



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 26 апреля 2007 года

по делу № 2006-38-03

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Улдис Кинис, судьи Юрис Елагинс и Викторс Скудра,

по конституционной жалобе Ояра Карчевского,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19<sup>2</sup> и 28<sup>1</sup> закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 27 марта 2007 года в письменном процессе рассмотрел дело

**„О соответствии территориального планирования обязывающих правил № 4 Лимбажской городской думы от 25 января 2006 года „Графическая часть территориального планирования города Лимбажи и правила пользования и застройки территории”, согласно которому земельный участок по улице Цесу 24 включен в территорию лесопарков и парков территории свободной застройки или территории природных ресурсов группы целевого**

**использования недвижимой собственности и Лимбажской городской территории, статье 105 Конституции Латвийской Республики”.**

### **Констатирующая часть**

**1.** 25 января 2006 года Лимбажская городская дума (далее – Лимбажская дума) принял обязывающие правила № 4 „Графическая часть территориального планирования города Лимбажи и правила пользования и застройки территории”.

Согласно Лимбажскому городскому территориальному планированию Лимбажская дума включила недвижимое имущество – земельный участок по улице Цесу 24 – в территорию лесопарков и парков территории свободной застройки или территории природных ресурсов группы целевого использования недвижимой собственности и Лимбажской городской территории.

**2. Заявитель конституционной жалобы Ояр Канчевскис** (далее – заявитель) просит признать Территориальное планирование города Лимбажи, согласно которому земельный участок по улице Цесу 24 включен в территорию лесопарков и парков территории свободной застройки или территории природных ресурсов группы целевого использования недвижимой собственности и Лимбажской городской территории, (далее – оспариваемое планирование), несоответствующим статье 105 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

В заявлении указывается, что права собственности заявителя на недвижимое имущество по улице Цесу 24 закреплены в земельной книге 1 ноября 2004 года. Накануне – 18 октября 2004 года – Лимбажская дума отказалась воспользоваться правом преимущественной покупки и приобрести недвижимое имущество по улице Цесу 24.

Заявитель утверждает, что Территориальное планирование города Лимбажи, в том числе оспариваемое планирование, приняты с нарушением закона О территориальном планировании и статьи 41 закона „О самоуправлениях” и ущемляет право заявителя на собственность, установленное Конституцией.

Так как Территориальное планирование города Лимбажи разработано в виде коррекции Генерального плана города Лимбажи, то, по мнению заявителя, нарушены требования статьи 1, 4 и пункта 3 части первой статьи 7 закона О территориальном планировании. То обстоятельство, что Лимбажская дума в утвержденном 27 августа 2003 года рабочем задании о территориальном планировании предусмотрело новое территориальное планирование как коррекцию прежнего Генерального плана города Лимбажи, означает, что нарушены статьи 3 и 4 закона О территориальном планировании.

Лимбажская дума нарушила также часть вторую статьи 9 закона, потому-что в процессе разработки территориального планирования своевременно не ответила на письменные предложения и отзывы заявителя по поводу территориального планирования.

Заявитель считает, что Лимбажская дума не имела права использовать Генеральный план города Лимбажи в редакции 1985 года для установления ограничений в отношении права собственности заявителя на пользование недвижимым имуществом. Принятый во времена Латвийской ССР генеральный план не может оцениваться как внешний нормативный акт, имеющий обязательную силу для жителей самоуправления, поскольку не был издан в соответствии с правовыми нормами Латвийской Республики.

Лимбажская дума формально отнеслась к предложениям заявителя. Исторически принадлежавший заявителю земельный участок был

застроен, и даже генеральный план в редакции 1985 года предусматривал разместить на земельном участке автостоянку.

В заявлении указывается, что Лимбажская дума принятие оспариваемого планирования обосновало необходимостью использовать земельный участок заявителя для выполнения своих функций – организации массовых мероприятий. Указанное решение Лимбажская дума приняла, игнорируя общественные потребности, поскольку в процессе разработки территориального планирования заявитель был единственный, кто внес предложения по возможным направлениям использования принадлежащего ему недвижимого имущества.

В дополнение к тому, заявитель подчеркивает, что Лимбажская дума ссылается в территориальном планировании на „неправильные” правовые нормы, а именно, правила № 34 Кабинета министров от 13 января 2004 года „Правила о территориальном планировании местных самоуправлений” (далее – Правила № 34) подлежали применению и после 19 октября 2004 года, когда в силу вступили правила № 883 Кабинета министров от 19 октября 2004 года „Правила о территориальном планировании местных самоуправлений” (далее – Правила № 883).

**3. Институтция, издавшая испариваемый акт,** – Лимбажская дума – в ответном письме указывает, что судопроизводство по делу, инициированное по заявлению заявителя, подлежит прекращению, потому-что внесенное заявление не соответствует требованиям статей 18 и 19.<sup>2</sup> закона О Конституционном суде.

