



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В г. Рига 21 января 2002 года

По делу № 2001-09-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председательствующий в заседании суда Айварс Эндзиньш, судьи Анита Ушацка, Романс Апситис, Илма Чепане, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе и Илзе Скултане,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и части первой статьи 28.¹ Закона о Конституционном суде,

по конституционной жалобе крестьянского хозяйства "Kantūļi" в письменной форме рассмотрели дело

«О соответствии статье 91 Конституции пункта 2.1. правил Кабинета министров № 92 от 27 февраля 2001 года «Порядок установления объемов поставки сахарной свеклы для свекловодов» в части об установлении объема поставки сахарной свеклы на основании объемов поставки сахарной свеклы, установленных в 2002 году для свекловодов».

Конституционный суд **к о н с т а т и р о в а л:**

11 мая 1993 года Верховный Совет Латвийской Республики принял закон «О сахаре», а 20 января 2000 года Сазыма – изменения в законе. Данными изменениями часть третья статьи 3 закона «О сахаре» была изложена в следующей редакции: «Объемы поставки сахарной свеклы для свекловодов устанавливаются в порядке, установленном Кабинетом министров.»

Согласно данной норме закона Кабинет министров 22 февраля 2000 года издал правила № 75 «Порядок установления объемов поставки сахарной свеклы на 2000 год для свекловодов» (далее – правила № 75). Данные правила состоят только из двух пунктов. В пункте 2 установлено, что «объем поставки сахарной свеклы на 2000 год для каждого свекловода устанавливает министр земледелия». В соответствии с данными полномочиями, а также пунктом 2 части второй статьи 3 закона «О сахаре» и распоряжением Кабинета министров № 93 от 23 февраля 2000 года «О квоте на производство сахара на 2000 год» министр земледелия 3 марта 2000 года издал распоряжение № 78 «О квоте по производству сахара и установлении объемов поставки сахарной свеклы» (далее – распоряжение № 78). Данным распоряжением были установлены квоты на производство сахара для предприятий по переработке сахарной свеклы и объемы поставки сахарной свеклы для свекловодов в 2000 году.

27 февраля 2001 года Кабинет министров издал правила № 92 «Порядок установки объемов поставки сахарной свеклы для свекловодов» (далее – правила № 92). Подпункт 1 пункта 2 данных правил предусматривает, что объемы поставки сахарной свеклы для свекловодов устанавливаются на основе объемов поставки сахарной свеклы, установленных для свекловодов в 2000 году, а также на основе договорных обязательств, полученных в соответствии с пунктом 4 части второй статьи 3 закона «О сахаре».

Заявитель конституционной жалобы (далее – заявитель) – крестьянское хозяйство «Kantuļi» – считает, что подпункт 1 пункта 2 правил № 92 в части об установлении объема поставки сахарной свеклы на основе объемов поставки сахарной свеклы, установленных для свекловодов в 2000 году (далее – оспариваемая норма), не соответствует статье 91 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

В конституционной жалобе указано, что согласно оспариваемой норме основой для объема поставки сахарной свеклы в 2001 году является объем поставки сахарной свеклы, установленный для свекловода в 2000 году правилами № 75 и распоряжением министра земледелия № 78. Так как 19 февраля 2001 года суд Зиемельского района города Риги уже признал противоправным неустановление объема поставки сахарной свеклы в 2000 году для собственника крестьянского хозяйства «Kantuļi» Айварса Цесниека, неустановление объемов поставки сахарной свеклы на последующие годы, на основании распоряжения № 78, также является противоправным и дискриминирующим.

В заявлении подчеркнута, что критерии, предусматривающие, для каких свекловодов устанавливать объемы поставки сахарной свеклы, являются дискриминирующими и установлены самовольно. Данные критерии утрачивают значение, если свекловод, не соответствующий данным критериям, приобретает квоту – договорные обязательства на объемы поставки сахарной свеклы.

Заявитель считает, что при помощи оспариваемой нормы создается двойной стандарт, так как часть свекловодов находится в привилегированном положении.

В заявлении выражено мнение, что оспариваемая норма не соответствует также цели закона «О сахаре», который предусматривает защиту латвийских

свекловодов и создание для всех производителей сахара равных экономических условий.

Заявитель просит признать оспариваемую норму не имеющей силы с момента ее принятия.

