

Семнадцатый арбитражный
апелляционный суд

Одобен президиумом
Семнадцатого арбитражного
апелляционного суда 26.02.2016

Анализ судебной практики
рассмотрения дел об оспаривании
отказа в осуществлении кадастрового
учета объектов недвижимости

Анализ судебной практики рассмотрения дел об оспаривании отказа в осуществлении кадастрового учета объектов недвижимости подготовлен в соответствии с утвержденным планом работы Семнадцатого арбитражного апелляционного суда на первое полугодие 2016 года.

Государственный кадастровый учет осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 24.07.2007 года N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости"¹ в связи с образованием или созданием объекта недвижимости, прекращением его существования либо изменением уникальных характеристик объекта недвижимости или иных сведений об объекте недвижимости.

Статьей 27 Закона N 221-ФЗ регламентирована процедура отказа в осуществлении кадастрового учета, которая заключается в принятии органом кадастрового учета решения с четко обоснованной причиной отказа, обязательной ссылкой на положения, ставшими основанием для принятия такого решения, разъяснениями допущенных нарушений.

Такое решение является законным в том случае, если оно принято при точном соблюдении положений Закона о кадастре и в полном соответствии с нормами права, которые подлежат применению к данному правоотношению.

При этом отказ в осуществлении кадастрового учета может быть обжалован в судебном порядке в соответствии с действующим

¹ Далее - Закон N 221-ФЗ, Закон о кадастре.

законодательством Российской Федерации. Федеральным законом от 23.07.2013 N 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости»² с 01.10.2013 года конкретизирован круг лиц, непосредственно обладающих правом обращения в суд с соответствующими требованиями - это заявитель и его представитель, а также кадастровый инженер, подготовивший межевой план, технический план, акт обследования, представленные для осуществления кадастрового учета (часть 13 статьи 27 Закона N 221-ФЗ). Соответствующие требования рассматриваются арбитражным судом по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем, более подробная конкретизация законодателем лиц, имеющих права обратиться в суд с соответствующим заявлением, не нацелена на создание ограничений в оспаривании отказов в постановке на кадастровый учет объектов недвижимости.

В рамках пересмотра дела № А76-27060/2013 Арбитражный суд Уральского округа не согласился с выводом суда апелляционной инстанции о том, что перечень лиц, указанных, в том числе в части 13 статьи 27 Закона N 221-ФЗ, является закрытым, указав на то, что нормы, предусматривающие возможность оспаривания решений об отказе в осуществлении кадастрового учета, в судебном порядке заявителем или его представителем, а также кадастровым инженером, констатируют статус решений об отказе в осуществлении кадастрового учета как ненормативных правовых актов и не устанавливают ограничений для оспаривания указанных решений иными лицами в случае, если таковые решения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности³.

² Далее - Закон N 250-ФЗ.

³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06.11.2014 № Ф09-6954/14 по делу № А76-27060/2013.

Анализ сложившейся по указанному вопросу судебной практики в Семнадцатом арбитражном апелляционном суде выявил, что оспаривание отказа в осуществлении кадастрового учета объектов недвижимости происходит не по всем пунктами, предусмотренным частями статьи 27 Закона N 221-ФЗ.

Часть 2 статьи 27 Закона N 221-ФЗ определяет перечень общих оснований для принятия органом кадастрового учета решения об отказе в осуществлении кадастрового учета вне зависимости от вида объекта недвижимого имущества.

Так, орган кадастрового учета принимает решение об отказе в осуществлении кадастрового учета в случае, если имущество, о кадастровом учете которого представлено заявление, не является объектом недвижимости (пункт 1 части 2 статьи 27 Закона N 221-ФЗ).

Давая правовую квалификацию объекта как движимого имущества или недвижимого, арбитражные суды исходят из смысла положений гражданского законодательства, разъясняющего порядок применения статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В рамках дела № А50-19530/2014 о признании незаконным решения об отказе в постановке на кадастровый учет замощения, навеса, посадочных площадок, судом первой инстанции отказано в удовлетворении требований. Подтверждая законность и обоснованность решения суда первой инстанции, апелляционный суд исходил, в том числе из того, что имущество, обладающее физической связью с землей, может быть признано недвижимостью лишь в том случае, если оно создано как объект недвижимости в установленном законом и иными правовыми актами порядке, с получением необходимых разрешений с соблюдением градостроительных норм и правил на земельном участке, предоставленном

именно под строительство объекта недвижимости, объект недвижимости помимо неразрывной связи с землей, должен иметь самостоятельное функциональное назначение. Учитывая, что объекты, в отношении которых в орган кадастрового учета была представлена документация, не отвечали соответствующим требованиям (объекта капитального строительства), решение уполномоченного органа об отказе признано правомерным⁴.

