



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770
e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

**Satversmes tiesas tiesnešu
Alda Laviņa un Jāņa Neimaņa
ATSEVIŠĶĀS DOMAS
Rīgā 2021. gada 28. oktobrī
lietā Nr. 2021-03-03**

“Par Ministru kabineta 2017. gada 7. februāra noteikumu Nr. 78 “Dabaszāģes tirdzniecības un lietošanas noteikumi” 88. punkta (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2021. gada 12. augustam) un 89. punkta (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2020. gada 24. janvārim) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. un 105. pantam un Enerģētikas likuma 107. panta septītajai daļai”.

Satversmes tiesa ar 2021. gada 14. oktobra spriedumu lietā Nr. 2021-03-03 atzina, ka Ministru kabinets, izdodot Ministru kabineta 2017. gada 7. februāra noteikumu Nr. 78 “Dabaszāģes tirdzniecības un lietošanas noteikumi” 88.1. un 88.2. apakšpunktu un 89. punktu, esot pārkāpis tam Enerģētikas likuma 107. panta septītajā daļā noteiktā pilnvarojuma robežas.

Tiesa uzskatīja, ka likumā noteiktais pilnvarojums neietvēra Ministru kabineta tiesības regulēt dabaszāģes lietošanas noteikumu pārkāpuma tiesiskās sekas – pienākumu kompensēt bez pienācīgas uzskaites izlietoto dabaszāģi.

Šādam secinājumam nevaram piekrist.

Saskaņā ar Satversmes 64. pantu likumdošanas tiesības pieder Saeimai. Atbilstoši Satversmes 90. pantam ikvienam likumam jābūt pietiekami skaidram un noteiktam. Tas attiecas arī likumu, kurā Saeima ietver pilnvarojumu Ministru kabinetam izdot noteikumus. Ministru kabineta iekārtas likuma 31. panta pirmās daļas 1. punktā Saeima ir konkretizējusi, ka atbilstoši tiesiskās noteiktības principam Saeima pilnvarojumā Ministru kabinetam norāda izdodamo noteikumu galvenos satura virzienus.

Lai noteiktu, vai Ministru kabinets ir ievērojis Saeimas pilnvarojumu noteikumu izdošanā, vispirms jādefinē jēdziena “galvenie satura virzieni” saturs.

Ar jēdzienu “galvenie satura virzieni” aptverts pilnvarojuma mērķis, saturs un apjoms. Pilnvarojuma pietiekamas skaidrības prasība neprasa, lai pilnvarojošā norma būtu kazuistiska. Tā neaizliedz likumdevējam pilnvarojumā lietot pat ģenerālklausulas vai nenoteiktus tiesību jēdzienus, ja vien pilnvarojuma saturu var noskaidrot, izmantojot atbilstošas juridiskās metodes. Pilnvarojuma mērķis, saturs un apjoms noskaidrojams pilnvarojošās normas interpretācijas ceļā. Vērā ņemams pilnvarojošās normas teksts, normas rašanās un attīstības vēsture, kopsakars ar citām normām un mērķis, kādam seko gan likums, gan arī pilnvarojošā norma. Pilnvarojuma satura galveno virzienu skaidrību ietekmē daudzi apstākļi, piemēram, tiesību normās jau ietvertais regulējums, regulējamā nozare, konkrētās regulējamās tiesiskās attiecības daba un citi apstākļi, kurus vienkopus pat nav iespējams nodefinēt.

Izskatāmajā lietā Satversmes tiesai bija jānoteic Enerģētikas likuma 107. panta septītās daļas saturs, to interpretējot ar vispārāztītajām juridiskajām metodēm un noskaidrojot argumentus, kas iegūstami no normas teksta, vēstures, kopsakara un mērķa.

