



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-АПГ18-12

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 июля 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Зинченко И.Н. и Корчашкиной Т.Е.

при секретаре

Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам Прахина Бориса Лазаревича, общества с ограниченной ответственностью «Балтийская Коммерция» и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 26 марта 2018 года, которым удовлетворен административный иск Прахина Бориса Лазаревича и общества с ограниченной ответственностью «Балтийская Коммерция» о признании недействующими отдельных положений Закона Санкт-Петербурга от 26 января 2018 года № 3-1 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зелёных насаждениях общего пользования».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Прахина Б.Л. – Некрестьянова Д.С., представителей общества с ограниченной ответственностью «Балтийская коммерция» Сухоненкова О.В. и Некрестьянова Д.С., поддержавших доводы апелляционной жалобы и возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, представителей губернатора Санкт-Петербурга Таранова И.Е., Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Лыжовой Н.А. возражавших

против удовлетворения апелляционной жалобы Прахина Б.Л. и общества с ограниченной ответственностью «Балтийская Коммерция» и поддержавших доводы апелляционной жалобы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 19 сентября 2007 года принят и губернатором Санкт-Петербурга 8 октября 2007 года подписан Закон Санкт-Петербурга № 430-85 «О зеленых насаждениях общего пользования».

Статьей 2 указанного Закона утверждены Перечень территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения (Приложение 1 к Закону) и Схемы территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения в границах районов Санкт-Петербурга (Приложение 3 к Закону).

Законом Санкт-Петербурга от 26 января 2018 года № 3-1 в Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» внесены следующие изменения.

Таблица «Перечень территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения» Приложения 1 дополнена в том числе позицией 1008-49, в которой указан сквер б/н на территории, ограниченной ул. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (площадь 1,04 га (ориентировочная, № схемы 13-6) (пункт 1 статьи 1); Схема 13-6 территорий зелёных насаждений общего пользования городского значения в границах Петроградского района Санкт-Петербурга (муниципальный округ Чкаловское) Приложения 3 изложена согласно приложению к Закону Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» (пункт 2 статьи 1).

Закон Санкт-Петербурга от 26 января 2018 года № 3-1 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» опубликован 26 января 2018 года на официальном сайте администрации Санкт-Петербурга «gov.spb.ru».

Прахин Б.Л., общество с ограниченной ответственностью «Балтийская коммерция» обратились в суд с административным иском о признании не действующими со дня принятия пункта 1 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зелёных насаждениях общего пользования» и пункта 2 той же статьи в части новой редакции схемы 13-6 Приложения 3 применительно к территории квартала, ограниченного ул. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], путём исключения из пункта 1 статьи 1 указанного закона строки № 1008-49 и соответствующего изображения из схемы 13-6

Приложения 3 к Закону Санкт-Петербурга «О зелёных насаждениях общего пользования», утверждённой пунктом 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зелёных насаждениях общего пользования».

В обоснование заявленных требований административные истцы указали на то, что в состав сквера, отнесённого к территориям зелёных насаждений общего пользования, включены все фактически не занятые существующими зданиями территории в пределах квартала, ограниченного ул. [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], в том числе и не занятые зданиями части земельных участков, принадлежащих на праве собственности административным истцам. Административные истцы полагают, что такое правовое регулирование противоречит пунктам 1 и 3 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 28 июня 2010 года № 396-88 «О зелёных насаждениях в Санкт-Петербурге», и статье 1 оспариваемого закона, положения которых не допускают возможность установления территорий зелёных насаждений общего пользования в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности, а также пункту 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статье 209 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункту 2 статьи 23 Земельного кодекса Российской Федерации, из которых следует, что территориями общего пользования являются территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, в то время как собственникам принадлежит право владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим им имуществом, установление же публичного сервитута требует проведения публичных слушаний, которые в отношении земельных участков административных истцов не проводились.

Указывая на нарушение своих прав, административные истцы ссылались на распространение оспариваемых положений на земельные участки, принадлежащие административным истцам на праве собственности, и ограничение их прав распоряжаться земельными участками, в том числе путём их застройки.

Определением судьи Санкт-Петербургского городского суда от 22 февраля 2018 года административный иск принят к производству суда в части требований о признании недействующими отдельных положений Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зелёных насаждениях общего пользования» в той мере, в которой они распространяются на земельные участки, принадлежащие административным истцам.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 26 марта 2018 года административный иск удовлетворен, признана недействующей с момента вступления решения суда в законную силу строка 1008-49 пункта 1 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зелёных насаждениях общего пользования» и приложение к указанному закону, в той мере, в которой они распространяются на земельный участок,

площадью 4227 кв.м., кадастровый номер [REDACTED] расположенный по адресу: [REDACTED], и земельный участок, площадью 1549 кв.м, кадастровый номер [REDACTED], расположенный по адресу: [REDACTED]

В апелляционной жалобе Прахин Б.Л. и общество ограниченной ответственностью «Балтийская Коммерция» просят решение изменить, признать оспариваемую норму недействующей с момента принятия нормативного правового акта.

В апелляционной жалобе Законодательного Собрания Санкт-Петербурга ставится вопрос об отмене решения суда, принятии по делу нового решения об отказе в удовлетворении иска.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда и считает его правильным.

Разрешая дело, суд пришёл к выводу о том, что оспариваемый акт принят законодательным органом власти в пределах полномочий с соблюдением процедуры.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением.

