



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 3 апреля 2001 года

Дело № 2000 – 07 – 0409

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Андрейс Лепсе, Романс Апситис, Илма Чепане, Юрис Елагинс, Илзе Скултане и Анита Ушацка с секретарем судебного заседания Эггей Розенберггой,

при участии представителя заявителя – двадцати депутатов 7 Сазймы – Модриса Луянса, Игоря Соловьева, Яниса Юрканса, Юриса Соколовскиса, Олега Денисова, Бориса Цилевича, Мирослава Митрофанова, Мартяна Бекасова, Бориса Растопыркина, Александра Голубова, Павла Максимова, Якова Плинера, Андрея Клементьева, Олега Толмачова, Александра Барташевичса, Яниса Урбановичса, Эгилса Балдзенса, Арниса Калныньша, Валдиса Лаускиса, Ришардса Лабановскиса – Виктора Тихонова

и представителя органа, издавшего оспоренный акт, – Кабинета министров – Кристапса Коловса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 3, пункта 6 статьи 16 и пункта 3 части первой статьи 17 Закона о Конституционном суде

на открытом судебном заседании в Риге 13 марта 2001 года рассмотрел дело

“О соответствии пункта 1.1. постановления Кабинета министров от 6 июля 1999 года № 249 “О внесении изменений в постановление Кабинета министров от 6 октября 1998 года “Правила о порядке торговли на рынках, ярмарках, в местах уличной и выездной торговли”” части второй статьи 4 и пункту 1 части первой статьи 32 Закона “О предпринимательской деятельности”, статье 91 Конституции Латвийской Республики и параграфу 4 статьи III “Общего соглашения о тарифах и торговле” (ОСТТ, 1947), статье 14 Закона об устройстве Кабинета министров, части второй статьи 3 Закона “О Договоре Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики о свободной торговле сельскохозяйственными товарами”.

Конституционный суд

констатировал:

1. 30 марта 1993 года Верховный совет Латвийской Республики с целью защиты интересов производителей местных сельскохозяйственных и продовольственных товаров, улучшения и упорядочивания работы латвийского рынка, ограничения неконтролируемой уличной торговли и обеспечения защиты потребителей от поступления на рынок опасных для здоровья продуктов и товаров принял постановление “О порядке на латвийских рынках”.

Пункт 6 постановления запрещает юридическим и физическим лицам всякого вида уличную торговлю и торговлю с транспортных средств в городах (населенных пунктах), кроме торговли на территории рынка, соблюдая правила торговли, и в специально оборудованных самоуправлениями местах, соблюдая установленный самоуправлениями порядок торговли в этих местах, правила розничной торговли, другие регламентирующие торговлю и ветеринарно – санитарные требования.

8 августа 1995 года согласно пункту 3 статьи 14 Закона “О восстановлении Закона от 1 апреля 1925 года “Об устройстве Кабинета министров”” Кабинет министров издал постановление № 256 “Правила торговли на латвийских рынках, ярмарках, в местах уличной и выездной торговли”.

Согласно пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров 4 июня 1996 года вместо ранее упомянутого постановления было издано постановление № 201 под таким же названием, а 6 октября 1998 года его заменило постановление № 388 “Правила торговли на рынках, ярмарках, в местах уличной и выездной торговли” (далее – постановление № 388).

Пункт 11 постановления № 388 в его первоначальной редакции устанавливал, что импортные не расфасованные фрукты, ягоды и овощи на рынках продовольственных товаров и на рынках смешанного типа вне закрытых стационарных объектов торговли на имеющихся открытых территориях рынков, под навесами, с транспортных средств, при использовании кассовых аппаратов, имеют право реализовать лишь юридические лица.