В дополнении к конституционной жалобе, которое представлено в Конституционный суд 12 ноября 2001 года, со ссылкой на решение Сената Верховного суда от 20 декабря 2000 года по делу № SKC – 613, указано, что министр земледелия был неправомочен издавать распоряжение № 78, так как часть третья статьи 3 закона «О сахаре» предусматривает, что объемы поставки сахарной свеклы для свекловодов устанавливаются в порядке, предусмотренном Кабинетом министров. В правилах Кабинета министров № 75 имеется только ссылка на то, что объемы поставки сахарной свеклы на 2000 год для каждого свекловода устанавливает министр земледелия. Значит, Кабинет министров не издал общеобязательный (внешний) нормативный акт, который предусматривал бы порядок установления объемов поставки сахарной свеклы. Кабинет министров также не мог делегировать издание данного акта министру земледелия.

После ознакомления с материалами дела заявитель дополнительно отметил, что оспариваемая норма не только не обеспечивает выполнение требований Европейского Союза по организации рынка сахара, как это утверждает Кабинет министров, но и не соответствует правовым актам Европейского Союза.

Орган, который издал оспариваемый акт, - Кабинет министров – в ответе указывает, что оспариваемая норма не противоречит статье 91 Конституции.

В ответе, со ссылкой на постановления Конституционного суда по делам № 2000–07-0409 и № 2001-02-0106, подчеркнуто – равенство не означает, что права человека должны быть равными. Равенство допускает дифференцированный подход, если для этого имеется объективное и разумное оправдание.

Кабинет министров указывает, что с целью устранения возможного перепроизводства сахара и гармонизации нормативных актов Латвии с требованиями Европейского Союза по организации рынка сахара 20 января 2000 года были приняты изменения в законе «О сахаре». Данными изменениями в закон была введена система квот для производителей сахара, из чего следуют также ограничения при установлении поставки сахарной свеклы. Для выполнения требований закона Кабинет министров издал несколько нормативных актов, в том числе правила № 75. Пунктом 2 данных правил установление объемов поставки сахарной свеклы на 2000 год было поручено министру земледелия, который согласно данному делегированию издал распоряжение № 78.

В ответе выражено мнение, что в законе «О сахаре» не дано определение термина «свекловод», поэтому было необходимо установить, какие лица считаются свекловодами. В приложениях к распоряжению № 78 определены свекловоды, которые соответствуют следующим критериям:

- 1) в 1998 году сдали для переработки не менее 25 тонн сахарной свеклы,
- 2) не имеют долгов перед предприятиями по производству сахара,

3) в 1999 году приобрели технику и передали для переработки более 25 тонн сахарной свеклы.

25 тонн – это средний урожай с одного неполного гектара в Латвии. Поэтому свекловодство на такой или меньшей площади считается приусадебным хозяйством.

Кабинет министров в ответе указывает, что распоряжение министра земледелия издано на основании правил Кабинета министров от 13 июня 1995 года № 154 «Процессуальные правила административных актов».

Кабинет министров считает, что после изменений 2000 года в законе «О сахаре» в соответствующей отрасли была введена абсолютно новая система и в 2001 году было необходимо соблюдать преемственность внедренной системы.

В ответе утверждается, что согласно пункту 4 части второй статьи 3 закона «О сахаре» свекловод правомочен передавать другому лицу свои договорные обязательства по объемам поставки сахарной свеклы. Таким образом, любое лицо, желающее этого, может выращивать сахарную свеклу и путем купли, наследования, дарения или иным образом приобретать договорные обязательства по объемам поставки у других лиц.

Кабинет министров подчеркивает, что включенное в закон «О сахаре» делегирование по установлению объемов поставки сахарной свеклы дало Кабинету министров право дифференцировать объемы поставки по свекловодам. Разное отношение к лицам в данном случае имеет объективную и разумную основу: необходимость защищать внутренний рынок производимого в Латвии сахара и латвийских свекловодов.

Конституционный суд **з а к л ю ч и л:**

Оспариваемой нормой установлено, что в 2001 году и в последующие годы основой для объемов поставки для свекловодов являются объемы поставки 2000 года. Следовательно, оспариваемая норма тесно связана с правилами № 75 и распоряжением министра земледелия № 78, которые предусматривали порядок установления объемов поставки сахарной свеклы в 2000 году. Поэтому, для принятия решения о соответствии оспариваемой нормы Конституции, ее следует оценить во взаимосвязи с правилами № 75 и распоряжением № 78, а также следует проанализировать соответствие правил № 75 правовым нормам высшей юридической силы.

