



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2015-13-03

Рига, 12 февраля 2016 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Алдис Лавиньш, судьи Каспарс Балодис, Гунарс Кусиньш, Улдис Кинис, Санита Осипова и Инета Зиемеле,

в связи с заявлением Административного районного суда о возбуждении дела,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17, статей 19¹ и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 13 января 2016 года рассмотрел дело

«О соответствии первого предложения пункта 24 обязательных правил Рижской думы № 211 от 19 февраля 2013 года «О пошлине самоуправления за содержание и развитие инфраструктуры самоуправления в Риге» статье 105 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. В соответствии с пунктом 15 части первой статьи 21 закона «О самоуправлениях», пунктом 11 части первой статьи 12 закона «О налогах и пошлинах» и пунктом 14¹ правил Кабинета министров № 480 от 28 июня 2005 года «Правила о порядке, в котором самоуправления могут налагать пошлины самоуправлений» (далее – Правила № 480), 19 февраля 2013 года Рижская дума издала обязательные правила № 211 «О пошлине самоуправления за содержание и развитие инфраструктуры самоуправления в Риге» (далее – Обязательные правила № 211). 13 марта 2013 года Обязательные правила № 211 были опубликованы в официальном издании «*Latvijas Vēstnesis*» и вступили в силу 1 июня 2013 года. Они определяют порядок, в котором налагается пошлина самоуправления на содержание и развитие инфраструктуры самоуправления на административной территории города Риги (далее – пошлина на инфраструктуру).

Пункт 24 Обязательных правил № 211 в своей первоначальной редакции предусматривал, что в случаях, когда разрешение на строительство отменяется (аннулируется и т. п.), уплаченная часть пошлины не возвращается.

В соответствии с обязательными правилами Рижской думы № 126 от 25 ноября 2014 года, пункт 24 Обязательных правил № 211 изложен в ныне действующей редакции: «Если разрешение на строительство отменяется (аннулируется и т. п.), уплаченная часть Пошлины не возвращается, но на основании заявления инициатора замысла строительства засчитывается как уплаченная часть Пошлины при получении другого разрешения на строительство для нового строительного процесса на том же недвижимом имуществе. Если в соответствии с новым замыслом строительства общая сумма Пошлины меньше засчитываемой части Пошлины, разница не возвращается. Если в соответствии с новым замыслом строительства общая сумма Пошлины

больше засчитываемой части Пошлины, разница оплачивается в соответствии с порядком оплаты Пошлины, установленным настоящими обязательными правилами».

2. Податель заявления – Административный районный суд (далее – Податель заявления) – указывает на то, что первое предложение пункта 24 Обязательных правил № 211 (далее также – оспариваемая норма) не соответствует статье 105 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявителю, который для защиты своих прав обратился в Административный районный суд (далее – Заявитель), 14 марта 2013 года было выдано разрешение на строительство, что дает ему право на реализацию замысла строительства в соответствии со строительным проектом, утвержденным Рижской строительной управой. В дополнение к этому, на основании платежного извещения от 26 марта 2013 года на Заявителя возложена обязанность по уплате первой части пошлины на инфраструктуру. В свою очередь, 28 октября 2013 года упомянутое разрешение на строительство было отменено на основании заявления Заявителя. Поскольку реализация замысла строительства не была начата – этот факт также подтверждается заявлением самого Заявителя об отмене разрешения на строительство –, Заявитель обратился в Департамент городского развития Рижской думы с просьбой вернуть уплаченную часть пошлины на инфраструктуру. Однако на основании оспариваемой нормы Заявителю было отказано в возврате. Заявитель оспорил упомянутое решение в Рижской думе, однако Рижская дума оставила его без изменений, поэтому Заявитель обратился для защиты своих прав в Административный районный суд.

Податель заявления считает, что оспариваемая норма затрагивает право Заявителя на собственность, а именно она препятствует получению

уплаченной части пошлины на инфраструктуру в том случае, если полученное разрешение на строительство отменяется, реализация замысла строительства не начата и Заявитель больше не желает его реализовывать.

Оспариваемая норма ограничивает право на собственность лиц, которые уплатили часть пошлины на инфраструктуру, но фактически не начали реализацию замысла строительства, то есть на недвижимом имуществе не начались строительные работы. Кроме того, оспариваемая норма ограничивает право лица не только вернуть уплаченную часть пошлины на инфраструктуру, но и право распоряжаться недвижимым имуществом по своему усмотрению. Из закона и правил Кабинета министров не следует право самоуправления на удержание уплаченной части пошлины в своей собственности в том случае, если больше нет основания для ее взимания.

В свою очередь, Рижская дума, издав Обязательные правила № 211, самовольно установила порядок для удержания уплаченной пошлины на инфраструктуру в бюджете самоуправления и ее использования для реализации другого замысла строительства.

