

НЕКОТОРЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОСПАРИВАНИЯ НЕПРАВОМЕРНЫХ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ КАДАСТРОВОГО УЧЕТА



Матвеевко Сергей Владимирович,
генеральный директор
ООО «Центр информационно-правовой
поддержки кадастровой деятельности
«Кадастр и Право»

Многие кадастровые инженеры, получив очередной неправомерный отказ в осуществлении кадастрового учета либо столкнувшись с иными незаконными действиями органов кадастрового учета, проявляют намерение идти в суд, чтобы отстаивать свои нарушенные права. Но, столкнувшись со сложной, запутанной и не всегда понятной даже специалистам судебной машиной, не доводят это свое намерение до результата, предпочтя не бороться с «ветряными мельницами». Однако не все так плохо в нашем правовом поле и защитить свои права вполне реально. В рамках данной статьи попробуем немного прояснить ситуацию с механизмом отстаивания своих прав кадастровыми инженерами.

Кто вправе подавать заявление об оспаривании решения органа кадастрового учета

Заявление в суд о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) органов власти незаконными вправе подавать заказчики кадастровых работ, права которых нарушены (либо уполномоченные ими в соответствии с требованиями закона лица). При этом, заявителем может быть не обязательно правообладатель соответствующего земельного участка, а также и иные лица, чьи права нарушены решением органа кадастрового учета (например, собственник здания, находящегося на земельном участке, находящемся в публичной собственности, инициировавший государственный кадастровый учет земельного участка, с целью последующего предоставления его в частную собственность).

Также с заявлением в суд может обратиться сам кадастровый инженер либо юридическое лицо, работником которого является данный кадастровый инженер (далее – юридическое лицо). Правда, нужно отметить, что в ряде судов существует практика отказа в принятии заявления кадастрового инженера или юридического лица об оспаривании решения, действия (бездействия) органа кадастрового учета (далее – решения органа кадастрового учета), мотивированная тем, что неправомерными решениями

органа кадастрового учета (далее также – Кадастровая палата) нарушаются права заказчика кадастровых работ, а не кадастрового инженера или юридического лица. Такая позиция отдельных судей не может быть признана правомерной по той причине, что незаконные решения органа кадастрового учета нарушают права и законные интересы кадастровых инженеров – индивидуальных предпринимателей, а также юридических лиц, осуществляющих кадастровую деятельность, поскольку создают им препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. А кадастровым инженерам – работникам юридического лица, которые самостоятельно не ведут предпринимательскую и иную экономическую деятельность, они создают препятствия в осуществлении их профессиональной деятельности. Во-первых потому, что, неправомерные решения органа кадастрового учета порождают, как правило, необходимость проведения дополнительных работ, и, соответственно, дополнительные затраты материального характера, сил и времени со стороны кадастрового инженера. Во-вторых, потому, что до тех пор, пока решение органа кадастрового учета не будет признано в суде недействительным, кадастровый инженер вынужден нести риск ответственности перед заказчиком кадастровых работ за представление заказчику результата кадастровых работ – ме-

жевого или технического плана, который не может служить основанием для проведения государственного кадастрового учета. Здесь нужно отметить, что срок исковой давности для защиты прав заказчика кадастровых работ путем подачи иска к кадастровому инженеру составляет три года. Таким образом, кадастровый инженер, не оспорив своевременно соответствующее решение, действует (бездействует) органа кадастрового учета, продолжает в течение трех лет нести ответственность перед заказчиком. При этом, в случае наступления ответственности перед заказчиком, кадастровый инженер не будет иметь возможности обосновать свою невиновность, сославшись на нарушение закона Кадастровой палатой, поскольку не признанное в установленный срок в суде недействительным решение органа кадастрового учета не будет считаться незаконным. В-третьих, незаконные решения Кадастровой палаты нарушают права и законные интересы кадастровых инженеров по причине того, что не признанное в суде недействительным неправомерное решение органа кадастрового учета об отказе в проведении государственного кадастрового учета, может повлечь за собой лишение кадастрового инженера возможности осуществлять свою профессиональную предпринимательскую деятельность, посредством аннулирования квалификационного аттестата кадастрового инженера, по основаниям, установленным п.4, ч.7, ст.29 Федерального закона от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре). Согласно указанной нормы закона, квалификационный аттестат кадастрового инженера аннулируется в случае принятия более чем десять раз в течение календарного года органом кадастрового учета решений об отказе в осуществлении кадастрового учета в связи с грубым нарушением кадастровым инженером требований, установленных Законом о кадастре, к выполнению кадастровых работ или оформлению соответствующих документов, подготовленных в результате таких работ. Кстати, возможность аннулирования аттестата кадастрового инженера, являющегося работником юридического лица, затрагивает также и права и интересы самого юридического лица – так как создает препятствия в осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, которую юридическое лицо само осуществлять не вправе и осуществляет ее опосредованно через своих сотрудников – кадастровых инженеров. Таким образом, аннулирование квалификационного аттестата кадастрового инженера – работника юридического лица, затрудняет либо делает невозможным осуществление деятельности самого юридического лица.