1. Enerģētikas likuma 107. panta septītās daļas teksts norāda, ka Saeima pilnvaro Ministru kabinetu noteikt kārtību, kādā lietotājiem piegādā dabasgāzi un pārtrauc tās piegādi, dabasgāzes sistēmas drošas lietošanas prasības, tirgotāja, publiskā tirgotāja, sistēmas operatora, lietotāja un gazificētā objekta īpašnieka tiesības un pienākumus dabasgāzes piegādē un lietošanā, kārtību, kādā veicami norēķini par saņemtajiem pakalpojumiem, nokavējuma procentu apmēru, tirgotāju maiņas kārtību un lietotāju apgādi dabasgāzes piegādes traucējumā, kā arī sašķidrinātās dabasgāzes pakalpojuma sniegšanas kārtību. Tātad no normas teksta izriet, ka Ministru kabinets tiek pilnvarots noteikt detalizētāk to, kādā kārtībā notiek dabasgāzes tirdzniecība lietotājiem, kādas ir tajā iesaistīto tirgus dalībnieku tiesības un pienākumi un kā notiek norēķini, citiem vārdiem sakot, kādi detaļās ir iesaistīto pušu tiesības un pienākumi visā dabasgāzes tirdzniecības procesā.

2. Līdz 2016. gada 8. martam Enerģētikas likuma 42.³ panta tiešā tekstā bija noteikts, ka gadījumā, ja lietotājs ir pārkāpis Ministru kabineta noteikumus par dabasgāzes piegādi un lietošanu vai līgumu par dabasgāzes piegādi un tā rezultātā lietotājam ir samazināts uzskaitītais dabasgāzes patēriņa apjoms vai radīta iespēja dabasgāzi patērēt bez maksas, tad lietotājs samaksā energoapgādes komersantam par izlietoto dabasgāzi, kā arī kompensāciju, kuras aprēķinu noteic Ministru kabinets. Ar 2016. gada

11. februāra likumu “Grozījumi Enerģētikas likumā” 42.³ pants tika izslēgts no likuma. Tika izslēgtas arī citas normas, kurās bija iekļauts pilnvarojums Ministru kabinetam jautājumos, kas saistīti ar dabasgāzes tirgu. Tā vietā Enerģētikas likums papildināts ar jaunu XV nodaļu “Dabasgāzes tirgus”. Šajā nodaļā tika ietverts 107. pants. Tas liecina, ka 42.³ panta izslēgšana nebija mērķēta, lai atņemtu pilnvarojumu Ministru kabinetam, bet gan lai apkopotu pilnvarojošās normas vienuviet.

Enerģētikas likuma 107. panta septītās daļas teksta redakcija ir atšķirīga no tā, cik detalizētu pilnvarojumu Saeima bija redakcionāli ietvērusi likuma 42.¹ un 42.³ pantā un saglabājusi vēl šobrīd 46.¹ panta trešajā daļā attiecībā uz siltumenerģijas piegādes kārtības pārkāpumiem.

Vienlaikus no tā nav izdarāms secinājums, ka Saeima apstrīdēto normu satūra virzienu būtu apzināti izslēgusi no pilnvarojuma Ministru kabinetam.

Likuma grozījumi var būt domāti iepriekšēja likuma precizēšanai, vai arī konceptuālai maiņai.

Parasti likums ir noteikta veida reakcija uz kādu sociālu parādību sabiedrībā. Tādēļ notikumi un tos pavadošās diskusijas sabiedrībā pirms likuma projekta tapšanas var sniegt labu izskaidrojumu tam, kādēļ likums ir bijis nepieciešams, kādam uzvedības modelim tas ir domāts.

2016. gada 11. februāra likuma “Grozījumi Enerģētikas likumā” pieņemšana bija saistīta ar dabasgāzes tirgus liberalizāciju – atvēršanu vairākiem dabasgāzes tirgotājiem (*sk. šā likumprojekta anotācijas I daļas 1. punktu*). Enerģētikas likuma 107. pantā tika noteikti tirdzniecības pamatprincipi: vairāki reģistrēti dabasgāzes tirgotāji var tirgoties ar dabasgāzi, ikviens var brīvi izvēlēties attiecīgo tirgotāju un vienoties par gāzes cenu. Savukārt sadales pakalpojumu sniegšanu pārņēma akciju sabiedrība “Gasol”, kura dabasgāzes tirdzniecībā ir atbildīga par tās saņemšanu no dabasgāzes pārvades sistēmas operatora un transportēšanu līdz enerģijas lietotājam (*sk. Enerģētikas likuma 45. panta pirmās daļas 2. punktu*).