Лимбажская дума считает, что заявитель не уложился в срок, установленный частью четвертой статьи 19.<sup>2</sup> закона О Конституционном суде, предусматривающей порядок внесения заявления в Конституционный суд. Заявление в Конституционный суд можно внести в течение шести месяцев после вступления в силу постановления

последней институции. Территориальное планирование местного самоуправления вступает в силу со дня, когда решение думы (совета) самоуправления, согласно которому утверждено соответствующее планирование и изданы обязывающие правила самоуправления, опубликовано в издании „Латвияс Вестнесис”. Оспариваемое планирование вступило в силу с 11 февраля 2006 года. Печать канцелярии Конституционного суда на конституционной жалобе, внесенной заявителем, свидетельствует о том, что заявление в Конституционный суд было внесено 24 октября 2006 года, а именно, спустя один месяц и 13 дней после истечения шестимесячного срока, установленного частью четвертой статьи 19.<sup>2</sup> закона О Конституционном суде. В связи с этим пропущен срок подачи заявления и Конституционный суд не имеет права инициировать дело.

Кроме того, заявитель не использовал все возможности для защиты своих поправных основных прав с помощью общеправовых защитных средств. Заявитель имеет право просить внести изменения в планируемую (разрешенную) цель землепользования согласно правилам № 344 Кабинета министров от 31 июля 2001 года „О порядке определения и систематизации целей использования недвижимого имущества” и правилам № 496 Кабинета министров от 20 июля 2006 года „О порядке классификации целей использования недвижимого имущества и определения и изменения целей использования недвижимого имущества”. Заявитель имеет также право в соответствии с пунктом 5 Правил № 883 внести предложения об изменениях в территориальном планировании местного самоуправления. Заявитель не воспользовался указанным правом, в связи с этим заявление не соответствует и части второй статьи 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде.

Правила № 194 Кабинета министров от 6 сентября 1994 года „Правила о территориальном планировании” (далее – Правила № 194)

позволяют самоуправлениям до даты принятия нового территориального планирования принимать решения о продлении срока действия действующего на тот момент генерального плана. Такое решение Лимбажская дума приняла 13 июля 1995 года, продлив до разработки нового территориального планирования срок действия генерального плана города Лимбажи в редакции 1985 года.

Статья 1082 Гражданского закона определяет, что ограничения на пользование имуществом могут устанавливаться законом. По мнению Лимбажской думы, в данной норме под термином „закон” обозначается любой внешний нормативный акт, в том числе и обязывающие правила самоуправлений. В связи с этим заявитель не имеет возможности пользоваться своим недвижимым имуществом, игнорируя ограничения, установленные в территориальном планировании в отношении прав собственности.

**4.** В дополнительных разъяснениях Лимбажская дума указывает, что заявитель планировал использовать принадлежащее ему недвижимое имущество вопреки общественным интересам. Принадлежащий заявителю земельный участок является единственным местом, где городские и из ближайших волостей дети могут посещать развлекательные мероприятия – выездные карусели, цирковые представления и другие массовые мероприятия как ежедневно, так и по праздникам. Разрешив застройку соответствующего земельного участка, Лимбажская дума причинила бы неадекватный ущерб расположенному вокруг недвижимому имуществу, безвозвратно уничтожив природную среду и место, где дети могли бы отдыхать и развлекаться.

Лимбажская дума указывает, что в процессе разработки территориального планирования аргументы заявителя были заслушаны и оценены.

Лимбажская дума своими действиями не могла вызвать у заявителя правовой уверенности в том, что принадлежащий ему земельный участок может быть использован для коммерческой застройки.

Лимбажская дума не могла воспользоваться правом преимущественной покупки, поскольку такие действия запрещены самоуправлениям по статье 8 закона „О предотвращении разбазаривания финансовых средств и имущества государства и самоуправлений”, запрещающей, среди прочего, приобретать в собственность имущество по очевидно повышенной цене. По мнению Лимбажской думы, цена недвижимого имущества была неадекватной и несоответствующей тогдашней рыночной стоимости земельного участка.

**5. Министерство регионального развития и по делам самоуправлений** (далее – Министерство) указывает, что министерство в соответствии с пунктом 42 Правил № 883 дало заключение о территориальном планировании города Лимбажи. В заключении указывается на отдельные недостатки графической части планирования, которые рекомендовано устранить.

В соответствии с пунктом 2 правил перехода Правил № 194 Лимбажской думе решение о продлении срока действия Генерального плана города Лимбажи необходимо было принять до 31 декабря 1994 года.

По мнению Министерства, Территориальное планирование города Лимбажи можно было завершить в соответствии с нормами Правил № 883.

**6.** После ознакомления с материалами дела заявитель внес дополнительные пояснения.

В пояснениях заявитель указывает, что Лимбажская дума, отказавшись от использования права преимущественной покупки, дала ему правовую уверенность в том, что он сможет использовать недвижимое имущество по улице Цесу 24 для коммерческой застройки.

В дополнительных пояснениях повторно указывается, что Лимбажская дума ссылается в территориальном планировании на Правила № 883, а не Правила № 34, и что это следует считать существенным нарушением процесса разработки территориального планирования.

### **Часть выводов**

7. Лимбажская дума просит в ответном письме прекратить судопроизводство, поскольку дело заведено с нарушением требований части пятой статьи 20 закона О Конституционном суде.

Пункт 3 части первой статьи 29 закона О Конституционном суде предусматривает, что судопроизводство по делу можно прекратить до оглашения решения постановлением Конституционного суда, если Конституционный суд констатирует, что постановление об инициировании дела не соответствует требованиям части пятой статьи 20 закона О Конституционном суде.