Податель заявления считает, что из оспариваемой нормы не может вытекать легитимная цель ограничения основных прав. Тем не менее, это может быть связано с целью издания Обязательных правил № 211. Оспариваемая норма обеспечивает то, что уплаченная пошлина на инфраструктуру независимо от обстоятельств остается в бюджете самоуправления, чтобы использовать финансовые средства для удовлетворения интересов и потребностей самоуправления и общества. Пошлина на инфраструктуру взимается в целях развития и улучшения инфраструктуры города Риги, которая подвержена всё большей нагрузке. Любой новый замысел строительства после его реализации повышает нагрузку на инфраструктуру самоуправления. Посредством уплаты

пошлины на инфраструктуру частично компенсируются последствия, вытекающие из задуманного строительства. Однако в случае, если замысел строительства не реализуется, такие последствия вовсе не возникают.

При принятии оспариваемой нормы Рижская дума не оценила по отдельности ситуации, когда: часть пошлины на инфраструктуру уплачена и замысел строительства реализуется; замысел строительства не реализуется, поскольку отменено разрешение на строительство после выявления нарушений; замысел строительства не реализуется, поскольку лицо больше не желает его реализовывать.

Легитимная цель ограничения основных прав, включенного в оспариваемую норму, может быть достигнута другими средствами, которые меньше ограничивают права лиц. Например, можно установить, что пошлину на инфраструктуру должны уплачивать только те лица, которые фактически реализуют свой замысел строительства. Взимание пошлины на инфраструктуру с лиц, которые не реализуют замысел строительства, также не может быть оправдано общественной заинтересованностью в улучшении инфраструктуры города Риги.

Взимание пошлины на инфраструктуру и ее удержание в бюджете самоуправления может быть оправдано в тех случаях, когда разрешение на строительство отменяется после выявления нарушений, допущенных в процессе строительства. Однако в рассматриваемом деле разрешение на строительство отменено на основании заявления Заявителя, а реализация замысла строительства не была начата. Таким образом, с учетом заверения Заявителя о том, что замысел строительства на недвижимом имуществе не был и не будет реализован, имеется основание для возврата Заявителю уплаченной им части пошлины на инфраструктуру. Следовательно, ограничение основных прав Заявителя, включенное в

оспариваемую норму, не является соразмерным и не соответствует статье 105 Конституции.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Рижская дума – считает, что оспариваемая норма соответствует статье 105 Конституции.

Рижская дума со ссылкой на пункт 14¹ Правил № 480 указывает на то, что самоуправление правомочно налагать пошлину на инфраструктуру на лиц, которые реализуют замысел строительства на территории самоуправления. Плательщиками пошлины на инфраструктуру являются физические и юридические лица, которые производят уплату пошлины на инфраструктуру за конкретный замысел строительства, о чем свидетельствует полученное разрешение на строительство. Кроме того, плата за каждый замысел строительства является одноразовой, независимо от того, кто является владельцем недвижимого имущества.

Возникновение обязанности по взиманию пошлины на инфраструктуру по времени связано с выдачей разрешения на строительство реализатору замысла строительства, который может выбрать, когда начинать строительные работы и начинать ли их вообще. Кроме того, реализатор замысла строительства имеет право на проведение строительных работ в течение всего срока действия разрешения на строительство. Поэтому момент выдачи платежного извещения может не совпадать с фактическим моментом начала строительных работ.

Оспариваемая норма запрещает возвращать уплаченную часть пошлины на инфраструктуру в тех случаях, когда разрешение на строительство, например, отменяется или аннулируется. Кроме того, этот запрет в равной мере распространяется также на случаи, когда разрешение на строительство отменяется на основании заявления

реализатора замысла строительства, а также на случаи, когда разрешение на строительство отменено решением органа власти или суда.

Рижская дума указывает на то, что доходы от уплаты пошлины на инфраструктуру образуют средства бюджетной программы Рижского городского самоуправления «Фонд инфраструктуры города Риги», которые зачисляются в основной бюджет самоуправления. Поэтому при планировании развития инфраструктуры и своего бюджета самоуправление учитывает каждый конкретный замысел строительства.

Если реализатор замысла строительства позднее решил бы отказаться от реализации замысла строительства или разрешение на строительство утратило бы силу по иным причинам, а пошлину на инфраструктуру было бы необходимо вернуть, то под угрозу было бы поставлено планирование бюджета самоуправления и рациональное использование финансовых ресурсов.

Целью оспариваемой нормы является повторное неприменение пошлины на инфраструктуру к одному и тому же недвижимому имуществу в случаях, когда разрешение на строительство отменено, замысел строительства не реализуется, а пошлина на инфраструктуру или ее часть уже уплачена и в отношении конкретного имущества позже получено разрешение на строительство.

Оспариваемая норма принята на основании установленного нормативными правовыми актами полномочия с изданием самоуправлением внешнего нормативного правового акта – обязательных правил –, и она имеет легитимную цель – способствование общественному благосостоянию. Ограничение основных прав лиц, включенное в оспариваемую норму, также соответствует принципу соразмерности.

4. Приглашенное лицо – Министерство юстиции – считает, что оспариваемая норма соответствует статье 105 Конституции.