Satversmes tiesa apgalvojusi, ka dabasgāzes tirgus atvēršana nozīmēja, ka Saeima pārskatīja tiesiskās atbildības mehānismu par dabasgāzes lietošanas noteikumu pārkāpumu, kad enerģijas lietotājs prettiesiski iejaucies dabasgāzes patēriņa skaitītāja darbībā, rodot iespēju dabasgāzi lietot bez maksas (turpmāk arī – dabasgāzes zādzība vai patvaļīgi lietota dabasgāze) un atteicās no tā par labu vispārējam Civillikuma regulējumam, bet Ministru kabinets ar apstrīdētajām normām radījis jaunas tiesiskās attiecības.

Sekojoš argumentam, Satversmes tiesa būtiski kļūdījās.

Pirmkārt, dabasgāzes tirgus atvēršana nenozīmēja, ka būtiski mainījās tiesisko attiecību struktūra lietā izskatāmajā aspektā. Gan iepriekš monopolizētā tirgū, gan arī liberalizētā tirgū tirgus dalībnieks vai dalībnieki var saskarties ar problēmu, ka dabasgāzes lietotājs izmanto dabasgāzi, neievērojot tās lietošanas noteikumus. Proti, ka pieslēgums ir ierīkots patvaļīgi vai lietotājs dabasgāzi lieto bez komercuzskaites mēraparāta, vai komercuzskaites mēraparāts vai plomba ir bojāta un kādas minētās darbības dēļ ir samazināts dabasgāzes patēriņa rādītāja lielums vai radīta iespēja dabasgāzi lietot bez maksas. Tāpat liberalizētā tirgū turpina pastāvēt tie paši šķēršļi, kādēļ patvaļīgi lietotās dabasgāzes apjomi noteicami uz aprēķinu pamata, kādēļ tie noteicami vienveidīgi un kādēļ noteicama vienveidīga kompensācijas aprēķina kārtība. Proti, tirgus liberalizācija nekādā veidā nemaina Satversmes tiesas pašas atzīto problēmu: dabasgāzes lietošanas noteikumu pārkāpuma gadījumā, kad enerģijas lietotājs prettiesiski iejaucies dabasgāzes patēriņa skaitītāja darbībā, patērētās dabasgāzes daudzuma un energoapgādes komersanta iespējamo zaudējumu apmēra noteikšana ir objektīvi apgrūtināta (*sk. sprieduma 23.1. punkta otro un trešo rindkopu*). Vienveidīgs pārkāpuma seku novēršanas mehānisms kalpo tiesiskai noteiktībai arī liberalizētā tirgū.

Otrkārt, arī no likumprojektu pavadošajiem materiāliem un apspriedēm par likumprojektu neizriet nedz sākotnējā likumprojekta autoru, nedz Saeimas mērķis dabasgāzes tirgus liberalizācijas labad atteikties no dabasgāzes patvaļīgas lietošanas pārkāpuma kompensēšanas vajadzības un šādas kārtības detalizācijas. Minētā mērķa eksistences gadījumā tas būtu norādīts likumprojekta anotācijas I daļas 2. punktā “Pašreizējā situācija un problēmas, kuru risināšanai tiesību akta projekts izstrādāts, tiesiskā regulējuma mērķis un būtība”, kurā ļoti detalizēti atspoguļotas tās sociālās problēmas, kuru risināšanai likumprojekts izstrādāts un kā tas tās maina. Apspriežot Enerģētikas likuma 107. panta septīto daļu un izslēdzot 42.³ pantu, nedz atbildīgā komisija par likumprojekta virzību Saeimā, nedz Saeimas deputāti nav izteikušies, ka Saeima apzināti mainītu Ministru kabinetam dotā pilnvarojuma galvenā satura virzienus. Tieši pretēji, lai arī tirgus dalībnieks – akciju sabiedrība “Latvijas Gāze” – likumprojekta apspriešanas laikā Saeimas komisijā bija izteikusi savas bažas, ka tās ieskatā Saeimas iecerētās izmaiņas likumā vērstas uz pilnvarojuma ierobežošanu Ministru kabinetam regulēt to, kā noteicams norēķins par zagtu dabasgāzi, Saeima neuzskatīja par nepieciešamu norādīt, vai šīs bažas ir pamatotas vai nē.