В указанной статье, среди прочего, установлено, что заявление должно соответствовать требованиям статей 18 или 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде.

Лимбажская дума указывает, что заявитель не использовал все возможности для защиты установленных Конституцией основных прав с помощью общеправовых средств защиты. В связи с этим, по мнению Лимбажской думы, заявление заявителя не соответствует части второй статьи 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде. Кроме того, пропущен срок,

установленный частью четвертой статьи 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде, для подачи конституционной жалобы (заявления) в Конституционный суд.

С учетом указанного, прежде всего необходимо выяснить, имеют ли место обстоятельства, исключающие возможность продолжения судопроизводства по настоящему делу.

**8.** Частью второй статьи 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде определяется, что конституционную жалобу (заявление) можно подать только в том случае, если использованы все возможности для защиты установленных Конституцией основных прав с помощью общеправовых средств защиты (жалоба в вышестоящую инстанцию или вышестоящему должностному лицу, жалоба или исковое заявление в суд общей юрисдикции и т.д.) или при отсутствии таких возможностей.

**8.1.** Требование об использовании всех возможностей для защиты своих поправных основных прав с помощью общеправовых средств защиты распространяется на случаи, когда основные права попираются правоприменительным актом. В данном случае лицо обязано использовать общеправовые средства защиты, предусматривающие возможность оспаривания или обжалования правоприменительного акта, посредством которого правовая норма ущемляет основные права лица. Конституционная жалоба это главным образом субсидиарный (дополнительный) механизм защиты основных прав лица в случаях, когда с помощью общеправовых средств защиты невозможно устранить ущемления основных прав.

Согласно статье 1 закона О территориальном планировании под территориальным планированием понимается долгосрочный документ о территориальном планировании или совокупность документов о планировании, разработанный и вступивший в силу в порядке,

установленном нормативными актами, и где в соответствии с уровнями и видами планирования в описательной и графической форме отображены нынешнее и определенное планируемое (разрешенное) использование, а также ограничения по использованию указанных территорий.

В свою очередь, пункт 45 Правил № 883 определяет, что дума местного самоуправления утверждает территориальное планирование местного самоуправления и в виде обязывающих правил самоуправления издает правила о графической части и использовании и застройки территории.

В связи с этим, территориальное планирование местного самоуправления формально является внешним нормативным актом, имеющий обязательную силу для любого физического и юридического лица и служит в качестве правового основания для принятия конкретного решения, например, о начале процесса строительства.

Тем не менее, отдельные части территориального планирования местного самоуправления более близки не к нормативным, т.е., содержащим правовые нормы правовым актам, а к индивидуальным, т.е. к правоприменительным нормативным актам. Применяя правовые нормы и принципы территориального планирования, местные самоуправления с помощью территориального планирования устанавливают планируемые (разрешенные) виды использования конкретной территории. В связи с этим объем права пользования недвижимым имуществом, принадлежащим каждому землевладельцу, определяется разрешенным видом использования той территории, на которой данное имущество размещается.

Установленное территориальным планированием местного самоуправления ограничение прав собственности является непосредственным, поскольку планирование именно в интересах общества ограничивает права частных лиц на собственность.

**8.2.** Лимбажская дума в ответном письме указывает, что заявитель не использовал возможности для защиты своих поправок основных прав в порядке, предусмотренном пунктом 5 Правил № 883. В указанном пункте устанавливается, что поправками к территориальному планированию местного самоуправления являются изменения в планируемом (разрешенном) использовании и ограничениях по использованию части административной территории местного самоуправления.

Лимбажская дума считает, что правозащитным средством считалось бы обращение заявителя в думу местного самоуправления, чтобы добиться внесения изменений к территориальному планированию местного самоуправления.

Наличие у лица права на внесение предложения об изменениях в правовом акте не считается общеправовым защитным средством, поскольку при такой процедуре не проверяется законность правовой нормы, т.е. соответствие вышестоящим по юридической силе правовым нормам.

**8.3.** Лимбажская дума считает, что заявитель в качестве правозащитного средства не использовал возможность, предусмотренную правилами № 344 Кабинета министров от 31 июля 2001 года „О порядке определения и систематизации целей использования недвижимого имущества” и правилами № 496 Кабинета министров от 20 июля 2006 года „О порядке классификации целей использования недвижимого имущества и определения и изменения целей использования недвижимого имущества”, а именно, заявитель не обратился в думу самоуправления с ходатайством внести изменения в планируемую (разрешенную) цель землепользования.

Приведенные правила Кабинета министров регулируют порядок, в котором определяется или изменяется цель использования недвижимого

имущества (земельной единицы) для нужд кадастровой оценки. С учетом кадастровой стоимости земельного участка определяется размер налога на недвижимое имущество. Однако цель использования недвижимого имущества определяется только с соблюдением вида разрешенного использования территории по территориальному планированию. Так как указанные правила Кабинета министров распространяются на фискальные (налогообложения) отношения, а не на территориальное планирование, регламентированный в них порядок не связан с порядком, в котором вносятся изменения в территориальное планирование местного самоуправления.

Стало быть, с помощью указанного правового механизма заявитель не может устранить возможное ущемление установленных Конституцией основных прав и добиться отмены территориального планирования.