Ограничение основных прав лиц, включенное в оспариваемую норму, установлено законом. Несмотря на то, что закон «О налогах и пошлинах» и Правила № 480 не предусматривают общего порядка возврата уплаченных пошлин самоуправления, Правила № 480 предусматривают исключение в отношении пошлины на получение разрешения на строительство. То есть пунктом 15 Правил № 480 установлено, что в случаях, когда условия разрешения на строительство не выполняются или разрешение на строительство не реализуется, зачисленная пошлина не возвращается. Исходя из этого, можно сделать вывод, что принятие решений о порядке возврата или о невозврате части пошлины на инфраструктуру также передано в компетенцию самоуправления.

Министерство юстиции указывает на то, что легитимной целью ограничения основных прав является осуществление функций самоуправления и способствование благосостоянию его жителей. Оспариваемая норма применяется для достижения легитимной цели, поскольку обеспечивает планируемые поступления в бюджет самоуправления.

Министерство юстиции со ссылкой на пункт 14¹ Правил № 480 указывает на то, что основанием для уплаты пошлины на инфраструктуру является замысел осуществления строительства, и этот замысел подтверждается целенаправленным действием лица, а именно заявлением о выдаче разрешения на строительство и получением разрешения на строительство. Уплата пошлины на инфраструктуру не связана напрямую с фактическим строительством, поскольку процесс строительства не всегда завершается приемкой строения в эксплуатацию и может длиться несколько лет. Кроме того, установленное оспариваемой нормой

регулирование побуждает реализаторов замысла строительства тщательно оценивать свои фактические возможности для реализации строительства.

Таким образом, ограничение, которое препятствует возврату уплаченной пошлины на инфраструктуру в том случае, если замысел строительства не реализуется, обеспечивает стабильность правовых отношений между плательщиками пошлины и самоуправлением.

5. Приглашенное лицо – Министерство охраны окружающей среды и регионального развития (далее – МООСРР) – указывает на то, что оно предоставило мнение в отношении Обязательных правил № 211 и не высказало против них возражений.

Целью взимания пошлины на инфраструктуру является обеспечение финансирования на содержание общественной инфраструктуры самоуправления и ее развитие. Пошлина на инфраструктуру применяется к лицам, которые в рамках реализации замысла строительства: строят новые строения, в том числе строения кратковременного использования, или реконструируют существующие строения, в том числе строения кратковременного использования. МООСРР со ссылкой на Закон о строительстве указывает на то, что реализация замысла строительства на недвижимом имуществе включает фактическое производство строительных работ, включенных в конкретный замысел строительства.

МООСРР указывает на то, что, подобно изложенному в оспариваемой норме, пошлина на получение разрешения на строительство также не подлежит возврату, что, по сути, также связано с замыслом строительства. Несмотря на то, что это не предусмотрено напрямую Правилами № 480, уплаченная часть пошлины на инфраструктуру также может не подлежать возврату. Таким образом, Рижская дума, предусматривая в нормативном регулировании запрет на

возврат уже уплаченной части пошлины на инфраструктуру, действовала в соответствии с полномочием, установленным нормативными правовыми актами.

6. Приглашенное лицо – омбудсмен Латвийский Республики (далее – Омбудсмен) – считает, что оспариваемая норма не соответствует статье 105 Конституции.

По мнению Омбудсмена, обязанность по уплате пошлины на инфраструктуру возлагается на лиц, которые могут получать прибыль от замысла строительства, который реализован с использованием услуг общественной инфраструктуры, развиваемой и поддерживаемой за деньги плательщиков пошлины на инфраструктуру.

Предусмотренное оспариваемой нормой ограничение основных прав установлено законом и имеет легитимную цель – обеспечение общественного благосостояния путем содействия устойчивому и стабильному развитию самоуправления в интересах общества.

Оспариваемая норма не разграничивает случаи, в которых было бы возможно произвести перерасчет пошлины на инфраструктуру. Расчет пошлины на инфраструктуру подчинен конкретному замыслу строительства. Если замысел строительства реализуется, самоуправление должно развивать инфраструктуру на сумму рассчитанной пошлины на инфраструктуру. Кроме того, в рассматриваемом деле часть пошлины на инфраструктуру, уплаченная Заявителем, накапливается до тех пор, пока не будет произведен второй платеж пошлины на инфраструктуру, который необходимо произвести после сдачи строения в эксплуатацию.

Оспариваемая норма ограничивает имущественные права таких адресатов разрешения на строительство, чье разрешение на строительство отменяется или аннулируется в результате какого-либо противоправного действия с их стороны. Однако оспариваемая норма также ограничивает

имущественные права тех лиц, которые сами попросили отменить разрешение на строительство, поскольку не воспользовались правом, предоставленным разрешением на строительство. Случаи, в которых разрешение на строительство отменяется и инфраструктура самоуправления не используется, и случаи, когда разрешение на строительство реализуется и инфраструктура самоуправления используется, являются разными. Поэтому их также следует оценивать по-разному, и запрет на возврат пошлины на инфраструктуру в обоих упомянутых случаях не является соразмерным.

