



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 13016/11

Москва

29 мая 2012 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного
Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Андреевой Т.К., Бациева В.В.,
Витрянского В.В., Горячевой Ю.Ю., Козловой О.А., Козырь О.М.,
Сарбаша С.В., Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление администрации города Кемерово о пересмотре
в порядке надзора решения Арбитражного суда Кемеровской области
от 16.12.2010 по делу № А27-12216/2010 и постановления Федерального
арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.06.2011 по тому же
делу.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя – администрации города Кемерово – Ляпина Е.А.,
Митюрина Л.Н.;

от открытого акционерного общества «Кузбассэнерго» – Борщенко П.А., Лермонтова И.Э., Черенкова З.Г.

Посредством использования систем видеоконференц-связи при содействии Арбитражного суда Кемеровской области (судья Мишина И.В.) в заседании приняли участие представители Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кемеровской области – Санина Е.С., Турчина М.О.

Заслушав и обсудив доклад судьи Козырь О.М., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Администрация города Кемерова (далее – администрация) обратилась в Арбитражный суд Кемеровской области с заявлением к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кемеровской области (далее – управление Росреестра) и федеральному государственному учреждению «Земельная кадастровая палата» по Кемеровской области (в настоящее время реорганизовано в форме присоединения к федеральному государственному бюджетному учреждению «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Кемеровской области; далее – кадастровая палата) с требованиями о признании незаконными решения от 11.01.2010 № 4200/000/10-150 об учете изменений объекта недвижимости (далее – решение от 11.01.2010, решение) и акта от 16.02.2010 определения кадастровой стоимости земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0124 (далее – акт от 16.02.2010, акт); об обязанности кадастровой палаты исключить в отношении земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0124 из государственного кадастра недвижимости сведения о виде разрешенного использования «линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры», а также сведения о его кадастровой стоимости в размере 26 445 рублей 96 копеек и удельном показателе

кадастровой стоимости в размере 562 рублей 68 копеек за 1 кв. метр; об обязанности кадастровой палаты внести в отношении земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0124 в государственный кадастр недвижимости сведения о виде разрешенного использования «земли производственной застройки», а также сведения о кадастровой стоимости в размере 121 223 рублей 69 копеек и об удельном показателе кадастровой стоимости в размере 2 579 рублей 27 копеек (с учетом уточнения требований).

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено открытое акционерное общество «Кузбассэнерго» (далее – общество «Кузбассэнерго»).

Решением Арбитражного суда Кемеровской области от 16.12.2010 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Суд первой инстанции счел, что права администрации оспариваемыми решением и актом не нарушены, поскольку администратором поступления земельного налога с контрольными функциями является налоговый орган. Изменение вида разрешенного использования спорного земельного участка произведено без нарушения требований законодательства, так как это изменение осуществлялось не для целей градостроительного зонирования, а для целей кадастрового учета. Нарушения процедуры кадастрового учета имели место, но не привели к внесению в кадастр недвижимости недостоверных сведений, так как выбранный вид разрешенного использования участка соответствует его фактическому использованию – под линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры.

Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 28.03.2011 решение суда первой инстанции отменено, требования администрации удовлетворены.

Суд апелляционной инстанции указал, что вид разрешенного использования земельного участка в любом случае, включая цели кадастрового учета, может быть изменен только в соответствии с требованиями градостроительного регламента о зонировании территорий; законодательство исключает возможность выбора вспомогательного вида разрешенного использования участка вместо и в отсутствие основного вида разрешенного использования; расположенный на земельном участке объект в виде площадки для размещения насосов масло-мазутного хозяйства не относится к категории линейных объектов или объектов инженерной инфраструктуры; оспариваемые решение и акт нарушили права администрации в сфере градостроительной деятельности, в том числе по регулированию землепользования и застройки.

Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа постановлением от 14.06.2011 постановление суда апелляционной инстанции отменил, решение суда первой инстанции оставил без изменения.