Из статьи 1 Конституции, которая устанавливает, что Латвия является независимой демократической республикой, следует ряд принципов правового государства, в том числе принцип деления власти и принцип законности.

Принцип деления власти является основным, предусматривающим организацию и функционирование государственной власти. Он предусматривает гармоничное сотрудничество трех властей, их взаимный контроль и ограничение, а также умеренность власти. В демократическом государстве законодательная власть принадлежит народу и законодателю – парламенту. И статья 64 Конституции устанавливает, что «законодательное право принадлежит Сазьму, а также народу в порядке и размерах, предусмотренных данной Конституцией».

Исполнительная власть – Кабинет министров – имеет право издавать общеобязательные (внешние) нормативные акты только в случаях и объеме, установленных Конституцией и законами. В статье 14 закона об устройстве Кабинета министров исчерпывающе перечислены случаи, когда Кабинет министров может издавать нормативные акты. Пункт 2 статьи 14 устанавливает, что Кабинет министров может издавать правила, «если Кабинет министров особым образом уполномочен на это законом. В полномочиях должны быть сформулированы основные направления содержания правил.»

Законодатель – Сазайма – частью третьей статьи 3 закона «О сахаре» делегировал Кабинету министров право издать правила о порядке установления объемов поставки сахарной свеклы для свекловодов. Таким образом, Кабинет министров имел право и был обязан установить данный порядок.

Кабинет министров, предусматривая порядок установления объемов поставки сахарной свеклы, должен был издать нормативный акт, в котором была бы ясно сформулирована его цель и содержание, в том числе права, обязанности и ответственность участников правовых отношений.

Правила должны были быть сформулированы таким образом, чтобы лица, права которых данный нормативный акт затрагивает, - свекловоды-, а также суд могли убедиться, соблюдало ли учреждение государственного управления – Министерство земледелия- данные правила при установлении объемов поставки для каждого конкретного свекловода и издании соответствующего административного акта.

Кабинет министров должен был учитывать также намеченную в преамбуле закона «О сахаре» цель данного закона: «установить экономическую и правовую защиту внутреннего рынка производимого в Латвии сахара, обеспечить жителей Латвии произведенным в Латвии сахаром, а также защитить свекловодов Латвии и создать для всех свекловодов равные экономические условия.»

Так как порядок установления объемов поставки может включать также условия, ограничивающие права свекловодов, Кабинет министров при издании соответствующего нормативного акта должен был руководствоваться не только законами, а и Конституцией. Особенно следовало оценить, имеют ли ограничения прав предусмотренные статьей 116 Конституции легитимные цели, и следовало соблюсти принципы справедливости, равенства и соразмерности. Порядок, установленный Кабинетом министров, должен был быть гармонизирован с правовыми актами Европейского Союза в области организации рынка сахара.

В соответствии с принципом законности лицо имеет право быть информированным о данных нормах. Поэтому, правовые нормы, которые регулировали порядок установления объемов поставки сахарной свеклы, должны были быть объявлены в порядке, установленном законом «О порядке объявления, опубликования, вступления в силу законов и других принятых Сазаймой, президентом государства и Кабинетом министров актов и их действии».

Однако вопреки вышеупомянутому в правилах № 75 было единственное указание, что объем поставки сахарной свеклы для каждого свекловода устанавливает министр земледелия. Данными правилами Кабинет министров уполномочил министра земледелия издать не только административный акт и

установить объемы поставки для конкретных свекловодов, но фактически и порядок установления объемов поставки сахарной свеклы, так как без него было невозможно издать соответствующий административный акт. Это следует также из ответа – министру земледелия было поручено установить не только объемы поставки для конкретных свекловодов, но и порядок установления объемов поставки сахарной свеклы.

Согласно принципу законности институции государственного управления имеют право действовать только в рамках установленных законом полномочий. Кабинет министров имел право сам установить данный порядок, но не имел права делегировать его установление кому-либо другому. Следовательно, точка зрения заявителя о том, что Кабинет министров не мог переадресовать министру земледелия право устанавливать порядок установления объемов поставки, является обоснованной. Кабинет министров мог уполномочить министра земледелия издать только административный акт, в котором, с соблюдением предусмотренного Кабинетом министров порядка, были бы определены конкретные свекловоды.

Таким образом, правила № 75 не соответствовали статье 1 Конституции и части третьей статьи 3 закона «О сахаре».

Распоряжение министра земледелия № 78 является административным актом. Данным распоряжением установлены квоты на производство сахара для предприятий по переработке сахарной свеклы и объемы поставки сахарной свеклы для конкретных свекловодов в 2000 году, значит, данное распоряжение имеет признаки индивидуального акта. Но распоряжение № 78 является единственным правовым актом, который предусматривает критерии установления как поставщиков сахарной свеклы, так и объемов поставки сахарной свеклы. Следовательно, в данный правовой акт включены также всеобщие обязательные правовые нормы.

Распоряжение министра земледелия было опубликовано не в официальной газете “Latvijas Vēstnesis”, а в “Lauku Avīze”. Текст распоряжения № 78, опубликованный в номере данной газеты от 14 марта 2000 года, был неполным. Текст распоряжения не имел заглавия, причем, единственным подписавшим распоряжение была указана директор Департамента развития отраслей сельского хозяйства и переработки. Поэтому было непонятно, именно какой правовой акт опубликован в “Lauku Avīze”.

Кроме того, несмотря на то, что в ответном письме упомянуты три критерия, которыми руководствовался министр земледелия при определении свекловодов, только один критерий упомянут в приложениях к распоряжению № 78 как примечание. Остальные два правовыми актами вообще не предусмотрены.

Таким образом, свекловоды были лишены права быть информированными об изменениях в существующем порядке поставки сахарной свеклы. Для тех лиц, права которых были затронуты распоряжением № 78, была затруднена защита своих прав от возможных противоправных действий учреждений управления и предприятий (предпринимательских обществ) по производству сахара.

Следовательно, распоряжение № 78 министра земледелия, основанное на противоправных правилах № 75, которое существенно повлияло на реализацию основных прав лица, не имело юридической основы.

В соответствии с законом и всеобщими правовыми принципами нормативный акт утрачивает юридическую силу в нескольких случаях, и в том случае, если наступил срок или условие, которым ограничивается действие нормативного акта во времени, или же вступил в действие другой нормативный акт с такой же или более высокой юридической силой, который регулирует те же вопросы [см. Постановление Конституционного суда по делу № 04-01(97)].

Правила № 75 относятся к порядку установления объемов поставки сахарной свеклы только на 2000 год, значит, наступил срок, которым действие данных правил было ограничено. Кроме того, правила № 92, которые предусматривают порядок установления объемов поставки для свекловодов на 2001 год и последующие годы, регулируют те же вопросы, что и утратившие силу правила № 75.

Подпункт 1 пункта 2 правил № 92 предусматривает, что объемы поставки сахарной свеклы для свекловодов устанавливаются, принимая за основу установленные в 2000 году объемы поставки сахарной свеклы, а также приобретенные договорные обязательства.

Несмотря на то, что в правилах № 92 имеются и другие нормы, относящиеся к порядку установления объемов поставки сахарной свеклы, однако и в этих правилах Кабинет министров не предусмотрел порядок, в котором в соответствии с принципами правового государства и законом «О сахаре» следовало бы установить объемы поставки сахарной свеклы.

Так как оспариваемая норма основой для установления объемов поставки сахарной свеклы предусматривает объемы поставки 2000 года, которые установлены правовыми актами, изданными с нарушением Конституции и законов, то и оспариваемая норма не соответствует статье 1 Конституции и части третьей статьи 3 закона «О сахаре».

В оспариваемую норму не включены ясные и исчерпывающие критерии деления свекловодов на две группы: те, для которых объемы поставки сахарной свеклы устанавливаются, и те, для которых объемы поставки не устанавливаются. Поэтому невозможно оценить соответствие оспариваемой нормы статье 91 Конституции.

На основании статей 30-32 закона о Конституционном суде
Конституционный суд постановил:

Признать подпункт 1 пункта 2 правил Кабинета министров № 92 от 27 февраля 2001 года «Порядок установления объемов поставки сахарной свеклы для свекловодов» в части об установлении объема поставки сахарной свеклы на основании объема поставки сахарной свеклы, установленных в 2002 году для свекловодов, несоответствующим статье 1 Конституции и части третьей статьи 3 закона «О сахаре» и недействительным со дня опубликования постановления.

Постановление является окончательным и обжалованию не подлежит.

Председательствующий в заседании Конституционного суда Айварс Эндзиньш