Легитимная цель ограничения основных прав может быть достигнута другими средствами, которые меньше ограничивают права лиц, а именно, предусмотрев индивидуализированный порядок возврата части пошлины на инфраструктуру в случае отмены разрешения на строительство.

7. Приглашенное лицо – Латвийский союз самоуправлений – считает, что оспариваемая норма была принята с соблюдением полномочия, установленного нормативными правовыми актами для думы самоуправления.

Как пошлина на инфраструктуру, установленная оспариваемой нормой, так и пошлина на получение разрешения на строительство связаны с замыслом строительства, а часть пошлины, уплаченная за получение разрешения на строительство, не подлежит возврату. Следовательно, часть пошлины на инфраструктуру, уплаченная Заявителем, также не подлежит возврату. Кроме того, нежелание лица реализовывать замысел строительства не влияет на уже осуществляемый процесс содержания и развития общественной инфраструктуры, который был начат до отмены разрешения на строительство.

В дополнение к этому, Латвийский союз самоуправлений информирует, что регулирование, касающееся пошлины самоуправления для содержания и развития его инфраструктуры, до сего времени не было включено в обязательные правила самоуправлений других городов республики.

8. Приглашенное лицо – Министерство экономики – считает, что оспариваемая норма не соответствует статье 105 Конституции.

Предусмотренное оспариваемой нормой ограничение основных прав имеет легитимную цель – общественное благосостояние. Пошлина на инфраструктуру была установлена с целью обеспечения финансирования, необходимого для содержания и развития общественной инфраструктуры самоуправления, чтобы в связи с потенциальным негативным воздействием планируемого строительства на общественную инфраструктуру самоуправления обеспечить реализацию автономных функций самоуправления, отвечающих интересам всего общества.

Пошлина на инфраструктуру в качестве средства получения финансирования, компенсирующего возможное негативное воздействие замысла строительства на инфраструктуру самоуправления, подходит для достижения легитимной цели. Легитимная цель не может быть достигнута другими средствами, которые меньше ограничивают права лиц.

В основе расчета пошлины на инфраструктуру лежит влияние планируемого объекта строительства, а именно замысла строительства, на общественную инфраструктуру и ее доступность для других лиц. Однако в случае, когда инициатор замысла строительства отказывается от его реализации, запланированное строительство не ведется и не оказывает никакого негативного влияния на общественную инфраструктуру самоуправления. Поэтому в данном случае взимание дополнительных

финансовых средств для бюджета самоуправления не может быть обосновано общественными интересами. Оспариваемая норма налагает на лицо обязанность компенсировать последствия, которые даже не наступили, и несоразмерно ограничивает право лица на собственность.

9. Приглашенное лицо – Министерство финансов – указывает на то, что обязанность по уплате пошлины на инфраструктуру может рассматриваться как ограничение права лица на собственность в понимании статьи 105 Конституции.

Пошлина на инфраструктуру является платой за конкретные услуги, предоставляемые самоуправлением – за обеспечения и выполненные действия. Уплата пошлины на инфраструктуру, которая в большинстве случаев производится до получения услуги, обеспечивает незамедлительное получение общественной услуги.

Оспариваемая норма предусматривает порядок оплаты, соответствующий специфике пошлины на инфраструктуру, который, по мнению Министерства финансов, не противоречит системе пошлины, установленной законом «О налогах и пошлинах». Министерство финансов также указывает на то, что система должна быть оценена во взаимосвязи с Законом о строительстве, из которого вытекает регулирование, касающееся реализации замысла строительства.

10. Приглашенное лицо – Dr. oec. Карлис Кетнерс – считает, что с учетом неограниченного суверенного права государства устанавливать налоги и другие обязательные платежи следует признать, что обложение пошлиной на инфраструктуру лиц, которые реализуют замысел строительства на территории самоуправления, соответствует статье 105 Конституции.

В законе «О налогах и пошлинах» налоги и пошлины особо не разграничены, поскольку порядок расчетов и уплаты налогов и пошлин и их контроль, а также ответственность за их расчет и уплату и льготы по их уплате установлены совместно. Если налог и государственную пошлину еще можно было бы разделить по их экономической и юридической сущности с учетом того, что налог является обязательным платежом для обеспечения доходов бюджета, а государственная пошлина – обязательным платежом за деятельность (услугу) учреждения, то предоставление услуг самоуправления не было бы единственной предпосылкой для удержания пошлины самоуправления. Многие пошлины самоуправлений по своему экономическому характеру и сущности могут быть приравнены к соответствующим налоговым платежам.

Пошлина самоуправления может быть наложена только на объект, предусмотренный законом «О налогах и пошлинах». В свою очередь, Правила № 480 предусматривают общий порядок расчета пошлин самоуправления, в то же время также предоставляя определенную автономию самоуправлению.

