**В Санкт-Петербургский городской суд**

**Заявители:**

**1. Вдовин Юрий Иннокентьевич**

Адрес: ...

**2. Мусатова Мария Энгелевна**

Адрес: ...

**3. Шульга Анна Валентиновна**

Адрес ...

**4. Горожанко Федор Константинович**

Адрес: ...

**5. Соколова Елена Васильевна**

Адрес: ...

**6. Остряков Дмитрий Валерьевич**

Адрес: ...

**Заинтересованное лицо:** Губернатор Санкт-Петербурга

**Адрес:** 191060, Санкт-Петербург, Смольный.

**Номер дела в суде первой инстанции:**
№ 2-914/2014, судья Реутская О.В.

**АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ЖАЛОБА**

***на решение Дзержинского районного суда г. Санкт-Петербурга
от 30 апреля 2014 года***

Заявители Вдовин Ю.И., Мусатова М.Э., Шульга А.В., Горожанко Ф.К., Соколова Е.В., Остряков Д.В. обратились в Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга с заявлением об обязании Губернатора Санкт-Петербурга опубликовать в надлежащем виде Закон Санкт-Петербурга № 617-110 «О внесении дополнений и изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» (далее — Закон).

Решением Дзержинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 30 апреля 2014 года в составе судьи Реутской О.В. в удовлетворении требований заявителей было отказано. Мотивированное решение было изготовлено 16 мая 2014 года, о чем имеется указание на последней странице решения.

Считаем указанное решение суда первой инстанции незаконным, необоснованным и подлежащим отмене по следующим обстоятельствам:

**1. Судом был сделан неверный вывод о том, что право заявителей на свободный поиск и получение информации к моменту обращения в суд не было нарушено.**

Свое решение об отказе в удовлетворении требований заявителей суд первой инстанции обосновывает тем, что заявителями после обращения к депутату Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Ковалеву А.А. была получена заверенная копия интересующего их Закона, которая полностью воспроизводит подлинный документ и может быть использована заявителями для любых целей. Таким образом, по мнению суда первой инстанции, отсутствуют основания для вывода о том, что право заявителей свободно искать и получать информацию в данном случае нарушено, поскольку на момент обращения в суд заявители располагали достоверной копией документа и могли использовать полученную информацию любым способом (стр. 4 решения суда).

С указанным выводом суда нельзя согласиться в связи со следующим.

Тот факт, что заявители смогли получить заверенную копию Закона еще не свидетельствует об отсутствии факта нарушения их права на доступ к информации.

В данном случае право граждан обращаться с запросом о предоставлении информации в орган власти и соответствующая ему обязанность органа власти предоставить информацию по запросу не может подменять собой закрепленную в законодательстве (в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга») обязанность органов власти распространять и доводить до неопределенного круга лиц принимаемые нормативные правовые акты (в данном случае — законы Санкт-Петербурга) путем их официального опубликования в предусмотренных законодательством источниках.

В ст. 2 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закреплены понятия «предоставление информации» и «распространение информации». Так, **распространение информации** — это действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации **неопределенному кругу лиц**; а предоставление информации — это действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу определенному кругу лиц. Очевидно, что официальное опубликование нормативных правовых актов по своей сути относится к такому понятию, как «распространение информации». Это означает, что в данном случае право граждан на доступ к информации (к нормативным правовым актам) должно быть реализовано именно за счет активных действий самих органов власти, которые посредством распространения информации (опубликования нормативных правовых актов) должны обеспечить к ней доступ. Таким образом, применительно к официальному опубликованию нормативных правовых актов за органами власти закреплена обязанность распространять данную информацию для неограниченного круга лиц с помощью определенных законом источников, а у граждан имеется право получать данную информацию именно из этих источников, а не путем направления специального письменного запроса в органы власти с целью получения данной информации.

В силу требований ч. 1 и 2 ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга», Губернатор Санкт-Петербурга обязан обеспечить официальное опубликование законов Санкт-Петербурга на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга или в иных источниках, поименованных в данном законе. Однако указанная обязанность заинтересованным лицом не была выполнена, поскольку на сайте Администрации Санкт-Петербурга в нарушение ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» была опубликована **не копия данного Закона**, а по сути иные материалы, не воспроизводящие с точностью принятый Закон (более подробная аргументация указанного тезиса изложена в п. 3 апелляционной жалобы). Кроме того, в бумажном виде Закон был опубликован вообще без необходимых приложений. Невыполнением данной обязанности нарушается право заявителей на доступ к информации, которая должна быть распространена заинтересованным лицом для сведения неопределенного круга лиц.