Куда кадастровому инженеру обращаться за оспариванием неправомерных решений органов кадастрового учета

Кадастровый инженер, в зависимости от формы организации своей кадастровой деятельности, осуществляет либо предпринимательскую экономическую деятельность, если проводит кадастровые работы в качестве индивидуального предпринимателя, либо профессиональную деятельность, не являющуюся

предпринимательской экономической деятельностью, при условии, если кадастровый инженер проводит кадастровые работы в качестве сотрудника юридического лица. От формы организации кадастровой деятельности, зависит и правильное установление суда, которому подведомственно рассмотрение дел по заявлениям об оспаривании неправомерных решений органов кадастрового учета, в том числе решений об отказе (приостановлении) осуществления государственного кадастрового учета в отношении объектов недвижимости, по которым кадастровым инженером были проведены кадастровые работы. Согласно ст.ст. 27, 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ) экономические споры с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих индивидуальную предпринимательскую деятельность, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, подведомственны данному типу судов. Исходя из этого арбитражному суду подведомственны дела по заявлениям об обжаловании действий органа кадастрового учета, подаваемым кадастровыми инженерами, осуществляющими кадастровую деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей, а также подаваемые от имени юридических лиц, работниками которых являются кадастровые инженеры. Заявления кадастровых инженеров, осуществляющих кадастровую деятельность в качестве работника юридического лица, подаваемые ими не от имени юридического лица, а от себя лично согласно ст.22 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК) подведомственны судам общей юрисдикции. При этом, согласно ч.2, ст.254 ГПК заявление может быть подано в суд по месту жительства кадастрового инженера или по месту нахождения органа кадастрового учета.

Срок оспаривания

Законодательство (ст.198 АПК РФ; ст. 256 ГПК РФ) на подачу заявления о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) органов власти незаконными устанавливает трехмесячный срок. Течение этого срока начинается со дня, когда гражданину или организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов. Поскольку, как правило, решение об отказе (приостановлении) в проведении кадастрового учета выдается на руки заказчику кадастровых работ, то кадастровый инженер не всегда имеет возможность своевременно ознакомиться с решением органа кадастрового учета. Исходя из этого, кадастровый инженер, подавая иск по истечении трехмесячного срока с момента получения уполномоченным лицом решения Кадастровой палаты должен доказать тот факт, что ему ранее не было известно о соответствующем неправомерном решении кадастровой палаты. Подтверждением этого факта могут стать, например, данные в судебном заседании показания лица, получившего решение кадастровой палаты, представление в суд датированного письма указанного лица,

направленное в адрес кадастрового инженера, и сообщаящего о факте получения этим лицом соответствующего решения кадастровой палаты и др.

Противоречивой является позиция судов при пропуске кадастровым инженером срока исковой давности по обращениям в суд с заявлениями о признании ненормативных правовых актов недействительными, а решений, действий (бездействия) – незаконными. С одной стороны, существует практика при которой суды отказывают в восстановлении срока исковой давности, ссылаясь на п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 1995 года №2/1 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» согласно которому срок исковой давности, пропущенный юридическим лицом, а также гражданином-предпринимателем по требованиям, связанным с осуществлением им предпринимательской деятельности, не подлежит восстановлению независимо от причин его пропуска. Однако такая позиция судов не отвечает положениям Федерального закона от 30.03.98 N 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», согласно которым Российская Федерация признает обязательными юрисдикцию Европейского суда по правам человека и решения этого суда. Конвенцией запрещен отказ в правосудии, а также закреплено положение, согласно которому заинтересованное лицо должно иметь возможность добиться рассмотрения своего дела в суде – органе государственной системы правосудия. Позиция Европейского суда по правам человека о недопустимости при рассмотрении спора чрезмерных правовых или практических преград означает неправомерность отказа заявителю в осуществлении его субъективного права на судебную защиту по формальным обстоятельствам. Стоит отметить, что согласно ч.4 ст.15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу, изложенная в Определении от 18.11.2004 N 367-О, также признает, что ходатайства о восстановлении пропущенного срока, поданные юридическими лицами и лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, подлежат удовлетворению судом, при

условии, что пропуск срока был обусловлен уважительными причинами.

Но все же, учитывая практическую сложность восстановления сроков исковой давности, для которого должны быть действительно веские причины, все-таки хочется порекомендовать кадастровым инженерам – обращаться в суд своевременно.

Кто ответчик?