Предусматривая перенос уплаченной части пошлины на инфраструктуру на следующий замысел строительства, оспариваемая норма предотвращает двукратное наложение пошлины на инфраструктуру на одно и то же недвижимое имущество. Следовательно, оспариваемая норма предусматривает соразмерное ограничение права на собственность в тех случаях, когда на недвижимом имуществе реализуется другой, а не изначально заявленный замысел строительства.

Часть выводов

11. В заявлении изложена просьба к Конституционному суду оценить соответствие оспариваемой нормы всей статье 105 Конституции. Податель заявления считает, что порядок, установленный оспариваемой нормой, в соответствии с которым самоуправление не возвращает часть пошлины на инфраструктуру, ограничивает право Заявителя на собственность. Заявитель лишен права вернуть вложенные им финансовые средства, наличие которых в бюджете самоуправления, возможно, больше не имеет правового основания, поскольку на недвижимом имуществе не реализуется и не будет реализовываться замысел строительства (*см. стр. 6 тома 1 материалов дела*).

В практике Конституционного суда укрепилось мнение, что в случае оспаривания соответствия правовой нормы всей статье 105 Конституции следует определить конкретное предложение этой статьи, соответствие которому необходимо оценить (*см., например, пункт 15.1 решения Конституционного суда от 13 октября 2015 года по делу № 2014-36-01*).

Статья 105 Конституции предусматривает как беспрепятственное осуществление права на собственность, так и право государства ограничивать пользование собственностью в интересах общества. В свою очередь, четвертое предложение той же самой статьи предусматривает право государства в определенных случаях лишать права на собственность *de iure*. Собственность разрешается отчуждать в принудительном порядке только для нужд общества, это допустимо только в исключительном случае на основании отдельного закона, а также если собственность отчуждается за справедливое возмещение (*ср.: часть выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03 и пункт 22 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*).

Требование рассматриваемого дела входит в охват первых трех предложений статьи 105 Конституции, и в заявление не включено юридическое обоснование, касающееся принудительного отчуждения собственности для нужд общества.

Следовательно, Конституционный суд будет оценивать соответствие оспариваемой нормы первым трем предложениям статьи 105 Конституции.

12. Первые три предложения статьи 105 Конституции предусматривают: «Каждый имеет право на собственность. Собственность нельзя использовать вопреки интересам общества. Право на собственность может быть ограничено только согласно закону».

Статья 105 Конституции предусматривает всеобъемлющую гарантию прав имущественного характера. Под «правом на собственность» следует понимать все права имущественного характера, которыми правомочное лицо может пользоваться себе во благо и которыми оно может распоряжаться по собственной воле (*см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 27 октября 2010 года по делу № 2010-12-03 и пункт 15.2 решения от 3 ноября 2011 года по делу № 2011-05-01*).

Конституционный суд указал на то, что «собственность» может быть либо «существующей собственностью», либо такими средствами, включая требования, в отношении которых лицо может обосновать, что оно имеет правовое основание на получение права собственности. Конституционный суд уже раньше, оценивая право лица на получение от государства переплаченного налога, признал, что такое право требования входит в охват статьи 105 Конституции (*см. пункт 5 решения Конституционного суда от 19 июня 2010 года по делу № 2010-02-01*).

Пунктом 4 Правил № 480 установлено, что в виде пошлин самоуправлений оплачивается вознаграждение только за предоставленное самоуправлением обеспечение. Министерство финансов также указывает на то, что пошлина является платой за услуги, предоставляемые самоуправлением – за обеспечения и выполненные действия (*см. стр. 48 тома 2 материалов дела*). В соответствии с пунктом 2 Обязательных правил № 211, пошлина на инфраструктуру взимается с целью обустройства общественной инфраструктуры самоуправления для конкретного строительного объекта, а также с целью финансирования на ее содержание и развитие (*см. мнение Министерства экономики на стр. 61 тома 2 материалов дела*).

В соответствии с пунктом 3 Обязательных правил № 211, пошлина на инфраструктуру взимается с лиц, которые реализуют замыслы строительства на административной территории города Риги: строительство нового строения, размещение строения или перестройку существующего строения. В свою очередь, оспариваемая норма предусматривает право самоуправления на удержание в своем бюджете части пошлины на инфраструктуру, уплаченной лицом, также в случае, если запланированный замысел строительства не реализуется.

Пошлину на инфраструктуру следует взимать в случае, если замысел строительства реализуется. В свою очередь, если лицо не реализует замысел строительства и самоуправление не предоставило услугу, то есть не осуществляется обустройство, развитие и содержание дополнительной инфраструктуры, зачисленная часть пошлины не используется по назначению (*см. письменный ответ Рижской думы на стр. 185–187 тома 1 материалов дела*).

Конституционный суд указывает на то, что его вывод, касающийся права на возврат переплаченного налога также может быть отнесен к праву требования лица о возврате уплаченной части пошлины

самоуправления, если больше нет правового основания для ее удержания в бюджете самоуправления.

Таким образом, право требования лица о возврате уплаченной части пошлины на инфраструктуру в случае, если замысел строительства не реализуется, входит в охват статьи 105 Конституции.