В части первой статьи 49 закона „О самоуправлениях” предусматривается право министра регионального развития и по делам самоуправлений своим мотивированным распоряжением приостановить действие незаконных, изданных думой (советом) обязывающих правил или иных нормативных актов, а также их отдельных пунктов. После получения такого распоряжения дума (совет) местного самоуправления обязана рассмотреть вопрос об отмене соответствующих обязывающих правил или иного нормативного акта, а также их отдельных пунктов. В отношении принятых местными самоуправлениями территориальных планирований указанные полномочия министра регионального развития и по делам самоуправлений конкретизируются и статьей 7<sup>1</sup> закона О территориальном планировании.

В связи с этим у частного лица имеется возможность обратиться к министру регионального развития и по делам самоуправлений с заявлением и просить министра использовать свое право о приостановлении действия незаконного территориального планирования.

Тем не менее, право министра регионального развития и по делам самоуправлений о приостановлении действия незаконного территориального планирования считается специфическим правозащитным средством, использование которого зависит от соображений целесообразности в рамках свободы действий, предоставленной ему как министру, а не эффективным правозащитным средством в понимании закона О Конституционном суде.

Поэтому, единственным эффективным правозащитным средством в распоряжении лица, желающего отмены такого территориального планирования местного самоуправления, которое лицо считает противоправным, является подача заявления в Конституционный суд.

**9.** Часть четвертая статьи 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде определяет, что конституционную жалобу (заявление) в Конституционный суд можно подать в течение шести месяцев после вступления в силу постановления последней инстанции.

**9.1** В соответствии с частью шестой статьи 6 закона О территориальном планировании территориальное планирование местного самоуправления вступает в силу на следующий день после того, как постановление об издании обязывающих правил самоуправления опубликовано в издании „Латвияс Вестнесис”.

Постановление Лимбажской думы от 25 января 2006 года, согласно которому утверждены обязывающие правила № 4 „Графическая часть территориального планирования города Лимбажи и правила пользования и застройки территории”, опубликовано в издании „Латвияс Вестнесис” 10 февраля 2006 года.

Таа как заявление заявителя внесено в Конституционный суд 24 октября 2006 года, т.е. спустя семь месяцев и 13 дней от вышеуказанной даты, Лимбажская дума пришла к выводу, что заявитель подал

конституционную жалобу после истечения шестимесячного срока, установленного частью четвертой статьи 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде (см. *материалы дела, с. 69*).

**9.2** Общие процессуальные сроки для подачи заявления установлены в пользу правовой стабильности, а именно, для обеспечения рассмотрения дел в разумный период времени и защиты уверенности другой стороны в том, что разрешение конфликта не будет пересмотрено в дальнейшем (см. *пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 26 ноября 2002 года по делу № 2002-09-01*).

Если для защиты установленных Конституцией основных прав не предусмотрена возможность использования общеправовых защитных средств, то индивидуальный правовой акт, вызвавший возможное нарушение права, можно считать “постановлением последней инстанции”.

Графическая часть территориального планирования может быть признана в качестве такого “постановления последней инстанции” в понимании части четвертой статьи 19<sup>2</sup> закона О Конституционном суде. Тем не менее, территориальное планирование в целом формально является нормативным актом и поэтому на него нельзя распространить шестимесячный срок, установленный в законе О Конституционном суде.

Ни закон О Конституционном суде, ни закон О территориальном планировании и другие нормативные акты, регулирующие вопросы территориального планирования, не предусматривают срока, в котором лицо может обжаловать в Конституционном суде территориальные планирования местных самоуправлений. Отсутствие подобного срока могло бы войти в противоречие с принципом правовой стабильности, особенно в случаях, когда территориальное планирование местного самоуправления обжалуется в течение длительного срока после его принятия, но другие лица положились на его неизменность и в

соответствии с территориальным планированием планировали свои действия.

Однако установление срока, в котором лица могут обжаловать в Конституционном суде территориальные планирования, ущемляющие установленные Конституцией основные права лица, – это вопрос, относящийся к компетенции законодателя.

**Учитывая указанное, для прекращения судопроизводства по делу не имеется основания.**

**10.** Статья 105 Конституции определяет: „Каждый имеет право на собственность. Запрещается использовать собственность вопреки интересам общества. Право собственности ограничивается только согласно закону. Принудительное отчуждение собственности для общественных нужд допускается только в исключительных случаях на основании отдельного закона за справедливое возмещение.”

Статья 105 Конституции, равно как статья 1 Первого протокола Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод, предусматривает как беспрепятственное осуществление права собственности, так и право государства на ограничение использования имущества в интересах общества. Право собственности можно ограничивать, если ограничения оправданны, т.е. если ограничения установлены законом, обладают легитимной целью и являются соразмерными (см. *решение Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03*).

И хотя статья 927 Гражданского закона определяет, что под собственностью понимается полное обладание вещью, собственность в современном гражданском праве считается не только индивидуальной категорией, но и социальной ценностью. Социальная функция возлагает на каждого собственника обязанность считаться с другими интересами

(см.: *Rozenfelds J. Lietu tiesības. Rīga: Zvaigzne ABC, 2000, с. 59*). Еще профессор Константин Чаксте пришел к выводу, что „право собственности не является полным – это не дает абсолютную свободу, поскольку иначе право собственности вредило бы обществу и как таковое подлежало бы отмене. Праву собственности известны довольно много ограничений в пользу общей выгоды, интересов соседей, что лишает его антисоциального характера. Количество подобных ограничений продолжает расти, в связи с чем в новейшей литературе появилось мнение, что собственность вызывает в первую очередь обязанность и только потом право” (*Čakste K. Civiltiesības. Lekcijas. Rīga: [b.i.], 1937, с. 41*). В статье 105 Конституции указанная идея воплощена во втором предложении – запрещается использовать собственность вопреки интересам общества.