Кроме того, стоит отметить, что заявителями была получена от депутата Законодательного Собрания Ковалева А.А. копия принятого Законодательным Собранием Санкт-Петербурга Закона № 617-110 лишь в единственном экземпляре, что не дает возможности использовать эту копию одновременно несколькими заявителями и препятствует свободному доступу каждого заявителя к указанному документу в любое время и без ограничений.

Помимо этого, полученный заявителями от депутата Ковалева А.А. документ является копией Закона, **принятого** Законодательным Собранием и **направленного Губернатору для обнародования**, т. е. по сути является копией **не итогового документа**, т.е. не обнародованного и вступившего в силу Закона.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 33 Устава Санкт-Петербурга, Законы Санкт-Петербурга, принятые Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, направляются указанным органом для обнародования Губернатору Санкт-Петербурга в течение 7 дней после принятия, Губернатор Санкт-Петербурга **обязан обнародовать закон Санкт-Петербурга**, удостоверив обнародование закона Санкт-Петербурга путем его подписания, либо отклонить закон Санкт-Петербурга в четырнадцатидневный срок со дня его поступления Губернатору Санкт-Петербурга.

Как следует из указанной нормы, на Губернатора возложена обязанность обнародовать закон Санкт-Петербурга, соответственно заявители имеют право на доступ именно к обнародованному Закону (заверенному подписью Губернатора и получившему номер в соответствии со ст. 20 Устава Санкт-Петербурга). Доступ к такому Закону заявителями так и не был получен, соответственно право заявителей на доступ к указанному Закону является до сих пор нарушенным.

Именно на Губернаторе Санкт-Петербурга, а не на депутате Законодательного Собрания Санкт-Петербурга лежит обязанность обнародовать закон, т. е. довести его до сведения неопределенного круга лиц. Соответственно, предоставление депутатом Законодательного Собрания заявителям копии принятого Законодательным Собранием Закона не отменяет обязанности Губернатора Санкт-Петербурга осуществить надлежащее опубликование этого Закона и восстановить тем самым права заявителей.

Таким образом, полагаем, что право заявителей на доступ к информации было нарушено, а вывод суда об отсутствии такого нарушения не соответствует обстоятельствам дела и нарушает нормы материального права, содержащиеся в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга». Ввиду этого, имеются основания для отмены решения суда первой инстанции на основании п. 3 и 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ.

**2. Судом был сделан неверный вывод о пропуске заявителями трехмесячного срока для обращения в суд.**

Так, в своем решении суд первой инстанции ссылается на положения ст. 256 ГПК РФ и п. 24 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» и отмечает, что трехмесячный срок обращения в суд с заявлением начинает течь с даты, следующей за днем, когда заявителю стало известно о нарушении его прав и свобод.

Далее суд первой инстанции указывает, что текст Закона № 617-110 был опубликован на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга **06.12.2013 г.** и именно с этой даты граждане получили возможность ознакомиться с данным документом и узнать о нарушении своих прав. По мнению суда, «***некачественность представленной на сайте электронной копии схем (карт) очевидна*», соответственно «*о нарушении своего права заявители могли узнать в любую дату, начиная с 06.12.2013 года*».**

Таким образом, судом был сделан вывод о том, что процессуальный срок для обращения в суд заявителями был пропущен, и при этом ходатайства о восстановлении срока заявителями не было заявлено.

Считаем, что указанный вывод суда первой инстанции противоречит положениям ч. 1 ст. 256 ГПК РФ.

Согласно ч. 1 ст. 256 ГПК РФ, гражданин вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев **со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод**.

Из указанной нормы следует, что срок для обращения в суд начинает течь не с момента фактического нарушения прав, а именно с момента, когда о таком нарушении стало известно заявителю.

Предметом настоящего судебного разбирательства является вопрос об опубликовании в надлежащем виде Закона Санкт-Петербурга № 617-110 «О внесении дополнений и изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга». Заявители не отрицают, что указанный Закон был официально опубликован на сайте Администрации Санкт-Петербурга от 06.12.2013 г., однако на момент официального опубликования заявители не могли знать о нарушении своих прав, поскольку у них отсутствовала информация о том, в каком виде данный Закон был принят депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и подписан Губернатором Санкт-Петербурга.

