



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770

Satversmes tiesas tiesneses

Inetas Ziemeles atsevišķās domas

lietā Nr. 2015-05-03 „Par Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumu Nr. 262 „Noteikumi par elektroenerģijas ražošanu, izmantojot atjaunojamus energoresursus, un cenu noteikšanas kārtību” 100. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. pantam”

Rīgā

2015. gada 28. oktobrī

1. Pieteikuma iesniedzējs – Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments – lūdza atzīt Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumu Nr. 262 „Noteikumi par elektroenerģijas ražošanu, izmantojot atjaunojamus energoresursus, un cenu noteikšanas kārtību” 100. punktu (turpmāk – apstrīdētā norma) par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 64. pantam.

2. Apstrīdētā norma noteic: „No 2011. gada 26. maija līdz 2016. gada 1. janvārim ministrija neorganizē konkursus par tiesību iegūšanu pārdot biomasas, biogāzes, saules vai vēja elektrostacijās saražoto elektroenerģiju obligātā iepirkuma ietvaros, un ražotājs nevar kvalificēties elektroenerģijas pārdošanai obligātā iepirkuma ietvaros un tiesību iegūšanai saņemt garantētu maksu par uzstādīto elektrisko jaudu.”

3. Augstākās tiesas tiesvedībā esot lieta, kas ierosināta pēc personas pieteikuma par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, jo personai jau bijušas piešķirtas tiesības pārdot hidroelektrostacijā saražoto elektroenerģiju obligātā iepirkuma ietvaros, bet Ekonomikas ministrija, pamatojoties uz apstrīdēto normu, noraidījusi personas lūgumu palielināt obligātā iepirkuma ietvaros pārdodamās elektroenerģijas apjomu. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments uzskata, ka Ministru kabinetam nebija likumā noteikta pilnvarojuma apturēt atbalsta mehānisma piemērošanu. Elektroenerģijas tirgus likuma 29. panta ceturtajā daļā lietots jēdziens "kārtība". Šis jēdziens norādot uz pilnvarām noteikt to, kā īstenojamas elektroenerģijas ražotāju tiesības valsts obligātā iepirkuma ietvaros. Savukārt tādā gadījumā, ja likumdevējs vēlētos mainīt savu politiku, atceļot vai ierobežojot valsts atbalstu, likumdevēja pienākums būtu noteikt, cik ilgi darbojas iepriekšējais regulējums, kāds būs jaunais regulējums un kad tas sāks darboties.

4. Lai gan praktisku apsvērumu dēļ tiesas spriedumu varu saprast, tomēr nevaru piekrist tajā ietvertajiem juridiskajiem argumentiem un secinājumiem. Respektīvi, ir saprotams Ekonomikas ministrijas sniegtais skaidrojums, ka obligātā iepirkuma komponentes (turpmāk – OIK) palielināšanās varētu nesamērīgi ietekmēt elektroenerģijas cenu un to sadārdzināt galapatērētājam. Neapšaubāmi, ņemot vērā šādu informāciju un to apstiprinošos datus, valsts pieeja bija jāmaina. Tomēr izmaiņas ir jāievieš atbilstoši Satversmei. Šīs lietas ietvaros ir būtiski nošķirt izpratni par problēmas risinājumu pēc būtības no šā risinājuma izvērtēšanas atbilstoši Satversmei.

5. Spriedumam ir principiāla nozīme, jo tas priekšplānā izvirza jautājumu par Saeimas kompetenci un tās īstenošanu **parlamentārā valstī**. Manuprāt, īpaši tādās tiesiskās situācijās, kuras skar likumdevēja un valdības kompetences robežas un kurās pirmšķietami ir pieejami tiesiski korekti argumenti divu pretēju viedokļu pamatošanai, būtu svarīgi atcerēties Saeimas,

tas ir, likumdevēja, leģitīmācijas pakāpi. Parlamentārā demokrātijā demokrātiski tieši leģitīmēts ir tikai parlaments, bet izpildvara ir atvasināta no likumdevēja varas. Tā kā likumdevēja varai ir augstāka **demokrātiskās leģitīmācijas pakāpe**, tad, nosakot valsts varas atzaru balansu, likumdevēja varai pienākas zināma virsvadība pār izpildvaru (*sk. Konstitucionālo tiesību komisijas atzinumu „Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai”*. Grām. Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008-2011., Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011., 54. lpp.).

6. Satversmes tiesa savā judikatūrā ir konsekventi norādījusi uz likumdevēja lomu un atbildību likumdošanas funkcijas īstenošanā. Tiesa ir atzinusi, ka valsts varas efektīvākas īstenošanas labad ir pieļaujama atkāpe no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir pašam, tomēr „likumdevējam ir skaidri jānorāda, kādus jautājumus un kādā veidā Ministru kabinets ir tiesīgs noregulēt” (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10. punktu*). Satversmes tiesa ir norādījusi: „Pārvaldes kārtībā izdotie Ministru kabineta noteikumi nevar ietvert tiesību normas, kas bez likumdevēja pilnvarojuma veidotu jaunas tiesiskās attiecības un ierobežotu pamattiesības” (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 16. punktu*). Būtiska ir Satversmes tiesas atziņa citā iepriekš izskatītā lietā, kurā tā skaidroja, ka regulējumam, kuru Ministru kabinets izstrādā, pamatojoties uz likumu, ir jāpasniedz tāds pats mērķis, kādu likumdevējs vēlējies sasniegt, pieņemot attiecīgo likumu (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 9. punktu*). Minētajā lietā Satversmes tiesa arī uzsvēra likumdevēja, respektīvi, parlamentārās kontroles nozīmi, kura gadījumā, kad tiek pieļauta atkāpe no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir pašam, ir nepieciešamais varas dalīšanas principa un tiesiskas valsts principa ievērošanas garants. Satversmes tiesa norādīja: „Likumdevējam ar parlamentārās kontroles starpniecību vai citiem tā rīcībā esošiem tiesiskajiem līdzekļiem ir jāgādā, lai pilnvarojums tiktu izpildīts atbilstoši Satversmei, kā arī lietderības un

saprātīguma apsvērumiem” (sk. *Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 10.3. punktu*).