Одним из способов, как ограничить право собственности в интересах общества, является территориальное планирование (см. пункт 8 решения Конституционного суда от 14 декабря 2005 году по делу № 2005-10-03). Территориальное планирование в своем роде можно считать ограничением права пользования имуществом, поскольку согласно территориальному планированию ограничивается свободное и беспрепятственное использование недвижимого имущества.

Территориальному планированию присущ социально-ограничительный аспект собственности, закрепленный во втором предложении статьи 105 Конституции и значительно сужающее казалось бы абсолютное право собственности. Наряду с правами отдельных лиц на беспрепятственное использование своего имущества согласно территориальному планированию обеспечивается реализация требований по охране среды, правильное строительство и функционирование инфраструктуры, а также сохранение культурной среды (см.: *Šerane I.*,

*Statkus S. Pašvaldības teritorijas plānojumas kā nekustamā īpašuma tiesību aprobēžojums // Jurista Vārds, 25 январа 2005 года, № 3, с. 6).*

**11.** Статья 927 Гражданского закона, среди прочего, определяет, что под собственностью понимается право извлекать все возможные выгоды из вещей, относящихся к собственности. Как указывается в правовой науке, это означает, что собственник может управлять принадлежащей ему вещью, извлекать с нее плоды, а также использовать ее по своему усмотрению для умножения имущества (см.: *Sinaskis V. Latvijas civiltiesību apskats. Rīga: [b.i.], 1995, с. 32*) Установленное в первом предложении статьи 105 Конституции право на собственность включает в себя также право владельца на использование принадлежащего ему имущества таким образом, чтобы извлечь по возможности большую экономическую выгоду.

Из материалов дела вытекает, что заявитель приобрел недвижимое имущество по улице Цесу 24 с целью использовать свой земельный участок для коммерческой застройки (см. материалы дела, с.с. 1– 12). Однако, оспариваемое планирование лишает заявителя права использовать земельный участок для коммерческой застройки и в связи с этим существенно ограничиваются возможности заявителя по извлечению прибыли от принадлежащей ему вещи.

**В связи с этим согласно оспариваемому планированию ограничено право заявителя на собственность.**

**12.** Право на собственность, гарантируемое государством частному лицу, в демократическом правовом государстве не является абсолютным.

Во-первых, право на собственность включает в себя и социальную обязанность владельца перед обществом – запрещается использовать собственность вопреки интересам общества.

Во-вторых, право на собственность можно ограничить. Третье предложение статьи 105 Конституции определяет, что право собственности ограничивается только согласно закону.

В связи с этим право на собственность можно ограничить, если только ограничения установлены законом в пользу легитимной цели и соразмерны с такой целью.

**13.** Право заявителя на собственность ограничено согласно территориальному планированию местного самоуправления, имеющее силу обязывающих правил местного самоуправления.

В ответном письме Лимбажская дума обоснованно указала, что ограничения прав собственности лица можно установить внешним нормативным актом, в том числе и обязывающими правилами местного самоуправления. Предусмотренное статьей 105 Конституции право можно ограничивать не только законом, принятым Саэймом или народом, но и другим общеобязательным (внешним) нормативным актом. Такой нормативный акт должен издаваться на основании закона, опубликован или быть доступным в иной форме и достаточно ясно сформулированным, чтобы адресат мог понять свои права и обязанности, причем такой нормативный акт должен соответствовать принципам правового государства (см. решение Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03). В отношении территориальных планирований местных самоуправлений это *expressis verbis* определяется статьей 1 и пунктом 2 части шестой статьи 7 закона О территориальном планировании.

**В связи с этим ограничения в отношении права собственности могут устанавливаться обязывающими правилами местного самоуправления.**

**14.** Для признания того, что такое ограничение установлено законом, принятым в надлежащем порядке, необходимо, чтобы территориальное планирование местного самоуправления было разработано с соблюдением процедуры, установленной законом О территориальном планировании и иными внешними нормативными актами, а также принятым и опубликованным с соблюдением требований законов „О самоуправлениях” и О территориальном планировании.

Заявитель в конституционной жалобе указал на несколько нарушений процедуры территориального планирования, допущенные Лимбажской думой (*см. материалы дела, с.с. 1–12*). Для признания того, что оспариваемое планирование не установлено принятым в надлежащем порядке законом, следует прийти к выводу, что в процессе территориального планирования допущены существенные нарушения. Существенным нарушением территориального планирования является такое нарушение, в результате которого принимается иное, а не такое решение, которое было бы принято, будь процедура соблюдена, существенно нарушено право общества выражать свое мнение о возможном обсуждении перспектив территории, а также допущены иные нарушения принципов территориального планирования.