Суд кассационной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции о том, что спор возник из правоотношений в сфере кадастрового учета и не затрагивает иных вопросов земельного и градостроительного законодательства. Оспариваемые администрацией решение и акт касаются не изменения, а установления достоверности внесенных в кадастр сведений о виде разрешенного использования земельного участка, что было выполнено уполномоченными лицами с соблюдением требований законодательства, регламентирующего кадастровый учет и кадастровую оценку земель, в связи с чем права администрации как в области мониторинга земель, так и получателя средств местного бюджета не нарушены.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора решения суда первой инстанции и постановления суда кассационной инстанции администрация

просит их отменить, ссылаясь на неправильное применение норм материального права, нарушающее единообразие практики арбитражных судов, постановление суда апелляционной инстанции оставить без изменения.

В отзывах на заявление управление Росреестра, кадастровая палата и общество «Кузбассэнерго» просят оставить названные судебные акты без изменения как соответствующие действующему законодательству.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзывах на него и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как установлено судами и подтверждено материалами дела, по договору купли-продажи от 04.12.2002 № 85, заключенному с Российским фондом федерального имущества, общество «Кузбассэнерго» выкупило земельный участок с кадастровым номером 42:24:011809:23 общей площадью 439 043, 59 кв. метра и в границах, определенных прилагаемым к договору кадастровым планом, для использования под сооружения тепловой энергетики филиала Новокемеровской ТЭЦ. На участке имелись объекты недвижимого имущества – предприятие Новокемеровской ТЭЦ (пункты 1.1 и 1.2 договора).

Согласно кадастровому плану выкупленного земельного участка его разрешенное использование совпадало с фактическим и было определено как «земли под сооружениями тепловой энергетики», в качестве субъекта права указано общество «Кузбассэнерго», Новокемеровская ТЭЦ.

В результате межевания обществом «Кузбассэнерго» исходного земельного участка с кадастровым номером 42:24:011809:23 общей площадью 439 043, 59 кв. метра было образовано 12 участков, в том числе спорный земельный участок с кадастровым номером 42:24:0101026:0124 площадью 47 кв. метров, занятый площадкой под насосы масло-мазутного хозяйства.

Общество «Кузбассэнерго» зарегистрировало право собственности на эти 12 участков, оформив его единым свидетельством о государственной регистрации от 20.11.2006 № 42 АК 453600. В качестве правоустанавливающего документа в свидетельстве указан договор купли-продажи от 04.12.2002 № 85 на приватизацию исходного земельного участка.

Спорный земельный участок поставлен обществом «Кузбассэнерго» на кадастровый учет 25.12.2006 с видом разрешенного использования «земли производственной застройки».

Постановлением Кемеровского городского Совета народных депутатов от 24.11.2006 № 75 утверждены Правила землепользования и застройки в городе Кемерове (далее – Правила землепользования и застройки), содержащие в статье 40 градостроительные регламенты производственных зон.

Спорный земельный участок отнесен к производственной зоне предприятий I и II классов вредности (зона П 1).

В этой зоне основные виды разрешенного использования включают наряду с другими производство электрической и тепловой энергии при сжигании минерального топлива I–II классов вредности, а в перечень вспомогательных видов разрешенного использования внесены линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры.

Постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 27.11.2008 № 520, принятым по результатам кадастровой оценки земель населенных пунктов, спорный земельный участок отнесен к девятому виду разрешенного использования как предназначенный «для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений промышленности». В отношении него утвержден удельный показатель кадастровой стоимости в размере 2 579 рублей 27 копеек за кв. метр, исчислена кадастровая стоимость в размере 121 225 рублей 69 копеек с внесением этих сведений в кадастр недвижимости.

Действуя по процедуре учета изменений объекта недвижимости, общество «Кузбассэнерго» 11.12.2009 обратилось с заявлением об изменении в кадастре недвижимости вида разрешенного использования спорного земельного участка, определенного как «земли производственной застройки», на иной вид – «объекты инженерной инфраструктуры», предусмотренный градостроительными регламентами Правил землепользования и застройки для зоны, в которой находится участок, что автоматически приводило к оценке его кадастровой стоимости по более дешевому 13-му виду разрешенного использования.

По результатам рассмотрения этого заявления кадастровая палата, которой приказом управления Росреестра от 10.06.2008 № 113 делегированы полномочия по учету изменений характеристик объектов недвижимости, приняла решение от 11.01.2010 об изменении вида разрешенного использования данного земельного участка на испрашиваемый обществом.