Уполномоченным органом государственной власти, осуществляющим кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)¹. Однако, в соответствии с ч.2, ст.3 Закона о кадастре полномочия по осуществлению государственных функций по ведению государственного кадастра недвижимости, государственному кадастровому учету недвижимого имущества, предоставлению сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, Росреестром были переданы ФГУ «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации², впоследствии реорганизованным в ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (далее – Федеральная кадастровая палата).

Очередная реорганизация органов кадастрового учета проходила поэтапно.

Первоначально Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 мая 2011 года № п/200 ФГУ «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации были переименованы в федеральные бюджетные учреждения «Кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации.³

На следующем этапе, Приказом Минэкономразвития РФ от 13.09.2011 N 473 «О реорганизации федеральных бюджетных учреждений «Кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации», федеральные бюджетные учреждения «Кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации были реорганизованы в форме присоединения к федеральному государственному бюджетному учреждению «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» с сохранением основных целей деятельности. Кроме того, Федеральная кадастровая палата в настоящее время также наделена полномочиями по приему и выдаче документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и на предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недви-

¹ ч.2 «Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».

² Приказ Росреестра от 11.03.2010 N П/93 «О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 15.04.2010 N 16909).

³ Указанное переименование было произведено в целях исполнения подпункта «в» пункта 3 части 1 статьи 31 Федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

жимое имущество и сделок с ним,⁴ а также полномочиями по определению кадастровой стоимости вновь учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение количественных и (или) качественных характеристик.⁵ Соответственно, заинтересованные лица могут привлекать Федеральную кадастровую палату в качестве ответчика к суду, в случае нарушения их прав при осуществлении указанных государственных функций.

Федеральная кадастровая палата является некоммерческой организацией, не является органом власти, а ее сотрудники не являются государственными служащими. Однако поскольку Федеральная кадастровая палата наделена функциями по осуществлению определенных государственных полномочий, неправомерные решения палаты при осуществлении ею указанных функций, рассматриваются судами в порядке рассмотрения дел о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) органов власти незаконными (в арбитражных судах), и в порядке рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (в судах общей юрисдикции, например, при подаче заявления заказчиком кадастровых работ, являющегося физическим лицом).⁶

Таким образом, ответчиком по обращениям кадастрового инженера в суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов кадастрового учета недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными является Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии».

На какие средства судиться и как изменить ситуацию с неправомерными действиями органов кадастрового учета

В сознании наших граждан, и, к сожалению, стоит признать, в сознании некоторых судей еще сохранилось отношение к представителям органов кадастро-

вого учета, как к занимающим особенное положение в процессе рассмотрения дела в суде. Отсюда и та редкость, с которой лица, пострадавшие от неправомерных действий Кадастровой палаты, взыскивают судебные расходы с органов кадастрового учета, и то нежелание идти в суд за защитой своих прав, поскольку это мероприятие для многих кроме морального напряжения, также еще является и очень затратным. Однако, не вдаваясь в процессуальные тонкости, стоит отметить, что органы кадастрового учета при рассмотрении гражданских дел занимают такое же процессуальное положение, как и иные участники процесса, и на них распространяются все процессуальные обязанности, установленные законодательством, включая и обязанность возмещения судебных расходов, в случае принятия судом решения не в их пользу. А реальные суммы судебных расходов, понесенных стороной по заявлениям об обжаловании решений кадастровой палаты, порой выходят совсем не малые. Это и оплата государственной пошлины, и оплата услуг представителя, транспортных расходов, стоимости почтовых отправок, в некоторых случаях оплата услуг эксперта, и проч. Кроме того, кадастровый инженер вправе взыскать с органа кадастрового учета также свои убытки, которые он понес из-за неправомерных действий Кадастровой палаты. Например, взыскать упущенную выгоду или пени, выплаченные им заказчику кадастровых работ из-за нарушения сроков исполнения договора, вызванных неправомерными действиями Кадастровой палаты.

Кадастровые инженеры часто жалуются на невозможность самостоятельно заниматься оспариванием действий органов кадастрового учета, из-за недостатка времени и знаний судебного процесса. Но самому кадастровому инженеру и не нужно заниматься этим, достаточно обратиться к квалифицированным юристам, а свои затраты на их услуги компенсировать за счет стороны судебного разбирательства, нарушающей закон. В этом случае количество необоснованных отказов в проведении государственного кадастрового учета и иных неправомерных действий со стороны органов кадастрового учета, уверен, станет значительно меньше.

⁴ Приказ Росреестра от 10.05.2011 N П/161 «О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями по приему и выдаче документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и на предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

⁵ Приказ Росреестра от 26.12.2011 г. N П/531 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» полномочиями по определению кадастровой стоимости вновь учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик».

⁶ См. п.5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. N 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»