**14.1.** В заявлении указывается, что действующее территориальное планирование Лимбажской думы разработано с целью усовершенствования и развития Генерального плана города Лимбажи в редакции 1985 года. По мнению заявителя, это недопустимо, поскольку генеральный план является правовым актом Латвийской ССР и не имеет обязательной силы в Латвийской Республике.

Пункт 2 переходных вопросов Правил № 194 позволяет самоуправлениям сохранять в юридической силе территориальное планирование советского времени и разрабатывать новые территориальные планирования, совершенствуя и развивая прежнее

планирование. Согласно Правилам № 194 районные, волостные и городские самоуправления имели обязанность до 31 декабря 1994 года оценить действующие территориальные планирования, генеральные планы, планирования и проекты застройки, детальные планирования, проекты парцелляции и землеустройства поселков, а также принять решения о продлении срока их действия, подготовке изменений или о разработке нового территориального планирования и правил застройки и прекращении действующего территориального планирования.

Приведенное регулирование соответствует одному из принципов территориального планирования, а именно, принципу преемственности, установленному законом О территориальном планировании. Принцип преемственности означает то, что при изменении обоснования, подведенного под действующее планирование, территориальное планирование изменяется с сохранением той части территориального планирования, которую изменения в обосновании не затронули. Принцип преемственности позволяет отменять территориальное планирование самоуправления только в случае замены его на новое территориальное планирование. Ситуация, при которой использование недвижимого имущества не регулируется из-за отсутствия какого-либо территориального планирования, не может иметь место.

Постановление Лимбажской думы с решением оставить в силе генеральный план 1985 года до разработки нового территориального планирования города Лимбажи было принято 13 июля 1995 года (*см. материалы дела, с. 97*). Постановление было принято с нарушением срока, установленного пунктом 2 переходных вопросов Правил № 194. При том, что несоблюдение указанного срока считается нарушением процедуры территориального планирования, согласно принципу преемственности признать то, что из-за волокиты думы самоуправления

на территории самоуправления перестало действовать территориальное планирование, тем не менее невозможно.

Нормативные акты, регулирующие вопросы территориального планирования, также не запрещают местным самоуправлениям разрабатывать территориальное планирование путем совершенствования уже имеющегося, в том числе разработанного в советское время, территориального планирования.

В силу чего приходим к выводу, что Лимбажская дума существенных процессуальных нарушений не допустила, продлив действие генерального плана 1985 года и разработав новое территориальное планирование на основе действующего генерального плана.

**14.2.** Заявитель указал, что после вступления Правил № 883 в силу процесс территориального планирования необходимо было завершить, применяя нормы Правил № 34, вместо этого Лимбажская дума применила нормы вступивших в силу Правил № 883.

Правила № 883 вступили в силу с 4 ноября 2004 года. Тогда же силу утратили Правила № 34 (пункт 75 Правил № 883). Пункт 80 Правил № 883 приводит случаи, при которых разработку действующих территориальных планирований местных самоуправлений и изменений к ним на стадии разработки следует продолжать в соответствии с требованиями Правил № 883. Из формулировки данной правовой нормы может вытекать то, что в других случаях, которые *expressis verbis* не приведены, разработку территориальных планирований следует продолжать в соответствии с нормами Правил № 34.

Лимбажская дума применила нормы именно вступивших в силу Правил № 883. Это определенно не считается существенным процессуальным нарушением, поскольку Правила № 883, в сравнении с Правилами № 34, намного полнее регулировали процедуру

территориального планирования, предусматривая широкий круг возможностей по выражению своего мнения как лицами, права собственности которых ограничиваются согласно территориальному планированию, так и заинтересованной общественностью. Нормы Правил № 883 предусматривают четкое, правильное и полноценное регулирование процесса территориального планирования, чем те, которые были установлены нормами Правил № 34. Применяя нормы Правил № 883, местное самоуправление получало возможность обеспечить принципы территориального планирования, особенно принцип долгосрочного развития и согласованности интересов, надлежащее осуществление территориального планирования. Поэтому во время начатого процесса можно было применять нормы Правил № 883. Такую возможность *expressis verbis* предусматривал пункт 80 Правил № 883.

Заявитель не обосновал, каким образом его права будет ущемлять то обстоятельство, что самоуправление в процессе территориального планирования применило нормы Правил № 883, а именно, не видно того, что ограничение в отношении прав собственности заявителя не было бы установлено, если бы применялись Правила № 34, а не Правила № 883.

В связи с этим, применение норм Правил № 883 в процессе территориального планирования не является существенным нарушением процесса территориального планирования.

**14.3.** Заявитель указал, что в процессе территориального планирования его не выслушали надлежащим образом и его мнение было проигнорировано.

Принцип согласованности интересов требует, чтобы в ходе разработки территориального планирования были согласованы интересы государства, планируемых регионов и частных лиц. При таком согласовании особенно необходимо оценивать общественные интересы и мнение тех лиц, недвижимое имущество которых подпадает под

установленные ограничения права собственности. Согласно части первой статьи 9 закона О территориальном планировании любое физическое и юридическое лицо имеет право ознакомиться с действующими и переданными на обсуждение общественности территориальными планированиями, высказывать и отстаивать свое мнение и вносить предложения. В свою очередь, часть вторая указанной статьи предусматривает право физических и юридических лиц вносить письменные предложения к территориальному планированию и получать на них письменные ответы.