Основываясь на упомянутом решении, управление Росреестра актом от 16.02.2010 определило для спорного земельного участка новую кадастровую стоимость в размере 26 445 рублей 96 копеек, исходя из вновь установленного вида его разрешенного использования – «линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры». Соответствующие сведения о новом виде разрешенного использования, удельном показателе и размере кадастровой стоимости земельного участка были внесены в государственный кадастр недвижимости.

Впоследствии управление Росреестра проверило соблюдение обществом «Кузбассэнерго» земельного законодательства и указало в акте от 13.09.2010, оформленном по результатам проверки, что спорный земельный участок, занятый площадкой под насосы масло-мазутного хозяйства, используется в соответствии с выбранным видом разрешенного использования – под линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры.

Между тем подобное изменение вида разрешенного использования земельного участка не соответствует земельному, градостроительному и кадастровому законодательству, на что правомерно указал суд апелляционной инстанции.

Как следует из устава общества «Кузбассэнерго», договора купли-продажи от 04.12.2002 № 85, свидетельства о государственной регистрации права собственности и кадастровых планов, исходный земельный участок отводился под строительство и последующую эксплуатацию Новокемеровской ТЭЦ как предприятия (производственного объекта) в целом, включая все расположенные на участке здания, строения, сооружения, входящие в состав этого предприятия.

Поэтому внесение в кадастр недвижимости сведений о таком виде разрешенного использования спорного земельного участка, образованного при размежевании исходного земельного участка, как «земли производственной застройки», означало подтверждение его разрешенного и фактического использования для Новокемеровской ТЭЦ.

Данное обстоятельство было учтено в градостроительных регламентах Правил землепользования и застройки при выделении промышленной зоны П1 и установлении допустимых в ней основных видов разрешенного использования, в том числе такого, как «производство электрической и тепловой энергии при сжигании минерального топлива I и II классов вредности».

Указанные градостроительные регламенты были разработаны на основании положений статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации 2004 года (далее – Градостроительный кодекс) об определении в населенных пунктах производственных зон для размещения производственных объектов, что согласуется с пунктом 1 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс).

Включение в градостроительные регламенты видов разрешенного использования, совпадающих с уже осуществляемой к этому моменту

деятельностью, предусмотрено требованиями пункта 2 статьи 36 Градостроительного кодекса об установлении градостроительных регламентов с учетом фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны.

Поэтому для любого земельного участка вспомогательный вид разрешенного использования не может быть единственным, а при включении его (их) в кадастр недвижимости в качестве второго и последующих видов использования (что допускается) кадастровая оценка земельного участка с несколькими видами разрешенного использования осуществляется исходя из того вида, по которому при расчете получаются наибольшие значения показателей (подпункт 2.7.1 Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, утвержденных приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15.02.2007 № 39).

Следовательно, общество «Кузбассэнерго» не могло выбрать в качестве основного и единственного ни один из вспомогательных видов разрешенного использования, указанных в градостроительных регламентах Правил землепользования и застройки, включая «размещение линейных объектов и инженерной инфраструктуры».

Этот вспомогательный вид разрешенного использования не мог быть выбран обществом «Кузбассэнерго» в качестве основного со ссылкой на градостроительные регламенты и по той причине, что на земельные участки, предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами, действие градостроительных регламентов не распространяется (подпункт 3 пункта 4 статьи 36 Градостроительного кодекса).

Кроме того, насосы масло-мазутного хозяйства являются частью оборудования самой Новокемеровской ТЭЦ, обслуживают ее внутренний производственный процесс, они не отвечают признакам линейных

объектов и не могут быть признаны объектами инженерной инфраструктуры.

Различными законодательными актами к линейным объектам отнесены дороги, линии связи и электропередачи, трубопроводы и подобные им объекты. Под инженерной инфраструктурой населенных пунктов понимается совокупность соединяющих различных пользователей сетей, проводящих связь, воду, газ, электроэнергию, а также технических устройств, обслуживающих эти сети.

Другим основанием, исходя из которого у общества «Кузбассэнерго» в 2009–2010 годах также не имелось возможности изменить ранее установленный ему вид разрешенного использования земельного участка, является отсутствие необходимых условий, предусмотренных земельным законодательством.