3. Kā norādīts iepriekš, Enerģētikas likuma 107. panta septītās daļas pieņemšana ir sistēmiski saskaņota ar 42.³ panta un citu dabasgāzes tirdzniecību regulējošo normu

izslēgšanu no likuma, jo šie grozījumi likumā izdarīti vienlaicīgi ar vienu likumu. Atbilstoši kodifikācijas tehnikai normas, kas pēc sava regulēšanas priekšmeta attiecas uz dabasgāzes tirdzniecību, šobrīd ir apkopotas vienkopus nodaļā “Dabasgāzes tirgus”. Enerģētikas likuma 107. panta septītā daļa noslēdz pantu, kas veltīts dabasgāzes tirdzniecības pamatprincipiem. Tiesību norma, kas noslēdz pantu, nodaļu vai pašu tiesību aktu, parasti ir ar īpašu detalizācijas pakāpi un paredzēta dažādu samērā konkrētu situāciju noregulēšanai. Tādēļ arī Enerģētikas likuma 107. panta septītā daļa pilnvaro Ministru kabinetu noregulēt visas dabasgāzes tirdzniecības detaļas sīkāk.

Enerģētikas likuma 107. panta septītajā daļā Ministru kabinets pilnvarots noteikt tirgotāja, publiskā tirgotāja, sistēmas operatora, lietotāja un gazificētā objekta īpašnieka tiesības un pienākumus dabasgāzes piegādē un lietošanā, kā arī to, kā veicami norēķini par piegādāto dabasgāzi. Tātad Ministru kabinets var noteikt visu dabasgāzes piegādes posmos iesaistīto personu tiesības un pienākumus un samaksas kārtību.

Katra tiesību norma saturiski ir saistīta ar citu tiesību normu – gan vertikāli, gan horizontāli. Arī pilnvarojošo normu satura formulēšanā Saeima ievērojusi sistēmisku vienveidību. Piemēram, elektroenerģijas tirgus ir liberalizēts jau kopš 2005. gada vidus. Elektroenerģijas tirgus likuma VIII nodaļā “Elektroenerģijas tirdzniecība” 32. pantā pie tirdzniecības pamatprincipiem, ko definē likumdevējs, ietverts arī pilnvarojums Ministru kabinetam noteikt kārtību, kādā lietotājiem piegādā elektroenerģiju un pārtrauc tās piegādi, tirgotāju, sistēmas operatoru un lietotāju tiesības un pienākumus elektroenerģijas piegādē, lietošanā un norēķinos par saņemtajiem pakalpojumiem, kā arī tirgotāju maiņas kārtību. Enerģētikas likuma 107. panta septītā daļa būtiski sakrīt ar Elektroenerģijas tirgus likuma 32. panta piekto daļu. Ievērojot regulēšanas priekšmetu līdzību un situāciju salīdzināmību (tirgus liberalizācija un kompensācija produkta zādības gadījumā), var pieņemt, ka Enerģētikas likuma 107. panta septītās daļas redakcija ir tapusi, iedvesmojoties no Elektroenerģijas tirgus likuma 32. panta piektās daļas. Tā kā elektroenerģijas tirgū iedibinātā kārtība, ka Ministru kabinets ir pilnvarots regulēt kārtību, kādā notiek norēķini par nozagtu elektroenerģiju, pastāv jau ilgstoši, var pieņemt, ka likumdevējam ne prātā neienāca, ka ar Enerģētikas likuma 107. panta septīto daļu tas šādu pilnvarojumu Ministru kabinetam būtu izbeidzis attiecībā uz patvaļīgi lietotu dabasgāzi.

Jāpiekrīt, ka Enerģētikas likuma 107. panta septītā daļa atšķiras no konkrētāka pilnvarojuma Ministru kabinetam, kas ietverts turpat likumā attiecībā uz siltumenerģiju. Satversmes tiesa to konstatē, taču neizdara par to nekādus tālākus secinājumus. Mūsaprāt, pilnvarojošo normu satura atšķirība saglabājusies tādēļ, ka likumdevējs grozīja tieši normas, kas saistītas ar dabasgāzes tirdzniecību, bet

siltumenerģijas tirdzniecības normas tolaik netika grozītas. Tādējādi konkrētāks pilnvarojums attiecībā uz siltumenerģiju nenozīmē, ka tādām pašām jābūt arī attiecībā uz dabasgāzes tirdzniecību.

Visbeidzot, būtiska ir pilnvarojošās normas veidotā sistēma ar vispārējo civiltiesisko regulējumu. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka notikusi atkāpšanās no Civillikuma regulējuma, un apstrīdētās normas radot jaunas tiesiskās attiecības, kuras likumdevējs neesot izlēmis.