Заявитель многократно вносил предложения о возможном виде разрешенного (предусмотренного) использования принадлежащего ему недвижимого имущества. Лимбажская дума в срок, установленный законом „О порядке рассмотрения заявлений, жалоб и предложений в государственных и муниципальных учреждениях”, не дала ответов на предложения заявителя. Однако отсутствие ответов в установленный срок может быть основанием для того, чтобы на должностное лицо за нарушение закона был наложен штраф, а не для отмены территориального планирования. В рамках территориального планирования важным является то, что Лимбажская дума ознакомилась с мнением заявителя и, оценив его, определило вид разрешенного (предусмотренного) использования недвижимого имущества.

Лицо, принимающее решение о планировании, не всегда обязано руководствоваться предложениями или возражениями, исходящими от заинтересованных лиц. Тем не менее, нельзя забывать о том, что предложения таких лиц следует тщательно взвешивать, руководствуясь соображениями целесообразности. Следует взвесить приемлемость, необходимость и соответствие таких предложений целям разработки конкретного планирования. С одной стороны, самоуправление имеет право отклонить мнение отдельных институций, лиц или

заинтересованной общественности, предусмотрев иной, целесообразный результат, который в целом более соответствует первоначальным целям разработки планирования. С другой стороны, однако, отклоняя то или иное мнение, необходимо привести достаточные аргументы – отклоняя мнение, высказанное общественностью, самоуправление обязано привести обоснование (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05).

Имеющиеся в деле материалы свидетельствуют о том, что Лимбажская дума была в курсе пожеланий заявителя и взвешивала их во время разработки территориального планирования. Например, 14 декабря 2004 года Лимбажский комитет городского планирования и развития на своем заседании рассмотрел предложения заявителя о возможности присвоения статуса коммерческой застройки принадлежащему ему земельному участку. Выписка из протокола заседания комитета свидетельствует о том, что комитет взвесил аргументы заявителя, оценил существующую ситуацию и отклонил предложение заявителя (см. материалы дела, с.25). Заявитель многократно обращался со своими предложениями и в Лимбажскую думу. Обсуждение предложений заявителя состоялось на заседании думы 22 июня 2005 года, на котором поддержку получило мнение Лимбажского комитета городского планирования и развития (см. материалы дела, с. 43).

В связи с этим нельзя согласиться с заявителем в том, что в процессе территориального планирования его не выслушали и его предложения были оставлены без внимания..

**14.4.** Заявитель указывает, что он единственный, кто внес предложения о возможностях дальнейшего использования земельного участка по улице Цесу 24. Других предложений не было, поэтому самоуправление необоснованно проигнорировало предложения заявителя.

То, что никто, кроме заявителя, не внес предложений о возможном виде использования территории, не означает, что самоуправление обязано было руководствоваться инициативами заявителя. Самоуправление *ex officio* имеет обязанность взвешивать общественные потребности и учитывать их в процессе территориального планирования. В данном случае самоуправление посчитало нужным, что земельный участок по улице Цесу 24 должен быть сохранен в качестве природоохранной территории или территории лесопарков и парков территории свободной застройки.

**14.5.** При оценке процесса территориального планирования констатация столь существенных нарушений, чтобы иметь основание признать, что оспариваемое планирование не разработано в надлежащем порядке, не представляется возможным. Территориальное планирование и оспариваемое планирование как его составная часть были приняты и обнародованы в порядке, установленном нормативными актами.

**В связи с этим ограничение права собственности установлено законом.**

**15.** Ограничение основных прав будет обоснованным, если будет подчиняться определенной легитимной цели – защите других ценностей конституционного ранга (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01). Ограничения в отношении прав собственности личности можно устанавливать, чтобы обеспечить права других лиц, демократическое устройство государства, безопасность, благосостояние и нравственность общества.

В данном случае право заявителя на собственность ограничено для обеспечения прав других лиц. В территориальном планировании сквер на перекрестке улиц Цесу и Стацияс вместе с прилегающим к скверу земельным участком по улице Цесу 24 запланировано благоустроить,

поскольку отсюда возникает первое впечатление о городе у тех, кто въезжает со стороны Алои и Цесу. Сквер должен также способствовать очищению воздуха, поскольку он расположен на важном перекрестке, причем поблизости располагаются хлебопекарня и многоэтажные здания. Сквер задуман как место отдыха жителей близлежащих домов (см. с. 13 Концепции развития насаждений города Лимбажи; материалы дела, с. 177).

Ограничение права собственности заявителя установлено в интересах других людей (общества). Самоуправление не только ограничило права лица, но и разработало проекцию развития соответствующей территории в интересах всего общества.

**В связи с этим оспариваемое планирование имеет легитимную цель.**

**16.** Принцип соразмерности требует соблюсти равновесие между интересами общества и частного лица, если публичная власть ограничивает права и законные интересы общества.

Для констатации того, соблюден ли принцип соразмерности, надлежит выяснить, приемлемы ли избранные Лимбажской думой средства для достижения легитимной цели, не имеется ли щадящих средств для достижения указанной цели и являются ли действия думы соответствующими. Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из приведенных критериев, стало быть 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 № 2001-12-01).

**17.** Лимбажская дума для достижения легитимной цели ограничило согласно территориальному планированию право заявителя свободно

распоряжаться принадлежащим ему земельным участком, а именно, причислив данный земельный участок к такой цели планируемого (разрешенного) использования, по которой застройка земельного участка запрещается.