В рамках реализации предоставленных полномочий принят Закон Санкт-Петербурга от 28 июня 2010 года № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге». Согласно пунктам 1 и 4 статьи 15 данного Закона перечень территорий зеленых насаждений общего пользования утверждается законом Санкт-Петербурга; включение территорий зеленых насаждений в перечень территорий зеленых насаждений общего пользования, внесение изменений в данный перечень в части границ и площадей территорий зеленых насаждений общего пользования, а также исключение территорий зеленых насаждений из перечня территорий зеленых насаждений общего пользования осуществляется путем внесения изменений в соответствующий закон Санкт-Петербурга.

Разрешая дело, суд, руководствуясь приведёнными положениями, а также пунктами 2 и 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьей 32 Устава Санкт-Петербурга, пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый акт принят органом власти в пределах полномочий с соблюдением процедуры принятия.

Вместе с тем, суд установил, что оспариваемые нормы противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Проанализировав положения пункта 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункта 12 статьи 85 и пункта 8 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 3 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, суд верно указал, что к территориям общего пользования, в том числе к скверам, могут быть отнесены земельные участки, право собственности на которые принадлежит публичным образованиям и к таким территориям не могут быть отнесены земли, переданные в частную собственность.

В этой связи, к территориям зеленых насаждений общего пользования, под которыми согласно пункту 1 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» понимаются находящиеся в различных территориальных зонах территории общего пользования, занятые зелеными насаждениями, используемые в рекреационных целях неограниченным кругом лиц, не могут быть отнесены территории, в границах которых находятся земельные участки, находящиеся в частной собственности.

Судом установлено, что оспариваемым Законом к территориям зелёных насаждений общего пользования отнесён сквер, расположенный в пределах квартала, ограниченного ул. [REDACTED]

[REDACTED]; в границах территории сквера находятся земельные участки, принадлежащие на праве собственности административным истцам: Прахину Б.Л. с 23 ноября 2017 года, обществу с ограниченной ответственностью «Балтийская Коммерция» с 19 сентября 2017 года. Таким образом, на дату принятия оспариваемого Закона земельные участки, включённые в границы территорий зелёных насаждений общего пользования, находились в частной собственности.

Удовлетворяя иск, суд обоснованно указал, что приведенное правовое регулирование не только противоречит положениям федерального законодательства, но и не отвечает установленным региональным законодателем критериям отнесения территорий к территориям зеленых насаждений общего пользования, указанным в пункте 1 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге», а также в статье 1 Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования», согласно которой территории зеленых насаждений общего пользования являются территориями общего пользования и могут включать земельные участки, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга; земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена; земельные участки, переданные в собственность внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга.

Суд также установил в оспариваемых положениях наличие коррупциогенного фактора, поскольку отнесение спорных земельных участков, находящихся в частной собственности, к территориям зеленых насаждений общего пользования, в то время как тем же нормативным правовым актом, а также пунктом 3 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге», согласно которому

правоотношения по созданию, содержанию, использованию, учету, охране и восстановлению зеленых насаждений, расположенных на земельных участках, находящихся в частной собственности, не подпадают под действие данного закона, такая возможность прямо исключена, свидетельствует о наличии внутренних противоречий между нормами Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования», а также Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге», порождающих неясность, двусмысленность, несогласованность правового регулирования.

Вопреки доводам административного ответчика суд пришёл к выводу о том, что оспариваемые положения нарушают права и законные интересы административных истцов как собственников спорных земельных участков, поскольку реализация соответствующих правомочий собственника для них ограничена.

Утверждения в апелляционной жалобе административного ответчика об отсутствии нарушений прав административных истцов на земельные участки, которые оспариваемым законом отнесены к территории зеленых насаждений общего пользования городского значения, так как вид разрешенного использования земельных участков не изменён и не имеется доказательств совершения в отношении административных истцов запретительных действий, основанных на оспариваемых положениях закона, основаны на ошибочном толковании норма материального права ввиду следующего.

Приходя к выводу о том, что оспариваемые положения нарушают права и законные интересы административных истцов, суд правомерно указал на ограничение их прав как собственников спорных земельных участков, поскольку реализация соответствующих правомочий для них ограничена.

В частности, Законом Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» на территориях зеленых насаждений общего пользования запрещается предоставление земельных участков для размещения объектов капитального строительства (пункт 5 статьи 15); ограничение использования территорий зеленых насаждений общего пользования, включая временное прекращение доступа на указанные территории или их части, допускается только в целях охраны территории зеленых насаждений (часть 5 статьи 15).

Таким образом, вывод суда о нарушении прав и законных интересов административных истцов является правильным.

Довод апелляционной жалобы административного ответчика о том, что в нарушение требований части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в суд обратились административные истцы, которые не являются лицами, в отношении которых применен Закон или субъектами правоотношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, подлежит отклонению.

Как указывалось, оспариваемым Законом к территориям зеленых насаждений общего пользования отнесён сквер, в границах территории которого располагаются земельные участки, принадлежащие на праве собственности административным истцам. Таким образом,

административные истцы являются субъектом правоотношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом и в силу положений части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, были вправе обратиться в суд с данным административным иском заявлением.

Вопреки доводам апелляционной жалобы административных истцов признание судом оспариваемого Закона недействующим с момента вступления решения суда в законную силу является правильным. Вывод суда согласуется с правовой позицией, содержащейся в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 27 января 2004 года № 1-П, согласно которой решение суда общей юрисдикции о признании закона субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону не является подтверждением недействительности закона, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению.

При таких обстоятельствах, когда нормы материального права применены судом правильно, нарушений процессуальных правил при рассмотрении дела судом не допущено, решение суда об удовлетворении административного иска следует признать законным и обоснованным

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307 – 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 26 марта 2018 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Прахина Б.Л., общества с ограниченной ответственностью «Балтийская Коммерция», Законодательного Собрания Санкт-Петербурга – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи