



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 14 марта 2006 года

по делу № 2005-18-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Андрейс Лепсе, Романс Аписитис, Аяя Бранта, Илма Чепане, Юрис Елагинс и Гунарс Кутрис,

по конституционной жалобе Олега Кожеченкова,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ закона О Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 21 февраля 2006 года рассмотрел дело

„О соответствии статье 92 Конституции Латвийской Республики слов „и часть третья” нормы, содержащейся в части четвертой статьи 449 Гражданского процессуального закона и в примечании к статье 98 закона О земельных книгах”.

Констатирующая часть

1. 22 декабря 1937 года Кабинет министров принял закон О земельных книгах. Статья 98 закона предусматривала, что „жалобы на решения начальника отделения земельных книг [...] и ее действия должны подаваться в Судебную палату в течение двух недель со дня провозглашения решения или с того дня, когда обжалуемое действие произошло, соблюдая установленный Гражданским процессуальным законом порядок подачи частных жалоб”. Согласно примечанию к статье 98 закона О земельных, при обжаловании постановлений Судебной палаты в Сенате лицо должно было уплатить залоговую сумму в размере 40 латов.

2. После восстановления независимости Латвийской Республики Верховный совет 30 марта 1993 года принял закон „О восстановлении действия и порядке вступления в силу закона от 22 декабря 1937 года О земельных книгах”. Согласно данному закону Верховный совет восстановил существовавшую до советской оккупации систему земельных книг.

С небольшими изменениями, в том числе определив, что решения принимает судья, а не начальник отделения земельных книг, сохранился и порядок обжалования решений судьи отделения земельных книг, установленный 22 декабря 1937 года. Примечание к статье 98 действующего закона О земельных книгах определяет, что „при обжаловании постановлений Судебной палаты в Сенате надлежит уплачивать залоговую сумму в размере 40 латов”. Аналогичное регулирование содержится и в части четвертой статьи 449 Гражданского процессуального закона.

3. Заявитель конституционной жалобы – Олег Кожеченков – просит признать норму, содержащуюся в части четвертой статьи 449 Гражданского процессуального закона и в примечании к статье 98 закона О земельных книгах, предусматривающую обязанность лица при обжаловании в Сенате постановлений Судебной палаты уплачивать залоговую сумму в размере 40 латов (далее – оспариваемая норма), не соответствующей статье 92 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявитель конституционной жалобы указывает: отделения земельных книг образованы для регистрации недвижимого имущества и связанных с ним прав, а именно, для ведения публичного регистра. И хотя отделения земельных книг институционально принадлежат к судебной власти, функционально они являются составной частью исполнительной власти, поскольку осуществляют административную функцию – регистрацию недвижимого имущества.

При том, что действия и решения должностных лиц отделений земельных книг обжалуются в гражданско-процессуальном, а не в административно-процессуальном порядке, обжалование решения судьи отделения земельных книг, подчеркивает заявитель конституционной жалобы, по существу есть жалоба на действия государственной институции, что очень близко к административно-правовым отношениям. По этой причине установление высокой платы за возможность обжалования судебного постановления не считается справедливым и соответствующим статье 92 Конституции.

Законодатель, установив с помощью оспариваемой нормы несоразмерно большую залоговую сумму за обжалование судебного постановления, существенно ограничил доступность суда для лица, которое считает, что его интересы ущемлены незаконным

постановлением должностного лица государства – судьи отделения земельных книг.

Заявитель конституционной жалобы особо подчеркивает, что закон не предусматривает возможность снижения размера залоговой суммы или освобождения лиц от ее уплаты. В свою очередь, установленная оспариваемой нормой залоговая сумма по размеру в восемь раз превышает установленную Административным процессуальным законом государственную пошлину за подачу апелляционной жалобы.

Заявитель конституционной жалобы указывает, что законодатель таким же образом существенно ограничил возможность лиц обжаловать решения, принятые судьей отделения земельных книг. Действия должностного лица любого другого публичного регистра подлежат обжалованию в установленном Административным процессуальным законом порядке. В отличие от административного процесса, законодатель не предусмотрел возможности обжалования решения судьи отделения земельных книг в порядке подчиненности, в также лишил возможности рассмотрения по существу жалобы лица на такое решение в двух судебных инстанциях.

В связи с этим, по мнению заявителя конституционной жалобы, установление с помощью оспариваемой нормы дополнительного ограничения не считается соразмерным и соответствующим статье 92 Конституции. Оспариваемая норма предусматривает, не обоснованное по существу никакими рациональными соображениями, обременение для лица по реализации своего права на обжалование.

Заявитель конституционной жалобы указывает также, что непонятна цель установленного оспариваемой нормой ограничения на доступность суда. Так как дел, по которым обжалуются решения судьи отделения земельных книг, немного, отмена оспариваемой нормы увеличило бы количество дел, рассматриваемых в Департаменте по

гражданским делам Сената Верховного суда (далее – Департамент по гражданским делам), только на несколько десятков.

4. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Сайэма – в ответном письме указывает, что оспариваемая норма соответствует статье 92 Конституции и просит Конституционный суд признать заявление необоснованным и отклонить его.

Сайэма поясняет, что с точки зрения разделения функций государственной власти все действия, которые не относятся к отправлению правосудия и законодательству, являются деятельностью исполнительной власти. Для выяснения принадлежности конкретной деятельности к какой-либо функции государственной власти, следует принимать во внимание не институциональную подчиненность учреждения, осуществляющего деятельность, а скорее характер проводимой им деятельности. Записывая в земельную книгу недвижимое имущество и закрепляя связанные с ним права, судья отделения земельных книг действует в сфере государственного управления.

И хотя судья отделения земельных книг, разрешая вопрос о записи в земельную книгу недвижимости и связанных с ней прав, действует в сфере государственного управления и принятые им решения по существу считаются административными актами, Сайэма не считает, что законность такого решения судьи отделения земельных книг подлежала бы проверке в порядке, установленном Административным процессуальным законом. Статья 92 Конституции никоим образом не регламентирует, какие дела и в порядке какого процесса рассматриваются. Выбор процесса для установленной категории дел является вопросом свободы действий законодателя и законодатель ее осуществляет, принимая соответствующий процессуальный закон.

Законодатель имеет право определять форму процесса вообще, а также то, какие дела будут рассматриваться в порядке такого процесса.

Тем не менее, свобода действий законодателя в определении процесса не является абсолютной, поскольку законодателю следует учитывать как соображения целесообразности, так и смысловое ядро права на справедливый суд. Выбранная форма процесса должна позволять рассматривать соответствующие дела по возможности соответственно и эффективно, охватывая очень разные процессуальные вопросы, к тому же выбранная форма процесса не может лишать лицо права на справедливый суд по существу или существенно ограничивать возможности лица на защиту своих прав.

Выбор формы процесса не может быть связан с размером государственной пошлины или другого платежа. Сазйма не считает также, что осуществление любой функции государственного управления было бы подконтрольно только административному суду. В отдельных случаях, когда рассматриваемая деятельность по государственному управлению тесно связана с гражданско-правовыми вопросами, целесообразнее законность такой деятельности оценивать в гражданско-процессуальном порядке.

Сазйма признает, что установленная оспариваемой нормой обязанность платить залоговую сумму является ограничением права лица на справедливый суд. Согласно данной норме ограничивается один элемент права на справедливый суд – право на обращение в суд. Однако соответствующее ограничение установлено, чтобы обеспечить надлежащую деятельность Департамента по гражданским делам, разгружая его от рассмотрения необоснованных жалоб. Работа Департамента по гражданским делам с отменой установленного оспариваемой нормой ограничения была бы затруднена.

Сазйма подчеркивает, что установленное ограничение является соразмерным. Как указано в ответном письме Сазйма, целью залоговой суммы является наказание лиц в тех случаях, когда они заявляют необоснованную частную жалобу или кассационную жалобу. Закон не предусматривает права судьи на освобождение лиц от уплаты установленной оспариваемой нормой залоговой суммы или на снижение его размера. Тем не менее, подход является правильным, поскольку залоговая сумма или подлежит уплате в полном объеме, или вообще не подлежит уплате.

Сазйма просит принять во внимание, что установленный оспариваемой нормой размер залоговой суммы, по сравнению с пошлинами земельных книг, подлежит оценке как незначительный. Необходимо было бы учитывать также, что залоговая сумма установлена за обращение в Департамент по гражданским делам после того, когда жалобу лица на решение судьи отделения земельных книг уже рассмотрела Судебная палата по гражданским делам Верховного суда (далее – Судебная палата). За предъявление жалобы в Судебную палату не предусмотрены ни уплата залоговой суммы, ни также и какой-то другой платеж. Сазйма подчеркивает также, что вовлеченные в дела по обжалованию решений судьи отделения земельных книг лица, по мнению законодателя, не могут быть нуждающимися.

Сазйма указывает, что установленное оспариваемой нормой ограничение способствует процессуальной экономии и надлежащей деятельности суда. Оспариваемой нормой защищаются также интересы других лиц, которые могли бы быть ущемлены в результате бесцельного судебного разбирательства.

5. Верховный суд Латвийской Республики (далее – Верховный суд) высказал мнение, что оспариваемая норма соответствует статье 92 Конституции.

Верховный суд подчеркивает, что статья 98 закона О земельных книгах предусматривает возможность обжалования в Судебной палате решения судьи отделения земельных книг. Так как в данном случае государственная пошлина, залоговая сумма или какой-то другой платеж не установлены, закон обеспечивает защиту прав лица в независимом суде.

Залоговая сумма предусмотрена в тех случаях, когда постановление Судебной палаты не удовлетворяет лицо и оно обжалует такое решение в Департаменте по гражданским делам. Верховный суд указывает, что в случае, когда Департамент по гражданским делам удовлетворяет частную жалобу лица на постановление Судебной палаты, залоговая сумма лицу возвращается. Уплаченную залоговую сумму лицо теряет только в том случае, когда частная жалоба признана необоснованной.

Залоговая сумма предусматривается и по другим категориям гражданских дел, когда в Департамент по гражданским делам подана кассационная жалоба или частная жалоба в случаях, предусмотренных частью второй статьи 449 Гражданского процессуального закона. Верховный суд подчеркивает: если Конституционный суд признает оспариваемую норму несоответствующей статье 92 Конституции, такой же точно вывод будет распространяться на другие упомянутые в Гражданском процессуальном законе случаи, для которых установлена уплата залоговой суммы за обращение в Департамент по гражданским делам.

Верховный суд указывает также, что решения судьи отделения земельных книг нельзя считать административными актами и жалобы на

такие решения ни в коем случае невозможно было бы рассматривать в порядке административного процесса.

6. Государственное бюро по правам человека указывает, что оспариваемая норма не соответствует статье 92 Конституции.

Государственное бюро по правам человека подчеркивает, что право на справедливый суд означает также и право на свободный доступ в суд. Оспариваемая норма косвенно ограничивает один элемент права на справедливый суд, а именно доступность суда для лица. Закон не предусматривает права суда или судьи на освобождение лица от уплаты залоговой суммы или на снижение его размера.

Целью оспариваемой нормы, как указывает Государственное бюро по правам человека, могла бы быть как частичная компенсация государственных расходов, необходимых для обеспечения деятельности судов, так и удержание лица от обращения в суд с необоснованными требованиями. Государственное бюро по правам человека считает, что у установленного оспариваемой нормой ограничения имеется легитимная цель.

Чтобы ограничение было оправданным, оно должно соответствовать принципу соразмерности, а именно, должно быть обеспечено равновесие между легитимной целью, с одной стороны, и доступностью суда для лица, с другой стороны. Государственное бюро по правам человека указывает, что при оценке соответствия оспариваемой нормы принципу соразмерности, необходимо учитывать социально-экономическую ситуацию в государстве. Так как установленная в государстве минимальная заработная плата составляет только восемьдесят латов, то установленная оспариваемой нормой залоговая сумма является сравнительно большой денежной суммой.

Необходимо учитывать также, что законодатель не предусмотрел возможности освобождения лица от залоговой суммы или снижения его размера. В связи с этим, при применении оспариваемой нормы не имеется возможности обеспечения щадящего применения установленного оспариваемой нормой ограничения.

Избранные законодателем средства в общем приемлемы для достижения легитимной цели, однако создают существенные ограничения для реализации отдельными лицами своих процессуальных прав. Государственное бюро по правам человека подчеркивает, что существуют другие, щадящие средства для достижения легитимной цели, например, установление меньшей залоговой суммы.

7. Совет присяжных адвокатов Латвии подчеркивает, что оспариваемая норма соответствует статье 92 Конституции.

Совет присяжных адвокатов Латвии выражает мнение, что размер залоговой суммы, установленный для обжалования решения судьи земельных книг, нельзя сравнивать с размером государственной пошлины, подлежащей оплате по административным делам. Важно разграничивать понятия „залоговая сумма” и „государственная пошлина”, поскольку они отличаются.

Необходимо учитывать также и то, решения судьи отделения земельных книг касаются специфических вопросов, связанных с правами на недвижимое имущество, а значит они касаются вопросов об имущественном положении лица.

Часть выводов

8. Статья 92 Конституции определяет: „Каждый может защищать свои права и законные интересы в справедливом суде. Каждый считается

невиновным, пока его вина не признана в соответствии с законом. В случае необоснованного ущемления прав каждый имеет право на соответствующее возмещение. Каждый имеет право на помощь адвоката.”

И хотя в конституционной жалобе содержится требование о соответствии оспариваемой нормы статье 92 Конституции в целом, тем не менее из конституционной жалобы вытекает, что оценке подлежит соответствие оспариваемой нормы только первому предложению статьи 92 Конституции, которая гарантирует право каждого лица защищать свои права и законные интересы в справедливом суде.

Первое предложение статьи 92 Конституции содержит как институционный аспект – суду надлежит быть справедливым, так и процессуальный аспект – каждый имеет право на свободный доступ в суд. Оба аспекта неразрывно связаны: не будет иметь значения справедливость суда, если не будет обеспечена доступность суда, и наоборот – доступность суда будет излишней, если не будет обеспечена справедливость суда.

9. Оспариваемая норма определяет, что при обжаловании в Департаменте по гражданским делам постановления Судебной палаты о решении судьи отделения земельных книг, лицу надлежит уплатить залоговую сумму в размере 40 латов.

Право на справедливый суд означает и право на свободный доступ в суд (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 6 ноября 2003 года по делу № 2003-10-01). Как в ответном письме Саэйма, так и в выраженном Государственным бюро по правам человека мнению обоснованно указано, что оспариваемой нормой ограничивается право лица на свободный доступ в суд (см. материалы дела, стр. 36, 77 и 122 – 123). Обязанность по уплате залоговой суммы за подачу частной жалобы признается ограничением права лица на свободный доступ в суд.

Так как право лица на свободный доступ в суд содержится в первом предложении статьи 92 Конституции, то оценке подлежит установленное оспариваемой нормой ограничение основного права.

10. Право на справедливый суд является одним из наиважнейших прав лица (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 6 ноября 2003 года по делу № 2003-10-01), поэтому ограничения в отношении такого права лица подлежат установлению только в самых необходимейших случаях.

Такой вывод обосновывается тем, что защита основных прав лица является одной из важнейших обязанностей демократического правового государства. Государство должно обеспечивать эффективную защиту для каждого лица, права или законные интересы которого ущемлены (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 5 декабря 2001 года по делу № 2001-07-0103). Обеспечение права лица на справедливый суд является важнейшим средством для достижения данной цели.

11. Основные права лица, включая также и право на обращение в суд, можно ограничивать только в установленных Конституцией случаях, если этого требует защита важных интересов общества и если соблюдается принцип соразмерности.

Статья 86 Конституции определяет, что „отправлять правосудие могут только те органы, которые наделены таким правом по закону, и только в предусмотренном законом порядке”. Рассматривая статью 86 Конституции и первое предложение статьи 92 Конституции в общей связи, приходим к выводу, что право на обращение в суд можно ограничить, если такое ограничение установлено принятым в надлежащем порядке законом, у ограничения имеется легитимная цель и

ограничение соразмерно с легитимной целью (*см., например, пункт 1.2. части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01*).

12. Оспариваемая норма содержится как в примечании к статье 98 закона О земельных книгах, так и в части четвертой статьи 449 Гражданского процессуального закона.

Так как оспариваемая норма, которая ограничивает основное право, предусмотренное первым предложением статьи 92 Конституции, введена принятым в надлежащем порядке законом, который провозглашен в установленном Конституцией порядке, не имеется сомнений в том, что ограничение основного права установлено законом.

Таким образом, ограничение основного права установлено законом.

13. В основе ограничения каждого основного права должны лежать обстоятельства и аргументы, почему это необходимо, а именно, ограничение устанавливается в пользу важных интересов – легитимной цели (*см. пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01*).

13.1. В ответном письме Саэйма указано, что в отношении установленного оспариваемой нормой ограничения **легитимной целью является надлежащее обеспечение деятельности Департамента по гражданским делам**, поскольку при отмене установленного оспариваемой нормой ограничения подачей необоснованных жалоб будет затруднена деятельность Департамента по гражданским делам и защита интересов других лиц (*см. материалы дела, стр. 38, 79*).

Департамент по гражданским делам является судом кассационной инстанции по гражданским делам. Существенное назначение

существующего в Латвии института кассации заключается в том, что в кассационной инстанции исключительное значение придается не интересам сторон, которые достаточно защищены путем рассмотрения гражданских дел по существу в первых двух инстанциях, а скорее публичным правовым интересам. В кассационной инстанции рассматриваются только *quaestiones iuris*, а именно, вопросы о правильности применения материальных и процессуальных норм (см. пункт 2.1. части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01).

Чтобы Департамент по гражданским делам мог бы надлежаще устраивать свою работу, а именно, разрешать принципиальные вопросы применения материальных и процессуальных норм, законодателю следует в рамках возможностей разгрузить его от рассмотрения необоснованных жалоб. Оценивая компетенцию Департамента по гражданским делам, следует учитывать важное значение кассационной инстанции.

Если законодатель решил установить, что в Департаменте по гражданским делам рассматриваются не только дела, но и частные жалобы на постановления Судебной палаты, принятые в порядке статьи 98 закона О земельных книгах, то законодателю следует определять данную компетенцию таким образом, чтобы не была обременена и ненужным образом загружена работа Департамента по гражданским делам и в связи с этим не было оказано негативное влияние на осуществление кассационных функций.

13.2. Такая обязанность по обеспечению надлежащей деятельности Департамента по гражданским делам соответствует интересам других лиц, как обоснованно указано в ответном письме Саэйма. Департаменту по гражданским делам надлежит дать принципиальную интерпретацию материальных и процессуальных правовых норм, которая может оказать существенное влияние на права многих лиц в разных судебных

процессах. Поэтому важно, чтобы Департамент по гражданским делам мог бы рассматривать дела, в которых спорным является именно вопрос об интерпретации правовых норм, а также был бы огражден от бессмысленных судебных тяжб отдельных лиц. Содержащееся в оспариваемой норме ограничение установлено, чтобы удержать отдельных лиц от обращения в суд с необоснованными требованиями (*см. материалы дела, стр. 123*).

13.3. Можно согласиться с мнением Государственного бюро по правам человека, что установленное оспариваемой нормой ограничение частично компенсирует государственные расходы, необходимые для обеспечения деятельности судов (*см. материалы дела, стр. 123*), тем не менее следует учитывать разницу между предусмотренной для такой цели государственной пошлиной и установленной совсем для иных целей залоговой суммой.

Установленный для каждого судебного процесса платеж за подачу заявления или жалобы служит не только известного рода барьером, чтобы предотвратить подачу необоснованных жалоб или заявлений, но и позволяет частично покрывать расходы на содержание судов (*см. пункт 8.3. решения Конституционного суда от 4 января 2005 года по делу № 2004-16-01*).

Таким образом, у ограничения имеется легитимная цель.

14. Принцип соразмерности требует соблюдать разумное равновесие между интересами общества и лица, если публичная власть ограничивает права и законные интересы лица.

Для констатации, соблюден ли принцип соразмерности, надлежит выяснить, приемлемы ли избранные законодателем средства для достижения легитимной цели, не имеются ли щадящие средства для достижения данной цели и являются ли действия законодателя

соответственными или пропорциональными. Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из этих критериев, то она не соответствует и принципу соразмерности и является противоправной (см. пункт 3.1. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-02).

15. Законодатель выбрал в качестве достижения легитимной цели уплату залоговой суммы в размере 40 латов, чтобы лицо имело возможность обжаловать в Департаменте по гражданским делам постановление Судебной палаты.

15.1. В гражданском процессуальном праве залоговая сумма трактуется не как судебные издержки, а скорее как наказание за необоснованно поданную жалобу в Департамент по гражданским делам (см.: *Bukovskis V. Civilprocesa mācības grāmata. Rīga: autora izdevums, 1933, стр. 416*). Это означает, что залоговая сумма, которая уплачивается при подаче жалобы в Департамент по гражданским делам, будет возвращена лицу, если Департамент по гражданским делам удовлетворит жалобу лица. В свою очередь, если Департамент по гражданским делам отклоняет жалобу лица, залоговая сумма не возвращается. Таким образом, законодатель при определении обязанности по уплате залоговой суммы сделал попытку обеспечить, чтобы лица подавали в Департамент по гражданским делам обдуманные и мотивированные жалобы в случаях, когда существуют разные возможности толкования применимого закона, а не только продолжение начатой судебной тяжбы, когда ясно видно, что лицо не приняло во внимание аргумент в отношении того, как выразилась неправильность постановления Судебной палаты.

15.2. Для оценки приемлемости средства, установленного оспариваемой нормой, в достижении легитимной цели дополнительно

необходимо учитывать и порядок обжалования решения судьи отделения земельных книг в целом.

Во-первых, за подачу лицом жалобы в Судебную палату не установлена обязанность по уплате государственной пошлины или залоговой суммы, как это имеет место по другим категориям гражданских дел. В связи с этим лицу без платы обеспечен судебный контроль за законностью решения судьи отделения земельных книг.

Во-вторых, при разработке закона О земельных книгах законодатель особо старался достичь того, чтобы все споры по решениям судьи отделения земельных книг принципиально разрешались уже в Судебной палате. По этой причине была совершена важная реформа, а именно, была создана одна, общая для всех отделений земельных книг инстанция по обжалованию.

Как написал в комментариях к закону О земельных книгах начальник отделения Рижского – Валмиерского отделения земельных книг Янис Гобзиньш: „Эта реформа была более чем необходима. До этого на 11 отделений земельных книг Латвии приходилось в общем 4 вторых инстанций (4 окружных суда) [...] При таких обстоятельствах не приходилось говорить о единообразии при разрешении дел, связанных с земельными книгами, поскольку практика отдельных окружных судов по таким делам не была и не могла быть единой. Неудобства, вызванные такой ситуацией, испытывали лица, которым дела о закреплении прав надо было вести в нескольких отделениях земельных книг. Необходимо было сконцентрировать дела, связанные с земельными книгами, в одном суде. Об этом, чтобы закон применялся правильно и одинаково исполнялся во всех судебных учреждениях государства, заботился Сенат, а в делах, связанных с земельными книгами, как специфических делах, желательно достижение одинаковости и единообразия по возможности уже во второй инстанции, поскольку до Сената вообще доходит

относительно малое количество дел. Сама жизнь требовала такой реформы” (*Zemesgrāmatu likums. Likuma teksts ar paskaidrojumiem. Sastādījis J. Gobziņš. Rīga: A.-S. „Zemnieka Domas”, 1938, стр. 56*).

В соответствии с целью реформы порядка обжалования решений судьи отделения земельных книг все споры о законности решения судьи отделения земельных книг должны разрешаться уже в Судебной палате. Хотя законодатель предусмотрел право лица на подачу частной жалобы на постановление Судебной палаты в Департамент по гражданским делам, тем не менее в данном случае целью законодателя не было загружать Департамент по гражданским делам рассмотрением очевидных необоснованных жалоб. Поэтому основанием подачи частной жалобы могла бы быть возможная ошибка Судебной палаты в применении правовой нормы или также установление нового *quaestiones iuris*.

Необходимо учитывать также, что ограничения на подачу частной жалобы не установлены непосредственно с указанием в правовой норме *expressis verbis* оснований для подачи таких или похожих жалоб. Законодатель оставляет на свободное усмотрение лица оценку обоснованности подаваемой частной жалобы, предусматривая единственно то, что в случае необоснованной жалобы лицо потеряет уплаченную залоговую сумму в размере 40 латов.

В-третьих, неблагоприятное для лица, которое просит закрепления прав, решение судьи отделения земельных книг не устанавливает *res iudicata*, а именно, что лицо, исправив указанные в решении судьи отделения земельных книг недостатки, вновь может подать прошение о закреплении прав.

15.3. И Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) допустил, что установление различных платежей является приемлемой формой ограничения права лица на обращение в суд при условии только, что соблюден принцип соразмерности (см., например, решение ЕСПЧ

„*Tolstoy Miloslavsky v. United Kingdom*”, §61). В отношении суда кассационной инстанции ЕСПЧ особенно допускает установление большего формализма и ограничений (см. решение ЕСПЧ „*Levages Prestations Services v. France*”, §48).

В связи с этим установление оспариваемой нормой денежной суммы является приемлемым средством для достижения легитимной цели.

16. Заявитель конституционной жалобы указал, что при оценке установленного оспариваемой нормой ограничения следует принимать во внимание установленную Административным процессуальным законом государственную пошлину за апелляционную жалобу и то обстоятельство, что Административный процессуальный закон не предусматривает государственной пошлины или залоговой суммы за подачу кассационной жалобы, поскольку решения судьи отделения земельных книг по существу считаются административными актами.

16.1. В соответствии со статьей 42¹ закона „О судебной власти” для ведения земельных книг при окружных судах существуют отделения земельных книг. Отделения земельных книг являются судебными учреждениями, и судьи этих отделений имеют правовой статус, установленный для районных (городских) судей. Тем не менее то обстоятельство, что отделения земельных книг являются судебными учреждениями, само по себе не означает, что судьи этих отделений отправляют правосудие, а именно, что их решения, которые хотя и оформлены как судебные постановления, по существу считались бы таковыми.

Как Саэйма обоснованно указал в своем ответном письме, для выяснения, какую функцию государственной власти осуществляют судьи отделений земельных книг при записи в земельные книги недвижимого

имущества и закреплении связанных с ним прав, следует учитывать не институциональную принадлежность судей отделений земельных книг к какой-то ветви государственной власти, а скорее характер осуществляемой деятельности (см. материалы дела, стр. 32 – 33, 74).

Департамент по административным делам Сената Верховного суда в своей практике пришел к выводу, что „в отношении контроля судебной власти за деятельностью исполнительной власти понятие „исполнительная власть”, упомянутое в статье 2 Административного процессуального закона, понимается в значении функционально, а не институционально. Функциями исполнительной власти являются все те функции, которые не отнесены к функциям законодательной (т.е., издание внешних нормативных актов любого уровня) и судебной власти (т.е., отправление правосудия). [...] Решения и фактические действия институций и должностных лиц судебной власти, связанные с осуществлением функций государственного управления, также не выведены из-под судебного контроля” (см.: *Об обжаловании решения прокурора. Постановление Департамента по административным делам Сената Верховного суда от 9 марта 2004 года по делу № SKA-39 // Jurista Vārds, № 17(322), 11 мая 2004 года, стр. 23*).

В юридической литературе обоснованно указано, что отправление правосудия означает разрешение спора в contradикторном процессе между двумя и более участниками на основании правовых норм (см.: *Levits E. Administratīvā procesa likuma 2. panta komentārs // Levits E. Rakstu krājums administratīvajiem tiesnešiem. Rīga: Publisko tiesību institūts, 2003, стр. 157*). И в практике административных судов сформулирован принцип, что деятельность по отправлению правосудия главным образом характеризуется соблюдением contradикторного процесса. А именно, разрешение конкретного дела по существу происходит в таком процессе, в котором участвуют две стороны с противоположными интересами, в

свою очередь, окончательное решение принимает независимый арбитр – суд. Поскольку институция или должностное лицо судебной власти принимает решение по существу в процессе, в котором не предусмотрено соблюдение контрадикторного принципа, то это не является более отправлением правосудия, а скорее деятельностью по государственному управлению, например, постановление районного (городского) судьи о наложении административного штрафа в порядке статьи 213 Кодекса об административных правонарушениях Латвии (см., например, решение Административного окружного суда от 23 августа 2004 года по делу № 143/AA751-04/4 9 – пункт 10, материалы дела, стр. 95 – 96).

Решение судьи отделения земельных книг о записи в земельную книгу недвижимого имущества или о закреплении связанных с недвижимым имуществом прав не принимается в порядке контрадикторного процесса. Значит, Сазйма обоснованно указало, что судья отделения земельных книг, принимая решение о записи в земельную книгу недвижимого имущества или о закреплении связанных с недвижимым имуществом прав, действует в сфере государственного управления, хотя бы такие действия и вызывают гражданско-правовые последствия. Такое решение судьи отделения земельных книг, хотя и оформляется как судебное решение (постановление судьи), по существу является административным актом (см. материалы дела, стр. 33, 74).

16.2. Тем не менее то обстоятельство, что такие решения судьи отделения земельных книг считаются административными актами, не означает, что порядок их обжалования должен обязательно происходить по нормам Административного процессуального закона.

Можно согласиться с выраженным Сазймом мнением, что первое предложение статьи 92 Конституции никоим образом не регламентирует то, какое дело и в порядке какого процесса (административного процесса, гражданского процесса или уголовного процесса) рассматривать.

У законодателя при принятии соответствующих процессуальных законов имеется свобода действий по установлению как формы процесса вообще, так и того, какие дела будут рассматриваться в порядке конкретного процесса.

Тем не менее свобода действий законодателя не является абсолютной, а именно, ее границы определяются соображениями целесообразности и правом на справедливый суд по существу. Выбранная форма процесса должна позволять рассмотреть конкретное дело по возможности соответственно и эффективно, охватывая многие процессуальные вопросы (например, начало судопроизводства, бремя доказывания, судебная специализация и способность разрешать такие дела, возможность применения временной судебной защиты). Необходимо учитывать также, что форма процесса, в котором рассматриваются соответствующие дела, не может лишать лицо права на справедливый суд по существу или существенно ограничивать право лица на защиту своих прав. Так, например, было бы недопустимым рассмотрение уголовно-правовых вопросов в гражданско-процессуальном порядке (*см. материалы дела, стр. 34, 75 – 76*).

16.3. Законодатель может устанавливать различный порядок обжалования деятельности по государственному управлению, учитывая следующие соображения целесообразности. Законодатель может установить, что законность и целесообразность административного акта оценивают административные суды в трех инстанциях, как это имеет место в большинстве случаев. Однако законодатель может сократить количество инстанций [например, определив, что решения о наложении административного штрафа, принятые районными (городскими) судьями в порядке статьи 213 Кодекса об административных правонарушениях Латвии, подлежат обжалованию в Административном окружном суде или что законность решения министра внутренних дел о включении лица в

список нежелательных персон оценивает только Департамент по административным делам Сената Верховного суда]. Первое предложение статьи 92 Конституции также не запрещает законодателю установить, что оценка законности конкретной деятельности по государственному управлению будет происходить в порядке другого судебного процесса (например, в законе О гражданстве установлен особый порядок лишения гражданства и контроля его законности).

В связи с этим допускается, что жалобы лиц на решения судьи отделения земельных книг рассматривает Судебная палата в гражданско-процессуальном порядке, а не административные суды в административно-процессуальном порядке. Сазйма даже особо подчеркивает, что споры о законности решений, принятых должностными лицами такого рода публичных регистров, в том числе судьями отделений земельных книг, которые вызывают гражданско-правовые последствия, подлежали бы рассмотрению в гражданско-процессуальном порядке, поскольку для оценки решения должностного лица такого публичного регистра суду надлежит оценивать гражданско-правовые вопросы и компетентно разбираться в них (*см. материалы дела, стр. 35, 76*).

Так как для оценки законности решения судьи отделения земельных книг установлен особый порядок и данный порядок не противоречит первому предложению статьи 92 Конституции, аргумент заявителя конституционной жалобы о необходимости, при оценке установленного оспариваемой нормой ограничения, принимать во внимание регулирование Административного процессуального закона не является обоснованным.

17. Установленное оспариваемой нормой ограничение соразмерно единственно в том случае, если не имеется никаких других средств, которые были бы такими же действенными и при выборе которых

основные права ограничивались бы менее ощутимо (см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

И хотя обязанность по уплате залоговой суммы допустима в качестве ограничения права лица на свободный доступ в суд, тем не менее необходимо учитывать, что ни закон О земельных книгах, и ни Гражданский процессуальный закон не предусматривают уменьшения размера установленной оспариваемой нормой залоговой суммы или также освобождения лица от уплаты такой залоговой суммы.

Размер предусмотренной в примечаниях к статье 98 закона О земельных книгах залоговой суммы установлен принятым 22 декабря 1937 года законом О земельных книгах. В гражданско-процессуальных законах того времени, определявших и порядок рассмотрения жалоб на решения начальника отделения земельных книг, была установлена конкретная группа лиц, освобождаемых от уплаты залоговой суммы (см.: *Civilprocesa likums ar paskaidrojumiem – izvilkumiem no Latvijas Senāta un Tiesu palātas spriedumiem un no attiecīgās zinātniskās literatūras, kā arī dažiem aizrādījumiem uz likumdošanas motīviem. Sastādījuši F. Konradi, T. Zvejnieks u.c. Rīga: Valsts tipogrāfijas izdevums, 1939, cmp. 98-99, 103-104*).

