен формально, со слов сотрудника охраны объекта о нахождении в здании административно-офисных помещений и гаража, о чем имеется соответствующая запись в заключении, в ходе проведения мероприятий по определению вида фактического использования здания фотосъёмка

помещений не проводилась, к акту обследования приложено 5 фотоснимков, на которых отображён фасад здания, без привязки к конкретным этажам и помещениям.

Вместе с тем, исходя из обстоятельств дела, Судебная коллегия констатирует, что судебными инстанциями остались без соответствующей правовой оценки в обжалуемых судебных актах доводы административного ответчика о составлении акта о виде фактического использования здания без доступа в здание по уважительной причине вследствие злоупотребления административным истцом правами собственника здания, что обусловило получение информации из открытых источников о нахождении в здании в период 2018-2020 г.г. ряда организаций, о сдаче в аренду комнат в здании, об использовании собственником своего имущества в качестве офисного особняка класса А «Демидов двор».

В целях правильного разрешения административного дела суд вправе истребовать доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе (часть 1 статьи 63 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Суд активной своей ролью не воспользовался и не выяснил, имелись ли обстоятельства, препятствующие доступу работников Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы в обследуемое здание и нежилые помещения, влекущие невозможность составления акта; не истребовали суды и договоры аренды помещений в здании, которые могли бы в отсутствие надлежаще оформленного акта Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы о фактическом использовании здания, с достоверностью подтвердить или опровергнуть соответствие объекта условиям, установленным Налоговым кодексом Российской Федерации и необходимым для включения его в Перечень, что повлияло на исход административного дела, судебные инстанции так и не проверили законность оспариваемых положений регионального нормативного правового акта.

В целях исправления судебной ошибки, допущенной при рассмотрении дела судами апелляционной и кассационной инстанций в применении норм материального и процессуального права, обжалуемые судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое апелляционное рассмотрение.

При новом рассмотрении дела суду следует учесть изложенное и разрешить возникший административный спор в соответствии с установленными по делу обстоятельствами и требованиями закона.

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 :**

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 октября 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 9 февраля 2022 г. отменить, дело направить на новое апелляционное рассмотрение в Первый апелляционный суд общей юрисдикции.

Председательствующий

Судьи