13. Чтобы проверить, соблюдается ли в конкретном случае первое предложение статьи 105 Конституции, Конституционный суд должен выяснить, предусмотрено ли в оспариваемой норме ограничение права на собственность.

Право на собственность, установленное в первом предложении статьи 105 Конституции, включает в себя право собственника использовать принадлежащую ему собственность также таким образом, чтобы получать максимально возможную экономическую выгоду (*см. пункт 11.2 решения Конституционного суда от 19 ноября 2009 года по делу № 2009-09-03*). В случаях, когда собственник не может свободно использовать свою собственность, получая из нее возможную выгоду, а также потреблять ее, его право на собственность ограничено (*ср.: пункт 10 решения Конституционного суда от 8 марта 2006 года по делу № 2005-16-01 и пункт 8 решения от 4 февраля 2009 года по делу № 2008-12-01*).

Оспариваемая норма не позволяет лицу реализовать право требования лица о возврате уплаченной части пошлины в случае, когда больше нет правового основания для ее удержания в бюджете самоуправления.

Таким образом, оспариваемая норма ограничивает основные права, установленные для лица в статье 105 Конституции.

14. Третье предложение статьи 105 Конституции предусматривает, что право на собственность может быть ограничено, но только согласно закону. Интерпретируя эту норму Конституции, Конституционный Суд пришел к выводу, что слово «закон» охватывает не только принятый Сазьмой (Парламентом) закон, но и другие общеобязательные (внешние) нормативные правовые акты, если только они изданы на основании закона, опубликованы в порядке, установленном нормативными правовыми актами, достаточно четко сформулированы, чтобы адресат мог понять свои права и обязанности, а также соответствуют принципам правового государства (см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03 и пункт 11 решения от 12 декабря 2014 года по делу № 2013-21-03).

14.1. Согласно статье 105 Конституции, право законодательства принадлежит народу и Сазьме. В целях обеспечения более эффективного осуществления государственной власти допустимо, чтобы законодатель в законодательном процессе решал наиболее важные вопросы и делегировал Кабинету министров или другим государственным учреждениям разработку более детальных правил и технических норм, необходимых для претворения в жизнь законов (см. пункт 7 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306). Законодатель также может передать разрешение некоторых вопросов в компетенцию самоуправлений. Таким образом, дума самоуправления в рамках полномочия также имеет право издавать общеобязательные (внешние) нормативные правовые акты. Тем не менее, дума самоуправления не имеет свободы действия законодателя и правомочна издавать внешние нормативные правовые акты только в случаях и в объеме, установленных законами (см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 21 января 2002 года по делу № 2001-09-01). Объем полномочия определяет то, в какой мере дума самоуправления

может действовать, разрабатывая или издавая правовые нормы (см. пункт 10 решения Конституционного суда от 11 января 2011 года по делу № 2010-40-03).

14.2. В части первой статьи 10 закона «О налогах и пошлинах» установлено, что местные самоуправления имеют право налагать пошлины на самоуправления в соответствии со своими обязательными правилами. В части третьей той же статьи установлено содержание таких обязательных правил, а именно они должны предусматривать порядок уплаты пошлин, облагаемые пошлинами объекты, ставки, освобождения и льготы, а также включать иные требования, предусмотренные другими законами и правилами Кабинета министров. Кроме того, в пункте 12 статьи 16 этого закона законодатель предоставил плательщикам налогов и государственных пошлин право потребовать обратно уплаченную сумму в том случае, когда платеж произведен, а соответствующая услуга не оказана.

Рижская дума издала Обязательные правила № 211, в том числе оспариваемую норму, на основании пункта 15 части первой статьи 21 закона «О самоуправлениях», пункта 11 части первой статьи 12 закона «О налогах и пошлинах» и пункта 14¹ Правил № 480. В упомянутые нормы включено полномочие думы самоуправления принимать обязательные правила о наложении пошлины на инфраструктуру.

Однако, по мнению Подателя заявления, законодатель не уполномочил думу самоуправления на издание таких обязательных правил, которые препятствуют возврату зачисленной пошлины на инфраструктуру в том случае, если замысел строительства не реализуется (см. стр. 5 тома I материалов дела).

14.3. Конституционный суд в своей практике признал не соответствующими Конституции нормативные правовые акты, изданные с превышением компетенции или без соблюдения пределов полномочия, а

именно *ultra vires*. Доктрина *ultra vires* также применима к соответствию нормативных правовых актов, изданных учреждением, которое уполномочено законодателем, правовым нормам высшей юридической силы (см. решение Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03). Учитывая, что на основании полномочия законодателя самоуправлениям также предоставлено право издавать внешние нормативные правовые акты (обязательные правила), заключения, высказанные в рамках упомянутой доктрины, также следует отнести к рассматриваемому делу (см., например, пункт 11.2 решения Конституционного суда от 12 декабря 2014 года по делу № 2013-21-03).