6 июля 1999 года пунктом 1.1. постановления Кабинета министров № 249 “О внесении изменений в постановление Кабинета министров от 6 октября 1998 года № 388 “Правила торговли на рынках, ярмарках, в местах уличной и выездной торговли”” (далее – постановление № 249) пункт 11 постановления 388 (далее – оспоренная норма) был выражен в следующей редакции: “Юридические лица и осуществляющие индивидуальную работу лица имеют право реализовать фрукты, ягоды, овощи, используя электронные кассовые аппараты, на рынках продовольственных товаров и рынках смешанного типа лишь на закрытых стационарных объектах торговли. Это положение не распространяется на таких необлагаемых налогом на добавленную стоимость лиц как крестьянские хозяйства, индивидуальные предприятия, осуществляющие индивидуальную работу лица и физические лица, которые реализуют выращенные ими фрукты, ягоды, овощи”.

2. Постановление № 388 устанавливает, что рынок является ограниченной территорией, которой присвоен статус рынка и на которой продаются товары. Торговля на рынках разрешается лишь в местах торговли, указанных на плане рынка. На территории рынка имеются торговые павильоны, киоски, ларьки, другие закрытые стационарные объекты торговли, навесы, торговые столы (прилавки), а также свободная территория рынка для торговли с транспортных средств.

Право торговать на рынках имеют, в первую очередь, зарегистрированные в Латвии предприятия (предпринимательские общества), в регистрационных документах которых как вид предпринимательской деятельности предусматривается торговля (далее – юридические лица), во –

вторых, осуществляющие индивидуальную работу лица, которые согласно выданным патентам или регистрационным свидетельствам реализуют произведенные ими товары или добытые ими природные ресурсы, а также закупленные товары, в – третьих, жители Латвии (далее – физические лица), которые реализуют произведенную ими сельскохозяйственную продукцию, добытую ими рыбную продукцию и дичь, дикорастущие растения, ягоды, грибы и орехи, в – четвертых, жители Литовской Республики и Эстонской Республики, которые реализуют произведенную ими сельскохозяйственную продукцию, в – пятых, жители других соседних государств приграничной зоны, которые реализуют в приграничной зоне Латвии произведенную ими сельскохозяйственную продукцию.

Сельскохозяйственную продукцию, также фрукты, ягоды и овощи, разрешается реализовать на рынках продовольственных товаров и рынках смешанного типа. Юридические и физические лица, а также осуществляющие индивидуальную работу лица имеют право реализовать сельскохозяйственную продукцию, кроме фруктов, ягод и овощей, в павильонах и на других закрытых стационарных объектах рынка, на открытых территориях рынка, под навесами, с транспортных средств.

Согласно оспоренной норме фрукты, ягоды, овощи юридические лица и осуществляющие индивидуальную работу лица имеют право реализовать только в закрытых стационарных объектах торговли, а на таких не облагаемых налогом на добавленную стоимость лиц как крестьянские хозяйства, индивидуальные предприятия, самостоятельно обеспечивающие себя работой лица и физические лица, которые реализуют

выращенные ими фрукты, ягоды и овощи, это положение не распространяется.

Заявитель в заявлении просит признать пункт 1.1. постановления № 249 в части “только на закрытых стационарных объектах торговли” не соответствующим законам, статье 91 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) и международным договорам и не имеющим силы с момента издания настоящего постановления.

Заявитель считает, что пункт 1.1. постановления не соответствует:

1) части второй статьи 4, пункту 1 части первой статьи 32 Закона “О предпринимательской деятельности” и включенному в статью 91 Конституции принципу равноправия осуществления предпринимательской деятельности;

2) параграфу 4 статьи III “Общего соглашения о тарифах и торговле” (ОСТТ, 1947), ибо для импортируемых продуктов установлен менее благоприятный режим чем для продуктов местного происхождения;

3) статье 14 Закона об устройстве Кабинета министров, ибо оспоренный нормативный акт издан по вопросу, который Сазьма уже отрегулировала Законом о сельском хозяйстве;

4) части второй статьи 3 Договора Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики о свободной торговле сельскохозяйственными товарами, запрещающей вводить новые ввозные таможенные пошлины или платежи с равноценным эффектом.