О том, что на сайте Администрации Санкт-Петербурга по сути был опубликован документ, не являющийся точной копией Закона и не воспроизводящий с точностью оригинальный документ, заявителям Острякову Д.В., Соколовой Е.В., Шульга А.В., Мусатовой М.Э. и Вдовину Ю.И. стало известно только 24 февраля 2014 года — в момент получения от депутата Законодательного Собрания Ковалева А.А. заверенной копии хранящегося в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга экземпляра проекта Закона, принятого в третьем чтении и направленного Губернатору Санкт-Петербурга для обнародования. Заявитель Горожанко Ф.К. узнал о нарушении своих прав 17 декабря 2014 года — также в момент ознакомления с проектом Закона и его приложением, которые предоставлялись депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербург для принятия (указанный проект был предоставлен заявителю депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Резником М.Л., поскольку заявитель является его помощником на общественных началах).

Таким образом, именно после получения и ознакомления с имеющимися в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга экземплярами Закона все заявители узнали, что картографические приложения к Закону были приняты Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в цветном виде и в формате А-3, что свидетельствует о том, что 06.12.2013 г. на сайта Администрации Санкт-Петербурга была опубликована по сути не копия Закона, а иной документ (содержащий приложения в черно-белом варианте и в уменьшенном масштабе).

 Заявителями были представлены надлежащие доказательства, подтверждающие обстоятельства, при которых им стало известно о нарушении своих прав (дополнительные письменные обоснования, заверенная цветная копия хранящегося в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга экземпляра проекта Закона, с указанием даты заверения 24 февраля 2014 года, копия письма депутата Ковалева А.А. от 28.04.2014 г., подтверждающая пояснения заявителей, копия удостоверения помощника депутата Горожанко Ф.К. и пр.) Однако судом была дана ненадлежащая оценка данным доказательствам и сделан вывод о пропуске срока для обращения в суд.

С учетом изложенного, полагаем, что суд допустил нарушение нормы процессуального права, установленной в ч. 1 ст. 256 ГПК РФ, а также имеет место быть несоответствие выводов, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела, что является основанием для отмены решения в апелляционном порядке в соответствии с п. 3 и 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ.

**3. Судом был сделан неверный вывод о том, что обжалуемое заявителями действие было совершено в соответствии с положениями Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» (в редакции от 17 декабря 2010 года).**

В своем решении суд первой инстанции пришел к выводу, что «*при отсутствии специальных законодательных требований к качеству размещаемой на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга копии документа обжалуемое заявителями действие было совершено в соответствии с положениями Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» (в редакции от 17 декабря 2010 года)*».

Однако указанный вывод противоречит положениям упомянутого судом Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга», поскольку положения этого закона были нарушены при опубликовании Закона № 617-110 «О внесении дополнений и изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга».

Так, суд первой инстанции в своем решении ссылается на следующую норму:

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» (в редакции от 17 декабря 2010 года) официальным опубликованием закона Санкт-Петербурга является первое размещение его полного текста на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет **в виде** **электронной копии бумажного документа, предназначенного для подробного воспроизведения графического образа** и созданного с использованием открытых растровых графических форматов (\*.bmp, \*.jpeg и другие) или гибридных текстово-растровых форматов (\*.pdf, \*.djvu и другие), **а также в виде электронного оригинала, изготовленного полуавтоматизированным или автоматизированным образом, предполагающим сохранение графического оформления документа** с возможностью форматирования текста и внедрения графических элементов и созданного с использованием открытых форматов документов (\*.pdf, \*.doc, \*.rtf, \*.html и другие), либо первая публикация его полного текста в печатном средстве массовой информации: в журналах "Вестник Администрации Санкт-Петербурга", "Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга", "Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга", в газетах "Санкт-Петербургские ведомости", "Петербургский дневник", "Санкт-Петербургский курьер".

Таким образом, Закон Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» (в редакции от 17 декабря 2010 года) предъявляет четкие требования к официальному опубликованию нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, которые предполагают опубликование либо **электронной копии бумажного документа, предназначенного для подробного воспроизведения графического образа, либо электронного оригинала, изготовленного полуавтоматизированным или автоматизированным образом, предполагающим сохранение графического оформления документа.**

Представляется, что указанные требования закона были нарушены заинтересованным лицом при опубликовании Закона, поскольку была опубликована по сути **не копия Закона, а иные материалы, не воспроизводящие полностью подлинный документ** (не воспроизводящие ни цвет, ни масштаб изображения).

Более того, суд первой инстанции в мотивировочной части решения сам приходит к выводу о том, что Закон был опубликован ненадлежащим образом.