Atbildība par dabasgāzes patvaļīgu lietošanu nav jaunas tiesiskās attiecības, bet gan noregulēto tiesisko attiecību tiesiskās sekas. Atbildības pienākums ir visiem dabasgāzes tirdzniecības attiecībās iesaistītajiem dalībniekiem. Lietotājam, kurš pieļāvis patvaļību un tādēļ lietojis dabasgāzi bez atlīdzības, arī ir šāds atbildības pienākums – vispirms atlīdzināt prettiesiski nodarīto zaudējumu. Tātad, ja tiesiskajās attiecībās pastāv atbildības pienākums, t.i., tas dabiski jau atrodas tiesību un pienākumu kopumā, tad Saeima ir pilnvarojusi Ministru kabinetu detalizēt atbildības piemērošanas apstākļus – noteikt, gadījumus, kad konstatējama atbildība par patvaļīgu dabasgāzes lietošanu un kā aprēķināms zaudējums (par kādu periodu un pēc kādas mērauklas).

4. Enerģētikas likuma 107. panta septītās daļas mērķis atklājas iepriekšminētajā analīzē. Papildus, pilnvarojošās normas mērķis atklājas, novērtējot likuma kopējo ietekmi sabiedrībā un tiesiskajās attiecībās.

Dabasgāzes tirdzniecības un ikdienas lietošanas kārtība būtu nepilnīga bez tiesiskajām sekām, kas iestājas gadījumos, ja šī kārtība netiek ievērota. Proti, pilnvarojums noteikt tirdzniecības attiecībās iesaistīto tiesības un pienākumus nestāv atstatus no pilnvarojuma noteikt pasākumus, lai iesaistītie ievērotu šīs tiesības un pienākumus, novērstu apdraudējumus un traucējumus šādās attiecībās. Tādēļ tiesisko seku noteikšana par savstarpējo tiesību un pienākumu neievērošanu tirdzniecības kārtībā ir iederīga un piederīga pie pilnvarojuma mērķiem.

Valsts lēmumu pieņemšana ir jāorganizē tam vislabāk piemērotajās institūcijās, t.i., tādās, kas pēc savas organizācijas, sastāva, funkcijām un procedūrām spēj to visefektīvāk nodrošināt. Ministru kabinets ar savām iestādēm un lietpratēju tuvumu ir piemērotākā institūcija, bet tā izdotais ārējais normatīvais akts – noteikumi – piemērotākais regulēšanas instruments, ar kuru atrisināt identificēto problēmu dabasgāzes tirdzniecības un lietošanas attiecībās.

Likumi nav tikai formāli tiesību akti, bet ir domāti, lai kalpotu sabiedrībā lietderīgam mērķim. Tādēļ likuma mērķis tiesību piemērotājam atklājas, ja tas apsver, kādu sociāli ekonomisku seku sasniegšanai domāts likums. Interpretējot likumu, jācenšas saskatīt tajā lietderīgu mērķi un piešķirt tam pilnīgu iedarbību.

Interpretējot Enerģētikas likuma 107. panta septīto daļu, Satversmes tiesa rīkojusies ļoti formāli. Atbilstoši tiesas spriedumam no Saeimas tiek sagaidīts, ka tā turpmāk tiešā tekstā ierakstītu, ka Ministru kabinets tiek pilnvarots noteikt atbildību par dabasgāzes zādzību (jo tā esot jauna, būtiska un neizlemta tiesiskā attiecība) un tās apmēru, t.i., “dabasgāzes patvaļīga lietošana (zādzība) ir aizliegta; dabasgāzes lietotājam ir pienākums atlīdzināt saņemto (nozagto); saņemtā (nozagtā) daudzuma aprēķinu un kompensācijas apmēru noteikšanas kārtību regulē Ministru kabinets”. Protams, šāda tiesību norma ir ar augstāku skaidrības pakāpi, taču arī abstraktāka satura norma, kāda ir Enerģētikas likuma 107. panta septītā daļa, satur to pašu uzvedības modeli.

Tādējādi mēs uzskatām, ka Ministru kabinets, pieņemot apstrīdētās normas, bija rīkojies Saeimas dotā pilnvarojuma ietvaros.

Tiesnesis*

A. Laviņš

Tiesnesis*

J. Neimanis

**Dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu.*