Установленное ограничение на пользование земельным участком – включение его в территорию лесопарков и парков территории свободной застройки или природоохранной территории позволяет сохранить соответствующий земельный участок в таком состоянии, в каком он находится в настоящее время, разбив на перекрестке улиц Цесу и Стациясквер как единый ансамбль и улучшив возможности для отдыха городских жителей и благоустройства насаждений.

**В связи с этим ограничение является приемлемым для достижения легитимной цели.**

**18.** Установленное в оспариваемом планировании ограничение будет соразмерным только в том случае, если отсутствуют какие-либо другие средства, которые были бы столь 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*).

Заявитель указал, что Лимбажская дума при ограничении основных прав лица не разобралась с избранием щадящих средств. Приобретая земельный участок по улице Цесу 24, заявитель в соответствии с требованиями нормативных актов предложил самоуправлению воспользоваться правом преимущественной покупки. Лимбажская дума имела возможность приобрести данный земельный участок в свою собственность. По мнению заявителя, использование права преимущественной покупки является щадящим средством по сравнению

с установлением ограничения основных прав согласно оспариваемому планированию.

И правовой наукой признано, что целевое использование права преимущественной покупки позволяет самоуправлению приобретать в свою собственность отдельные земельные участки и осуществлять таким образом прямой контроль за развитием соответствующей территории (см.: *Čerāne I., Statkus S. Pašvaldības teritorijas plānojuma kā nekustamā īpašuma tiesību aprobējums // Jurista Vārds, 25 января 2005 года, № 3, с. 7*). Однако цель использования права преимущественной покупки состоит не в освобождении владельца от ограничений в отношении права пользования недвижимым имуществом, а скорее в активном вовлечении самоуправления в развитие своей административной территории с созданием на приобретенных земельных участках инфраструктуры, необходимой для долгосрочного развития.

В связи с этим право преимущественной покупки самоуправления нельзя считать щадящим средством, способствующее столь же эффективному достижению легитимной цели. Кроме того, использование права преимущественной покупки это включение субъекта публичного права в гражданско-правовые отношения, в результате чего лицу запрещается приобретать в собственность желаемый земельный участок. Таким образом ущемляются интересы тех лиц, которые желают приобрести соответствующий земельный участок.

В свою очередь, сохраняя согласно оспариваемому планированию ограничения на использование собственности, самоуправление не ущемляет прав собственности и возможности лица на приобретение желаемого земельного участка в собственность. Ограничения в отношении недвижимого имущества согласно территориальному планированию устанавливаются также на конкретный срок, после

окончания которого самоуправление обязано разработать новое планирование. В указанный срок может сложиться и такая ситуация, что установленное ограничение лишится необходимости и лицо приобретет право свободно распоряжаться своим недвижимым имуществом.

**В связи с этим отсутствуют другие, менее ограничительные в отношении права заявителя на собственность щадящие средства для достижения легитимной цели.**

**19.** Оценивая соответствие оспариваемого планирования принципу соразмерности, надлежит выяснить и соответствие действий Лимбажской думы, т.е., надлежит взвесить, не причиняет ли оспариваемое планирование правам и законным интересам лица большего ущерба по сравнению с выгодой, приобретаемой обществом.

Оценивая ситуацию с заявителем, необходимо учитывать, что он приобрел земельный участок по улице Цесу 24 в то время, когда в силе еще был Генеральный план Лимбажи в редакции 1985 года. В генеральном плане для большей части приобретенного им земельного участка (примерно 90 %) (см. пункт 4.9. решения Административного районного суда от 21 апреля 2006 года по делу № А42369305; материалы дела, с. 85) был определен конкретный вид разрешенного использования – территория озеленения общего пользования (зелень общего пользования) (см. материалы дела, с.с. 98 – 99). Так как указанное ограничение на пользование земельным участком на момент приобретения недвижимого имущества действовало до вступления в силу оспариваемого планирования, то заявитель не имел права на застройку данной территории. Отсюда следует вывод, что заявитель приобрел недвижимое имущество уже с ограничением на использование, установленном в территориальном планировании. Ограничение в отношении прав собственности, установленное согласно территориальному

планированию, имеет публичный характер, что является обязательным как для прежнего владельца недвижимого имущества, так и для всех будущих владельцев. Никто не может прикрываться тем, что не знал о публичном ограничении на пользование недвижимым имуществом согласно территориальному планированию.

Ограничение на использование собственности, установленное в отношении заявителя согласно территориальному планированию, было сохранено, а не заново установлено. Заявитель был информирован о наличии указанного ограничения права собственности.

**В связи с этим действия самоуправления при принятии оспариваемого планирования соответствуют принципу соразмерности.**

#### **Постановляющая часть**

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

#### **постановил:**

признать обязывающие правила № 4 Лимбажской городской думы от 25 января 2006 года „Графическая часть территориального планирования города Лимбажи и правила пользования и застройки территории”, согласно которому земельный участок по улице Цесу 24 включен в территорию лесопарков и парков территории свободной застройки или территории природных ресурсов группы целевого использования недвижимой собственности и Лимбажской городской территории, соответствующими статье 105 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Улдис Кинис