Следует отметить также, что ранее наибольшее количество споров было связано с отказом уполномоченного органа в осуществлении кадастрового учета в связи с тем, что заявление о кадастровом учете или необходимые для кадастрового учета документы по форме либо содержанию не соответствовали требованиям Закона N 221-ФЗ (пункт 2 части 2 статьи 27 Закона N 221-ФЗ). Однако Законом N 250-ФЗ пункт 2 части 2 статьи 27 Закона N 221-ФЗ признан утратившим силу с 01.10.2013 года, что повлекло значительное сокращение числа оспариваемых отказов, в том числе исключило неоднозначное толкование в судебной практике в части соответствия представленных документов форме либо содержанию.

При рассмотрении споров, связанных с отказом в осуществлении кадастрового учета по причине истечения срока приостановления кадастрового учета либо неустранения оснований приостановления (пункт 6 части 2 статьи 27 Закона N 221-ФЗ), судами устанавливается факт правомерности приостановления кадастрового учета, обоснованность требований уполномоченного органа⁵.

В рамках рассмотрения дела № А60-22933/2014 судами было установлено, что отказ в осуществлении государственного кадастрового учета изменений в государственный кадастр недвижимости в сведения об измененной категории земель, к которой отнесен спорный земельный

⁴ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2015 N 17АП-348/2015-ГК по делу N А50-19530/2014.

⁵ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.11.2015 №17АП-14677/2015 по делу №А60-16003/2015; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.09.2015 №17АП-10506/2015 по делу №А50-5381/2015.

участок, связан с неустранением оснований приостановления кадастрового учета – непредоставлением документов, подтверждающих изменение категории земельного участка. Признавая решение уполномоченного органа незаконным, суды трех инстанций исходили из того, что на момент вынесения решения о приостановлении кадастрового учета ответчик обладал всеми документами, подтверждающими перевод земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов. В частности таким документом суды признали карту (план) поселка Залесье, направленную администрацией в адрес кадастровой палаты.⁶

При рассмотрении дела № А50-5381/2015 судами трех инстанций приостановление кадастрового учета и последующий отказ признаны правомерными, поскольку обращаясь в уполномоченный орган, заявитель по сути был не согласен со сведениями, содержащимися в межевом плане спорного земельного участка⁷.

В отношении непосредственно земельных участков основания для отказа в постановке на учет, исходя из конкретных условий и обстоятельств, предусмотрены частями 3, 4, 5, 6 статьи 27 Закона N 221-ФЗ (в действующей редакции).

Согласно пункту 2 части 3 статьи 27 Закона N 221-ФЗ орган кадастрового учета принимает решение об отказе в постановке на учет земельного участка также в случае, если размер образуемого земельного участка или земельного участка, который в результате преобразования сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок), не будет соответствовать установленным в соответствии с федеральным

⁶ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.12.2014 №17АП-14409/2014, Постановление Арбитражного суда Уральского округа №Ф09-9904/14 от 02.04.2015 по делу № А60-22933/2014. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2015 года N 309-КГ15-8555 отказано в передаче кассационной жалобы кадастрового органа для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

⁷ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.09.2015 №17АП-10506/2015, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.01.2016 №Ф09-10608 по делу №А50-5381/2015.

законом требованиям к предельным (минимальным или максимальным) размерам земельных участков.

Отказывая в удовлетворении требований о признании решения уполномоченного органа о признании незаконными решения о приостановлении кадастрового учета и решения об отказе в осуществлении кадастрового учета в рамках дела № А50-11136/2015, судами указано на то, что определение несоответствия размера образуемого земельного участка установленным в соответствии с градостроительными регламентами к предельным размерам земельных участков влечет принятие решения об отказе в осуществлении кадастрового учета⁸.

При рассмотрении споров, связанных с отказом в постановке на учет по причине того, что земельный участок образован из земельных участков, относящихся к различным категориям земель, за исключением установленных федеральным законом случаев (пункт 6 части 3 статьи 27 Закона о кадастре), суды исходят из конкретных обстоятельств дела, в том числе из наличия или отсутствия доказательств, что исходные земельные участки относятся к одной категории земель.

Так, по делу № А60-15185/2009 отказано в удовлетворении требований о признании незаконным решения уполномоченного органа об отказе в осуществлении кадастрового учета, поскольку земельный участок был образован из участков, относящихся к различным категориям земель (земли населенных пунктов и земли сельскохозяйственного назначения), доказательств того, что исходные земельные участки относились к одной категории земель, заявителем представлено не было⁹.