Принимая оспариваемую норму, законодатель не обеспечил по возможности щадящего применения ограничения. А именно, законодатель не предусмотрел для лица возможности просить суд полностью или частично освободить его от уплаты залоговой суммы. И по делам таких лиц, которые не имеют необходимых для уплаты залоговой суммы финансовых средств, могут возникнуть принципиальные *quaestiones iuris*, или и в постановлении Судебной палаты могут быть допущены ошибки. Законодателю следовало учесть возможность таких случаев и предусмотреть щадящие средства – право

лица просить об освобождении его от уплаты залоговой суммы или уменьшении размера залоговой суммы. В демократическом правовом государстве недопустимо ставить обжалование судебных решений в зависимость единственно от финансовых возможностей лица. Предусматривая определенный платеж за обжалование судебного решения в следующей судебной инстанции, законодателю в то же самое время следовало предусмотреть и для лиц, у которых не имеется таких финансовых средств, возможность защищать свои права в справедливом суде.

В связи с этим имеется возможность и для установления щадящих средств, чтобы менее ограничивать право лица на справедливый суд, одновременно обеспечивая эффективную деятельность Департамента по гражданским делам.

18. Установленное оспариваемой нормой ограничение права лица на свободный доступ в суд введено законом и у него имеется легитимная цель. Избранное законодателем средство является приемлемым для достижения легитимной цели, а именно, для обеспечения надлежащей деятельности Департамента по гражданским делам.

Однако у законодателя при определении в оспариваемой норме обязанности по уплате залоговой суммы была возможность предусмотреть и щадящие средства для достижения легитимной цели. В связи с этим та выгода, которую приобретает общество, не больше ущерба, причиненного правам и законным интересам индивида.

Так как законодатель при принятии оспариваемой нормы не обеспечил соблюдение принципа соразмерности, оспариваемая норма не соответствует статье 92 Конституции.

19. В соответствии с частью третьей статьи 32 закона О Конституционном суде нормы, которые Конституционный суд признал не соответствующими высшим по юридической силе правовым нормам, считаются не имеющими силы со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не установил иное.

19.1. Так как законом для судьи не предусмотрена возможность, учитывая имущественное положение лица, полностью или частично освобождать таких лиц от уплаты залоговой суммы, Конституционный суд считает, что срок для устранения несоответствия подлежит определению до 1 июля 2006 года.

19.2. Чтобы применение оспариваемой нормы до 1 июля 2006 года не вызывало бы у других лиц ущемления установленных Конституцией основных прав, в таких случаях по процессуальной аналогии подлежит применению общий принцип гражданского процессуального права, закрепленный в части четвертой статьи 43 и в части четвертой статьи 458 Гражданского процессуального закона. А именно, что суд по просьбе лица, учитывая имущественное положение данного лица, имеет право решать вопрос о полном или частичном освобождении лица от уплаты залоговой суммы.

19.3. Учитывая, что оспариваемой нормой ущемлены основные права заявителя конституционной жалобы, задачей Конституционного суда является устранение ущемления основного права заявителя конституционной жалобы, вызванное применением оспариваемой нормы.

В данном случае это возможно с момента, когда оспариваемой нормой ущемлено право заявителя конституционной жалобы. Постановление Судебной палаты в деле, заведенное по частной жалобе заявителя конституционной жалобы на решение судьи Лимбажского отделения земельных книг от 25 ноября 2004 года, принято 10 февраля 2005 года (*см. материалы дела, стр. 7 – 10*). Это постановление

Судебной палаты заявитель конституционной жалобы обжаловал, однако 23 февраля 2005 года судья Судебной палаты принял постановление оставить поданную частную жалобу без движения по той причине, что к частной жалобе не были приложены документы, удостоверяющие уплату залоговой суммы в размере 40 латов (*см. материалы дела, стр. 11*).

В связи с этим, чтобы у заявителя конституционной жалобы была бы возможность осуществить свои права, если они были ограничены по причине его имущественного положения, подлежит определению, что он имеет право обжаловать постановление Судебной палаты от 10 февраля 2005 года, изъявив просьбу освободить его полностью или частично от уплаты залоговой суммы.

Постановляющая часть

На основании статей 30 – 32 закона О Конституционном суде,
Конституционный суд

постановил:

1. Признать слова „и часть третья” нормы, содержащейся в части четвертой статьи 449 Гражданского процессуального закона, и в примечании к статье 98 закона О земельных книгах не соответствующими статье 92 Конституции Латвийской Республики и не имеющими силы с 1 июля 2006 года.

2. Установить, что до 1 июля 2006 года по делам такой категории по процессуальной аналогии подлежит применению общий принцип гражданского процессуального права, закрепленный в

**части четвертой статьи 43 и части четвертой статьи 458
Гражданского процессуального закона.**

**3. Установить, что у заявителя конституционной жалобы –
Олега Кожеченкова имеется право обжаловать постановление
Судебной палаты по гражданским делам Верховного суда от 10
февраля 2005 года и просить освободить его полностью или частично
от уплаты залоговой суммы.**

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

А. Эндзиньш