Представитель заявителя на судебном заседании поддержал упомянутое требование. Он подчеркнул, что пунктом 1.1. постановления № 249 Кабинет министров установил

различные ограничения торговли фруктами, ягодами и овощами на рынках в зависимости от формы предпринимательской деятельности, а также в зависимости от объема сделки отдельных юридических лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой лиц и физических лиц.

Кабинет министров ограничил права юридических лиц торговать на рынках импортированными не расфасованными фруктами, ягодами и овощами вне закрытых стационарных мест торговли.

Кроме того, крестьянские и рыболовецкие хозяйства, индивидуальные предприятия и самостоятельно обеспечивающие себя работой лица сгруппированы на неплательщиков и плательщиков налога на добавленную стоимость, отнимая у последних право реализовать на открытых территориях рынков выращенные ими фрукты, ягоды, овощи. Отдельным предприятиям, хотя они и являются неплательщиками налога на добавленную стоимость, торговля выращенными ими фруктами, ягодами, овощами разрешается только на закрытых стационарных объектах торговли. Однако Закон “О налоге на добавленную стоимость” не предусматривает такие ограничения торговли для плательщиков или неплательщиков налога на добавленную стоимость.

Кабинет министров в письменных ответах указывает, что внесенное заявление является необоснованным, ибо изменения в пункт 11 постановления № 388 были внесены, с учетом чаще всего констатированных на практике нарушений в торговле фруктами, ягодами и овощами. Эти изменения улучшают функции налогового администрирования, способствуют предотвращению контрабанды, предусматривают возможность

более строго контролировать лиц, которые, осуществляя хозяйственную деятельность, должны платить налог на добавленную стоимость, и обеспечивают более эффективную проверку мест торговли. Они улучшают порядок торговли на рынках, обеспечивают соответствующие нормативным актам правила торговли и хранения (санитарные и фитосанитарные), уменьшают возможность торговать без документов учета товаров и товарами неизвестного происхождения, уменьшают возможность продавцам работать без трудового договора и в момент проверки не отвечать за нарушения, а также уклоняться от уплаты предусмотренных бюджетом налогов.

Изменения, внесенные в постановление № 388 и включенные в него более строгие требования, предъявляемые к лицам, облагаемым налогом на добавленную стоимость, не считаются нарушением установленного в Законе “О предпринимательской деятельности” принципа равноправия осуществления предпринимательской деятельности, а также не находятся в противоречии со статьей 91 Конституции Латвийской Республики и обязательными для Латвии международными договорами.

Издав постановление № 388, не была нарушена статья 14 Закона об устройстве Кабинета министров, ибо вопрос о порядке торговли сельскохозяйственными товарами не отрегулирован законом.

Изменения, внесенные в постановление № 388, устанавливают одинаковые права для жителей Латвии, Литвы и Эстонии по реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции. Они не создают ограничений для импорта фруктов, ягод и овощей.

Представитель Кабинета министров на судебном заседании поддержал высказанное в письменных ответах Кабинета министров мнение и выразил непонимание того, почему заявитель оспаривает норму в одной ее части, а не все постановление в целом.

Конституционный суд, давая оценку соответствия оспоренной нормы Конституции, заключенным Латвией международным договорам и законам,

констатировал:

1. Статья 91 Конституции определяет, что все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека должны осуществляться без какой – либо дискриминации.

Из первого предложения этой статьи вытекает принцип равенства, который кроме того запрещает государственным органам издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различающееся отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях. Второе предложение статьи 91 Конституции, которое определяет, что “Права человека осуществляются без какой – либо дискриминации” не ограничивает, а дополняет первое предложение.