Положениями части 5 статьи 27 Закона о кадастре предусмотрено основание для принятия органом кадастрового учета решения об отказе в

⁸ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.12.2015 N 17АП-16500/2015-ГК по делу № А50-11136/2015.

⁹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.04.2011 №17АП-8415/2009, Постановление ФАС Уральского округа от 28.07.2011 №Ф09-10386/09 по делу №А60-15185/2009.

осуществлении кадастрового учета при кадастровом учете в связи с уточнением границ земельного участка.

Одним из оснований отказа в связи с уточнением границ земельного участка является увеличение площади в результате кадастрового учета площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с федеральным законом для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем 10 процентов площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости (пункт 1 части 5 статьи 27 Закона о кадастре).

В рамках дела № А50-25314/2014 о признании кадастровой ошибкой внесение в кадастр недвижимости сведений относительно координат, границ и площади земельного участка, о внесении в кадастр уточненных сведений о границах участка, судами установлено, что при уточнении границ земельного участка была допущена кадастровая ошибка в указании местоположения границ и площади земельного участка, данная ошибка повлекла нарушение имущественных прав собственника. Кроме того, увеличение площади спорного земельного участка произошло не более чем на 10 процентов от площади по сведениям государственного кадастра недвижимости¹⁰.

Частью 6 статьи 27 Закона N 221-ФЗ предусмотрен отказ в снятии с учета земельного участка в случае, если такой земельный участок не является преобразуемым и не подлежит снятию с учета в соответствии с

¹⁰ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2015 № 17АП-5506/2015-ГК, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.09.2015 № Ф09-6751/15 по делу № А50-25314/2014, определением Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2015 года N 309-КГ15-17000 отказано в передаче кассационной жалобы кадастрового органа для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации; постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2014 № 17АП-11159/2014 по делу № А50-4665/2014.

установленными статьей 24 Закона о кадастре особенностями осуществления кадастрового учета при образовании объектов недвижимости.

При рассмотрении арбитражного дела № А60-40742/2011 судами отказано в удовлетворении требований о снятии земельного участка с кадастрового учета, поскольку спорный земельный участок не относился к категории преобразуемых, и не имел статус временного¹¹.

Частью 7 статьи 27 Закона N 221-ФЗ предусмотрено основание для принятия органом кадастрового учета решения об отказе в постановке на кадастровый учет в отношении объекта – помещения. Уполномоченный орган отказывает в постановке, если соответствующее помещение не изолировано или не обособлено от других помещений в здании или сооружении.

В письме Минэкономразвития России от 24.12.2013 N ОГ-Д23-6667 (направлено письмом Росреестра от 09.01.2014 N 14-исх/00072-ГЕ/14) разъясняется, что в законодательстве отсутствуют определения понятий изолированности и обособленности помещений. Однако комплексный анализ законодательства позволяет сделать вывод, что под обособленностью понимается наличие стен (перегородок), под изолированностью - возможность исключить доступ в помещение собственников других помещений. Изолированность и обособленность помещения определяются кадастровым инженером при выполнении кадастровых работ. Если доступ к помещению, планируемому к отчуждению, будет осуществляться посредством второго помещения на этаже (остающегося в собственности), то данное обстоятельство приводит к нарушению условия изолированности помещения.

Так, отказывая в удовлетворении требований о признании незаконным бездействия, выразившегося в несовершении юридически значимых

¹¹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.03.2012 № 17АП-1249/2012-ГК, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.06.2012 № Ф09-4625/12 по делу № А60-40742/2011.

действий по заявлению о реализации преимущественного права на приобретение недвижимого имущества и устранении нарушений прав в рамках дела №А60-12157/2015, суды, в том числе признали правомерным отказ Департамента по управлению муниципальным имуществом в приватизации арендуемого объекта, поскольку при преобразовании объекта аренды в самостоятельный объект права путем разделения объекта недвижимости, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию "город Екатеринбург", вновь образованные объекты не соответствовали требованиям изолированности и обособленности и, следовательно, не могли быть выделены отдельными помещениями¹².

Таким образом, анализируемая судебная практика применения Закона № 221-ФЗ в действующей редакции выявила отсутствие неоднозначных подходов либо существенных затруднений при реализации положений данного Закона в части установления арбитражным судом законности/незаконности оспариваемого отказа в постановке на кадастровый учет объекта недвижимости.

Вместе с тем необходимо отметить, что с 1 января 2017 года вступает в силу Федеральный закон от 13.07.2015 года N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости", согласно которому кадастровый учет объектов недвижимости и государственная регистрация прав на них объединены в единую систему учета и регистрации, что повлечет необходимость определения новых подходов и формирования правовых позиций в судебной практике при рассмотрении данных споров.

¹² Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2015 № 17АП-12083/2015.