Согласно пункту 3 статьи 11.2 Земельного кодекса (соответствующая глава введена Федеральным законом от 22.07.2008 № 141-ФЗ) целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных законом.

Таким образом, при разделе исходного земельного участка и образовании в его границах нескольких земельных участков под конкретными зданиями, строениями, сооружениями, в том числе зарегистрированными в качестве отдельных объектов недвижимости, на вновь образованные земельные участки в силу закона автоматически переносится разрешенное использование исходного земельного участка.

С учетом упомянутого положения земельного законодательства отчуждение земельного участка стороннему лицу само по себе также не является основанием для изменения вида его разрешенного использования.

Следовательно, ни образование самостоятельного земельного участка под площадкой масло-мазутного хозяйства, ни регистрация этих насосов (площадки) в качестве самостоятельного объекта недвижимости, ни его продажа иному лицу (если бы таковые имели место) не могли обеспечить правовых оснований для изменения вида разрешенного использования спорного земельного участка.

Вид разрешенного использования земельного участка является одной из его характеристик как объекта недвижимости. Содержание этого понятия раскрывается в земельном, градостроительном и кадастровом законодательстве. Поэтому при кадастровом учете земельного участка вид его разрешенного использования определяется исходя из совокупности всех предъявляемых требований, являясь единым и единообразно понимаемым для всех возможных впоследствии правоотношений. Вывод суда кассационной инстанции о допустимости установления вида разрешенного использования конкретного земельного участка лишь для целей кадастрового учета без соблюдения требований градостроительного и земельного законодательства является ошибочным.

Пункт 3 статьи 85 Земельного кодекса допускает использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любым видом разрешенного использования, предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны.

По смыслу указанного законоположения оно устанавливает общий критерий, позволяющий изменить именно фактическое использование земельного участка, которое должно быть впоследствии отражено в кадастре недвижимости.

Статья 16 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» предусматривает осуществление кадастрового учета в связи с изменением разрешенного

использования земельного участка на основании заявления правообладателя и необходимых для кадастрового учета документов.

Таким образом, упомянутая норма тоже имеет в виду внесение в кадастр сведений о фактическом изменении вида использования земельного участка в установленных законодательством разрешенных пределах, но не выбор нового разрешенного использования участка для целей, не обусловленных реальным изменением его фактического использования.

Изменение разрешенного использования любого земельного участка осуществляется с использованием процедуры кадастрового учета изменений этого объекта недвижимости, при условии уже состоявшегося изменения его фактического использования с соблюдением установленных требований.

Аналогичная правовая позиция сформулирована в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.12.2011 № 12651/11, в котором подчеркнуто, что фактическое использование земельного участка должно отвечать его разрешенному использованию и сходиться со сведениями, внесенными в кадастр.

В ходе рассмотрения настоящего дела общество «Кузбассэнерго» никогда не ссылалось на использование насосов масло-мазутного хозяйства по иному назначению, нежели для производственных нужд Новокемеровской ТЭЦ, и не представляло каких-либо доказательств их исключения из технологической цепочки производственного процесса на данной электростанции.

Поскольку производственная связь между насосами и тепловой электростанцией не прервалась и фактическое использование участка осталось неизменным, то и по этой причине нельзя было изменить ранее установленный вид разрешенного использования спорного земельного участка, занятого указанными насосами.

Таким образом, у общества «Кузбассэнерго», управления Росреестра и кадастровой палаты не имелось правовых оснований для проведения кадастрового учета изменений объекта недвижимости и отнесения спорного земельного участка к «линейным объектам и инженерной инфраструктуре» с присвоением ему 13-го номера вида разрешенного использования.

Следовательно, выводы судов первой и кассационной инстанций о правомерном изменении вида разрешенного использования спорного земельного участка не основаны на нормах действующего законодательства и противоречат доказательствам, имеющимся в материалах дела.

При названных обстоятельствах обжалуемое постановление суда кассационной инстанции подлежит отмене в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающее единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 5 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.06.2011 по делу № А27-12216/2010 Арбитражного суда Кемеровской области отменить.

Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 28.03.2011 по указанному делу оставить в силе.

Председательствующий

А.А. Иванов