Включенный в статью 91 принцип равенства можно распространить и на юридических лиц как общность физических лиц. Такое отношение закреплено не только в судебной практике европейских государств, но даже в отдельных конституциях. Так, часть вторая статьи 9 Конституции Эстонии определяет, что “права, свободы и обязанности, которые перечислены в Конституции, распространяются на юридических лиц настолько, насколько они связаны с общими целями юридических лиц и сущностью этих прав, свобод и

обязанностей”. Часть третья статьи 19 Основного закона Федеративной Республики Германии, в свою очередь, определяет, что “основные права распространяются также и на отечественных юридических лиц, насколько эти права в соответствии с их сущностью возможно применить к юридическим лицам”.

Однако равенство в понимании статьи 91 Конституции не означает нивелирования. Оно требует одинаково относиться лишь к лицам, которые действительно находятся в одинаковых и сравнимых условиях. Подобное заключение в Нидерландах закреплено на конституционном уровне, определив в статье 1 Конституции, что “в Нидерландах ко всем лицам надо относиться одинаково в одинаковых условиях”.

Принцип равенства допускает и даже требует различающегося отношения к лицам, которые находятся в отличающихся условиях, а также допускает различающееся отношение к лицам, которые находятся в одинаковых условиях, если для этого имеется объективное и разумное основание.

Необлагаемые налогом на добавленную стоимость лица – крестьянские хозяйства, индивидуальные предприятия, самостоятельно обеспечивающие себя работой лица и физические лица, которые реализуют выращенные ими фрукты, ягоды, овощи, – находятся в отличающейся хозяйственной ситуации и являются менее защищенными участниками рынка. То, что для этих лиц установлены привилегии или льготы на рынке, само по себе не является нарушением принципа равенства настолько, насколько издавший норму действовал в пределах своей компетенции.

2. Статья III Международного договора “Общее соглашение о тарифах и торговле” (ОСТТ, 1947) запрещает странам – участницам взимать внутренние пошлины и налоги, а также применять законы, касающиеся внутренней торговли, транспорта, распространения товаров, внутреннего количественного ограничения, производства и использования продуктов в определенных количествах или пропорциях, чтобы защитить местную продукцию от импортных товаров. На импортную продукцию необходимо распространять такой режим, который является не менее благоприятным чем национально – правовой режим.

Параграф 4 статьи III Договора предусматривает, что для произведенных на территории договаривающихся сторон продуктов, которые импортируются на территорию любой другой договаривающейся стороны, в отношении законов, нормативов и требований, необходимо обеспечить не менее благоприятный режим чем для местных продуктов, включая внутреннюю торговлю продуктами, торговое предложение, куплю и транспортировку, их распространение или использование.

Также и часть вторая статьи 3 Договора Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики о свободной торговле сельскохозяйственными товарами определяет, что во взаимной торговле сторон не будут вводиться новые ввозные таможенные пошлины или платежи с равноценным эффектом.

Требование торговать на рынках продовольственных товаров и рынках смешанного типа фруктами, ягодами и овощами на закрытых стационарных объектах нельзя считать

количественным ограничением торговли импортируемыми продуктами, ибо оно одинаково распространяется как на импортные продукты, так и на продукты местного происхождения.

Для производителей или распространителей импортных продуктов, по сравнению с производителями продуктов местного происхождения, оспоренная норма не определила дополнительные требования по торговле, ибо, во – первых, в целях защиты местной продукции не вводятся новые ввозные таможенные пошлины или платежи с равноценным эффектом, и, во – вторых, установленные ограничения распространяются на участников рынка независимо от страны происхождения продаваемого товара.

Оценив соответствие оспоренной нормы ранее упомянутым международным договорам, Конституционный суд считает, что эта норма не находится в противоречии с параграфом 4 статьи III “Общего соглашения о тарифах и торговле” (ОСТТ, 1947) и с частью второй статьи 3 Договора Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики о свободной торговле сельскохозяйственными товарами.