Из принципов законности и разделения властей следует, что самоуправление имеет право издавать обязательные правила только в случаях, предусмотренных законом, и в рамках закона, и они не должны противоречить нормам Конституции, а также другим правовым нормам высшей юридической силы (см., например, пункт 21 решения Конституционного суда от 29 декабря 2014 года по делу № 2014-06-03).

Таким образом, Конституционный суд будет оценивать, действовала ли Рижская дума в пределах предоставленного законодателем полномочия, издавая оспариваемую норму.

15. Из пункта 11 части первой статьи 12 закона «О налогах и пошлинах» вытекают объекты пошлин самоуправлений и прямое полномочие на наложение пошлины на инфраструктуру, предоставленное законодателем. То есть эта правовая норма устанавливает, что дума самоуправления имеет право в порядке, предусмотренном правилами Кабинета министров, облагать пошлиной самоуправления за содержание и развитие инфраструктуры самоуправления. Из материалов дела следует, что Рижская дума является единственным самоуправлением, которое воспользовалось полномочием, предоставленным законодателем и

наложило пошлину на инфраструктуру на своей административной территории (*см. мнение Латвийского союза самоуправлений на стр. 56 тома 2 материалов дела*).

Для того чтобы сделать вывод о том, установлено ли ограничение основных прав законом, необходимо выяснить, была ли оспариваемая норма издана Рижской думой в соответствии с правилами Кабинета министров, которые регулируют порядок наложения пошлин на инфраструктуру.

15.1. В Правила № 480 включен порядок, в котором самоуправления имеют право налагать различные виды пошлин самоуправлений, в том числе установлен порядок наложения пошлины на инфраструктуру. Несколько лиц, приглашенных по делу, указывают на то, что нормативное регулирование, которое устанавливает порядок наложения пошлин, связанных с замыслами строительства, следует рассматривать во взаимосвязи (*см. мнение МООСРР на стр. 26 тома 2 материалов дела и мнение Латвийского союза самоуправлений на стр. 55 тома 2 материалов дела*).

В пункты 14¹ и 15 раздела II «Порядок наложения пошлин» Правил № 480 включен порядок наложения пошлин, применяемых к замыслам строительства. То есть пунктом 14¹ Правил № 480 предусмотрено, что самоуправление имеет право наложить пошлину на содержание и развитие инфраструктуры самоуправления на лиц, которые реализуют замысел строительства на его территории. В свою очередь, в пункте 15 установлен порядок наложения и взимания пошлины на получение разрешения на строительство. Что касается пошлины на получение разрешения на строительство, Кабинет министров прямо установил следующее: если условия разрешения на строительство не выполняются или разрешение на строительство не реализуется, зачисленная пошлина не возвращается. Кроме того, регулирование о невозврате пошлины на

получение разрешения на строительство было включено в пункт 15 Правил № 480 уже в его первоначальной редакции.

Таким образом, в Правилах № 480 Кабинет министров определил случаи, когда самоуправление не возвращает зачисленную часть пошлины. Тем не менее, в пункте 14¹ Правил № 480 Кабинет министров не установил, что в случае, если замысел строительства не реализуется, часть пошлины на инфраструктуру не подлежит возврату.

15.2. Латвийский союз самоуправлений считает, что при рассмотрении пунктов 14¹ и 15 Правил № 480 во взаимосвязи, следует сделать вывод, что по аналогии уплаченная часть пошлины на инфраструктуру также не подлежит возврату (*см. стр. 55 тома 2 материалов дела*).

Конституционный суд отмечает, что применение ограничения основных прав по аналогии недопустимо. То есть основные права могут быть ограничены только законом или на основании закона, который четко определяет объем и пределы ограничения основных прав. Самовольное ограничение основных прав недопустимо (*см. пункт 25 решения Конституционного суда от 10 мая 2013 года по делу № 2012-16-01*). Не допускается установление ограничений основных прав без четкого полномочия законодателя. В свою очередь, при реализации полномочия следует воздерживаться от ограничения основных прав лица, если в уполномочивающей норме прямо не указано на необходимость ограничения (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306*).

Конституционный суд признал, что обязанность по уплате налога всегда означает ограничение права на собственность (*см., например, пункт 19.1 решения Конституционного суда от 11 апреля 2007 года по делу № 2006-28-01 и пункт 19 решения от 8 июня 2007 года по делу № 2007-01-01*). Обязанность лица платить пошлину самоуправления по

своему экономическому характеру может быть приравнена к обязанности лица по уплате налога (см. мнение К.Кетнера на стр. 52 тома 2 материалов дела). Поэтому обязанность по уплате какой-либо пошлины самоуправления в качестве обязательного платежа, установленного самоуправлением, следует оценивать как ограничение права на собственность лица.

Поскольку в пункте 14¹ Правил № 480 Кабинет министров не предоставил самоуправлению право не возвращать уплаченную часть пошлины в случае, если замысел строительства не реализуется, такое ограничение недопустимо. То есть последствия, вытекающие из пункта 15 Правил № 480 – невозврат зачисленной части пошлины на получение разрешения на строительство – не могут быть отнесены к возврату зачисленной части пошлины на инфраструктуру в случае, если замысел строительства не реализуется.