Так, на странице 4 решения суда указано следующее: «*В то же время, копия документа — это документ, полностью воспроизводящий информацию подлинного документа и все его внешние признаки или часть их (ГОСТ Р 51141-98 Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.) Учитывая содержание Закона 617-110, суд считает обоснованными доводы заявителей о том, что в данном случае именно карты (схемы) территорий несут основную информационную нагрузку, при этом цветовое решение подлинного документа также имеет существенное значение. В ходе судебного разбирательства представитель заинтересованного лица не оспаривал, что приложения к закону в виде схем размещены на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга в черно-белом варианте и качество данных приложений дает только общее представление об их содержании. Поэтому суд не может согласиться с позицией представителя Администрации Санкт-Петербурга о том, что достаточным является размещение на сайте электронной копии текстовой части закона, к качеству которой нареканий не заявлено. При этом, исходя из положений части 1 статьи 249 ГПК РФ, суд полагает, что заинтересованным лицом не представлено доказательств, подтверждающих невозможность разместить на сайте качественную копию всех приложений к Закону № 617-110 с сохранением цветовых решений, данное утверждение не подтверждено какими-либо техническими данными, справками, пояснениями специалистов*».

Таким образом, суд пришел к выводу о том, что Закон Санкт-Петербурга № 617-110 был опубликован ненадлежащим образом.

Отталкиваясь от определения термина «копия документа», которое дано ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» («копия документа — это документ, полностью воспроизводящий информацию подлинного документа и все его внешние признаки или часть их»), можно прийти к выводу, что **опубликованные на сайте Администрации Санкт-Петербурга материалы нельзя признать копией Закона, поскольку они не воспроизводят полностью информацию подлинного документа.**

Тем не менее, в противоречие собственным выводам, суд первой инстанции указал, что в законодательстве отсутствуют специальные требования к качеству размещаемой на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга информации, соответственно обжалуемое заявителями действие по опубликованию Закона соответствует положениям Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» (в редакции от 17 декабря 2010 года).

С учетом изложенного, поскольку судом установлено, что на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга была опубликована по сути не копия Закона № 617-110, а документ, который не воспроизводит полностью информацию из принятого и подписанного Закона, считаем, что судом при принятии решения было допущено существенное нарушение норм материального права, содержащихся в ч. 2 ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» (в редакции от 17 декабря 2010 года), и в п. 28 ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», содержащем определение понятия «копия документа». Также в решении имеется несоответствие выводов суда об отсутствии нарушения законодательства при официальном опубликовании Закона № 617-110 обстоятельствам дела.

Указанные обстоятельства влекут отмену решения суда первой инстанции по основаниям, установленным в п. 3 и 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ.

На основании всего изложенного, руководствуясь ст. ст. 328, п. 3, 4 ч. 1 330 ГПК РФ

**ПРОСИМ**

1. Решение Дзержинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 30 апреля 2014 года по делу № 2- 914/2014 отменить и вынести новое решение, которым требования заявителей удовлетворить в полном объеме:

1) Признать незаконными действия Губернатора Санкт-Петербурга по опубликованию Закона Санкт-Петербурга № 617-110 «О внесении дополнений и изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» на сайте Администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru) и в журнале Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга № 39’2013 от 16 декабря 2013 года в виде, не являющемся точной копией Закона, полностью воспроизводящей графический образ и информацию оригинального документа (Закона);

2) Обязать Губернатора Санкт-Петербурга в месячный срок после вступления в законную силу решения суда опубликовать Закона Санкт-Петербурга № 617-110 «О внесении дополнений и изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга ( [www.gov.spb.ru](http://www.gov.spb.ru/) ) в виде электронной копии бумажного документа, которая точно воспроизводит правоустанавливающие графические элементы приложений к указанному закону (размер изображений – листы формата А3, масштаб изображений и цвета изображений) и создана с использованием открытых растровых графических форматов или гибридных текстово-растровых форматов, а также в виде электронного оригинала, изготовленного полуавтоматизированным или автоматизированным образом, с сохранением графического оформления документа (формата и цвета) с возможностью форматирования текста и внедрения графических элементов и созданного с использованием открытых форматов документов.

Приложения:

1. Квитанции об оплате государственной пошлины.

2. Копия апелляционной жалобы для заинтересованного лица.

3. Копии доверенностей представителей.

«16» июня 2014 г.

Представитель заявителей Вдовина Ю.И., Острякова Д.В., Шульга А.В.

Сухих Д.Н.

Мусатова М.Э.

Горожанко Ф.К.

Соколова Е.В.