3. Не обоснованным является мнение заявителя, что оспоренная норма не соответствует части второй статьи 4 Закона “О предпринимательской деятельности”. Согласно части второй статьи 4 и статье 33 этого закона все предприниматели действуют в рамках закона на основах равноправия. Определенный в части второй статьи 4 Закона “О предпринимательской деятельности” принцип равноправия предпринимательской деятельности распространяется на

недопустимость применения в зависимости от форм (видов) собственности различных налоговых ставок и положений и различных (отличающихся) прав на банковские кредиты, если законы о кредитах и налогах не предусматривают иное.

Не обоснованным является также мнение заявителя, что оспоренная норма не соответствует пункту 1 части первой статьи 32 упомянутого закона. Установленное в этой норме распространяется на ограничения предпринимательской деятельности, которые реализуются при выдаче специальных разрешений (лицензий) или сертификатов профессиональной квалификации в порядке, установленном Кабинетом министров. Эта норма не распространяется на определение порядка торговли на рынках.

4. Нельзя согласиться с утверждением заявителя о том, что порядок торговли на рынках отрегулирован Законом о сельском хозяйстве. Он определяет основные принципы и средства общего регулирования рынка сельскохозяйственной продукции.

Согласно части первой статьи 9 Закона о сельском хозяйстве Кабинет министров провел мероприятия с тем, чтобы благоприятствовать возможностям производителей продукции реализовать свою продукцию и на внутреннем рынке. В пункте 6 статьи 2 этого закона установлено, что задачей государства является создание для занятых в сельском хозяйстве равных социальных возможностей и равных возможностей благосостояния, чтобы компенсировать таким образом неблагоприятные факторы, которые влияют на сельское хозяйство как отрасль народного хозяйства. Защита внутреннего рынка в понимании статьи 4 и регулирование рынка в понимании статьи 10 этого закона являются такой

совокупностью мероприятий, которые проводятся при реализации обеспечения комплексной сельскохозяйственной политики, цен и тарифов. В Энциклопедическом словаре термин “рынок” разъясняется как совокупность экономических отношений, образующихся в сфере обмена в связи с реализацией товара (Энциклопедический словарь, том 2, Рига: Редакция энциклопедий Латвии, 1991, 261 стр.). И в Законе о сельском хозяйстве термин “рынок” необходимо понимать как оборот сельскохозяйственной продукции между производителем и потребителем.

Напротив, в постановлении № 388 термин “рынок” обозначает ограниченную территорию, которой дан статус рынка и на которой в установленных для торговли местах продаются товары, в том числе и сельскохозяйственная продукция. Определенные в Законе о сельском хозяйстве принципы регулирования рынка сельскохозяйственной продукции распространяются также на рынки, однако упомянутый закон не регулирует порядок на рынках как в специальных местах торговли.

5. Кабинет министров, издавая оспоренную норму, основывался на пункте 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров, который определяет, что Кабинет министров может издавать постановление, “если соответствующий вопрос не отрегулирован законом”.

Принятый 1 апреля 1925 года Закон об устройстве Кабинета министров такой возможности не предусматривал. 14 июля 1993 года, обсуждая законопроект о восстановлении действия этого закона, депутат пятой Сэймы Эгилс Левитс в своем сообщении, разъясняя права Кабинета министров издавать

постановления, указал: “Внезапно появляется новая проблема, новый вопрос, а закона нет. Тогда, конечно, правительство может эффективно и быстро реагировать и сразу принять постановление. Далее, конечно, Сазэйма может принять свой закон и отменить эти постановления. Таким образом мы добились бы того, что Кабинет министров действовал бы только и единственно в установленных Сазэймой рамках. И Сазэйма эти рамки устанавливает законом. Не может быть такой ситуации, когда Кабинет министров издавал бы свои постановления, которые находились бы в противоречии с законом”.