15.3. Министерство юстиции указывает на то, что закон «О налогах и пошлинах» и Правила № 480 не предусматривают общего порядка для возврата уплаченной пошлины самоуправления, из чего можно сделать вывод, что законодатель передал вопрос установления порядка возврата уплаченной части пошлины на инфраструктуру в компетенцию самоуправления (см. стр. 23 тома 2 материалов дела). Кроме того, МООСРР также указывает на то, что часть пошлины на инфраструктуру не подлежит возврату, если самоуправление установило это в обязательных правилах (см. стр. 26 тома 2 материалов дела).

Оценивая пункты 14¹ и 15 Правил № 480 во взаимосвязи, следует сделать вывод, что в отношении пошлин, связанных с замыслом строительства, Кабинет министров установил случаи, когда зачисленная часть пошлины не подлежит возврату. В свою очередь, в пункт 16¹ Правил № 480 включено право самоуправления принимать решения об

установлении дополнительных льгот, а именно об освобождении от пошлины.

Издавая обязательные правила, дума самоуправления обязана действовать в соответствии с полномочием. Это включает в себя, среди прочего, обязанность по принятию такого нормативного регулирования, которое соответствует правовым нормам высшей юридической силы.

Издавая оспариваемую норму, Рижская дума не соблюла установленного для нее полномочия. То есть Рижская дума не была уполномочена установить, что она удержит в своем бюджете уплаченную лицом часть пошлины на инфраструктуру в случае, когда замысел строительства не реализуется.

Таким образом, Рижская дума издала оспариваемую норму *ultra vires*.

16. Если оспариваемая норма издана *ultra vires*, то включенное в нее ограничение основных прав не установлено законом.

Если ограничение основных прав не установлено законом, то оно не соответствует Конституции. Таким образом, нет необходимости дополнительно оценивать, является ли легитимной цель ограничения права на собственность, предусмотренная оспариваемой нормой, подходит ли ограничение для достижения этой цели и является ли оно соразмерным (см. пункт 12.6 решения Конституционного суда от 12 декабря 2014 года по делу № 2013-21-03).

Таким образом, оспариваемая норма не соответствует статье 105 Конституции.

17. В соответствии с частью третьей статьи 32 Закона о Конституционном суде, правовая норма, которую Конституционный суд признал не соответствующей правовой норме высшей юридической силы,

считается утратившей силу со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не установил иное.

В практике Конституционного суда сделан вывод о том, что правовые нормы, принятые *ultra vires*, следует признать противоправными и недействительными с момента их принятия [см. часть выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу № 04-03(98) и пункт 25 решения от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03]. В отношении таких случаев следует презюмировать, что антиконституционная правовая норма никогда не была действительной, поскольку она не была принята в надлежащем порядке, и поэтому она не может создавать правовые последствия.

Конституционный Суд отмечает, что в исключительных случаях могут быть допущены отступления от этой презумпции. Однако в таких случаях Конституционный суд должен констатировать существенные обстоятельства, обосновывающие установление упомянутого исключения.

Из материалов дела, в том числе из письменного ответа Рижской думы, невозможно получить подтверждение тому, что в рассматриваемом деле имеются такие существенные обстоятельства.

18. Конституционный суд располагает исключительной компетенцией в признании правовых норм не соответствующими правовым нормам высшей юридической силы и недействительными. Однако соответствие правовых норм правовым нормам высшей юридической силы оценивает не только Конституционный суд. Административный суд в рамках каждого дела также должен убедиться в соответствии применяемой правовой нормы правовым нормам высшей юридической силы (см. пункт 15.3 решения Конституционного суда от 18 декабря 2013 года по делу № 2013-06-01).

Конституционный суд признал, что суд имеет право обратиться в Конституционный суд, если в ходе рассмотрения дела возникают сомнения по поводу соответствия правовой нормы, применяемой в деле, правовой норме высшей юридической силы (*см., например, пункт 10 решения Конституционного суда от 13 октября 2010 года о прекращении судопроизводства по делу № 2010-09-01*). Тем не менее, административный суд в рамках своей компетенции также имеет право самостоятельно развеять эти сомнения, не обращаясь с заявлением в Конституционный суд.

Конституционный Суд считает целесообразным указать на часть третьей статьи 104 Административно-процессуального закона, согласно которой суд не применяет соответствующую правовую норму, если он признает, что обязательные правила самоуправлений не соответствуют правилам Кабинета министров или закону.

Постановляющая часть

На основании статей 30-32 Закона о Конституционном суде, Конституционный суд

постановил:

признать первое предложение пункта 24 обязательных правил Рижской думы № 211 от 19 февраля 2013 года «О пошлине самоуправления за содержание и развитие инфраструктуры самоуправления в Риге» не соответствующим статье 105 Конституции Латвийской Республики» и недействительным с момента его принятия.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

Алдис Лавиньш