Как указывает ученый правовед Дитрих Андрейс Леберс, пункт 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров – это “новое, до настоящего времени не признанное в практике Конституции обоснование издания постановлений правительства... это нововведение вызывает сомнение, имеет ли Сазэйма право простым законом менять существующий конституционный порядок. Предоставить Кабинету министров права в области законодательства, которые в Конституции не предусмотрены, означает смешивать функции законодателя и исполнительной власти” (Д.А.Леберс. Кабинет министров: Комментарии к разделу IV Конституции Латвийской Республики “Кабинет министров”/Д.А.Леберс, И.Бишерс. Рига: Центр правовой информации, 1998, 150, 151 стр.).

Пункт 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров не должен интерпретироваться только исторически и грамматически, а именно, что Кабинет министров имеет право издавать постановления по любому вопросу, если он не отрегулирован законом. Используя системный метод интерпретации, необходимо учитывать статью 64 Конституции,

которая устанавливает, что “законодательное право принадлежит Сэйма, а также народу в порядке и пределах, предусмотренных настоящей Конституцией”, и статью 81 Конституции, которая делегирует законодательное право Кабинету министров в особо предусмотренных случаях. Таким образом, Кабинет министров, основываясь на пункте 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров, не может издавать постановления по вопросам, которые входят в компетенцию законодателя.

В порядке управления Кабинет министров может издавать только нормативные акты, которые подчиняются закону, то есть постановления должны соответствовать закону. Постановления издаются, чтобы помочь реализовать в жизнь законы. Это достигается конкретизируя (детализируя) в постановлениях нормы закона. Поэтому слова “законом не отрегулированы” понимаются так, что вопрос законом не отрегулирован до конца и что он требует более детализированной регламентации. Кабинет министров, издавая постановление, не должен включать в него такие нормы, которые не считаются вспомогательными средствами для реализации норм закона.

О том, что регулируемые правовые отношения в оспоренной правовой норме находятся в компетенции законодателя, свидетельствует и то обстоятельство, что Сэйма не отменила постановление Верховного совета от 30 марта 1993 года “О порядке на латвийских рынках”.

Кабинет министров оспоренной нормой установил ограничения торговли фруктами, ягодами и овощами на рынках, во – первых, в зависимости от формы предпринимательской деятельности, во – вторых, в зависимости от объема сделки

отдельных юридических лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой лиц и физических лиц. Целью Закона “О налоге на добавленную стоимость” не было установление для лиц, облагаемых и необлагаемых налогом на добавленную стоимость, различающихся правил торговли на рынках в зависимости от формы их предпринимательской деятельности или объема сделки, таким образом дифференцируя их правовое положение на рынке.

Таким образом, Кабинет министров проник в сферу деятельности Сазймы и превысил свою компетенцию.

6. И в принятом Сазймой Коммерческом законе установлено, что ограничения коммерческой деятельности можно устанавливать только законом или на основании закона. Это означает, что Кабинет министров коммерческую деятельность может ограничить только на основании специально предусмотренного в законе полномочия.

Таким образом, издав оспоренную норму, согласно пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров, Кабинет министров нарушил установленные ему статьями 64 и 81 Конституции рамки полномочий.

На основании статей 30 – 32 Закона о Конституционном суде Конституционный суд

решил:

Признать включенное в пункт 11 постановления Кабинета министров Латвийской Республики от 6 октября 1998 года № 388 “Правила о порядке торговли на рынках, ярмарках, в местах уличной и выездной торговли” (в редакции пункта 1.1. постановления от 6 июля 1999 года № 249 “О внесении изменений в постановление Кабинета министров от 6 октября

1998 года № 388 “Правила о порядке торговли на рынках, ярмарках, в местах уличной и выездной торговли”) ограничение “только на закрытых стационарных объектах торговли” не соответствующим пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров и не имеющим силу со дня публикации решения.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение оглашено в Риге, 3 апреля 2001 года.

Председатель судебного заседания

А.Эндзиньш