7. Satversmes tiesa savā sākotnējā praksē noteica samērā stingras pieļaujamā pilnvarojuma robežas. Šī prakse ir attīstījusies. Tādējādi šobrīd būtu jāvadās no šādas Satversmes tiesas atziņas: „Ar likumdevēja pilnvarojumu izpildvarai jāsaprot ne tikai viena konkrēta, lakoniska tiesību norma, bet paša likuma būtība un mērķi” (sk. *Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 10.4. punktu*). Izskatāmās lietas kontekstā vērts pievērst uzmanību arī Satversmes tiesas lietai Nr. 2010-57-03 „Par Ministru kabineta 2009. gada 2. jūnija noteikumu Nr. 511 „Grozījumi Ministru kabineta 2004. gada 24. augusta noteikumos Nr. 740 „Noteikumi par stipendijām”” 1.1. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. un 112. pantam” (turpmāk – Stipendiju lieta), kurā tiesa noteica, ka Ministru kabinetam gan primāri ir tiesības regulēt attiecīgā jautājuma procesuālo pusi, bet „tas neizslēdz Ministru kabineta tiesības pieņemt materiāla rakstura normas, ciktāl netiek pārkāpts attiecīgais pilnvarojums. Tomēr Ministru kabineta noteikumos nevar būt iekļautas tādas materiālas tiesību normas, kas veidotu no pilnvarojošā likuma būtiski atšķirīgas tiesiskās attiecības” (sk. *Satversmes tiesas 2011. gada 6. maija sprieduma lietā Nr. 2010-57-03 13.3. punktu*). Stipendiju lietā tiesa konstatēja, ka Ministru kabinets ir ieviesis jaunus stipendiju piešķiršanas kritērijus, proti, apstrīdētā norma bija jauna materiāla norma, „kuras tiesiskā regulējuma mērķis nav atvasināms” no likumā piešķirtā deleģējuma (sk. *turpat, 13.6. punktu*).

8. Sprieduma 13. punktā ar atsauci uz Ministru kabineta viedokli ir norādīts: „Apstrīdētajā normā esot iekļauts jauns nosacījums, saskaņā ar kuru elektroenerģijas ražotāji noteiktu laiku nevar iegūt tiesības pārdot saražoto elektroenerģiju obligātā iepirkuma ietvaros.” Vadoties pēc Satversmes tiesas līdzšinējās prakses, būtu jāatzīst, ka Ministru kabineta skaidrojums par to, ka ieviests jauns nosacījums, ir pamats īpaši nopietnai pilnvarojuma izvērtēšanai.

Stipendiju lietā Satversmes tiesa uzsvēra, ka Ministru kabinets nevar veidot jaunas tiesiskās attiecības. Tātad šajā lietā Satversmes tiesai bija jāvērtē, vai līdz ar minētā jaunā nosacījuma ieviešanu rodas jaunas tiesiskās attiecības. Šāds vērtējums spriedumā nav sniegts.

9. Satversmes tiesa, manuprāt, mainīja savu līdzšinējo praksi, nolemjot, ka vērtēs ne tikai pilnvarojuma normu atbilstoši paša likuma būtībai un mērķim, bet „attiecīgās jomas un dažkārt arī ar to saistīto jomu regulējumu kopumā”, jo „izpildvarai [...] jārikojas tiesību sistēmas ietvaros” (*sprieduma 13.3. punkts*). Šeit netiks vērtētas šāda pagrieziena iespējamās tālākās sekas, jo turpinājumā tiesa atgriežas pie Elektroenerģijas tirgus likuma, tomēr acīmredzams ir tas, ka tiesai nāksies detalizētāk izskaidrot šīs rindkopas jēgu.

10. Var piekrist sprieduma 13.3. punktā ietvertajam secinājumam, ka Elektroenerģijas tirgus likumam ir vismaz divi mērķi, proti, nodrošināt elektroenerģijas piegādi par pamatotām cenām un veicināt elektroenerģijas ražošanu, izmantojot atjaunojamus energoresursus. Tomēr sprieduma 13.4. punktā tiesa atklāj, ka Ministru kabineta apsvērumi, uz kuru pamata apstrīdētā norma tika pieņemta, ir saistīti tikai ar vienu no likuma mērķiem, proti, mērķi nodrošināt elektroenerģijas piegādi par pamatotām cenām. Neatbildēts paliek jautājums – kā būs ar otro likuma mērķi. Tieši šo, tas ir, otro, mērķi savā pieteikumā uzsvēris Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments. Līdz ar to un arī no taisnīga tiesas procesa viedokļa Satversmes tiesai bija jāatbild gan uz jautājumu par minēto likuma mērķi, gan uz jautājumu par jauna uz elektroenerģijas ražotājiem attiecināta nosacījuma ieviešanu. Nepārlicina sprieduma 14. punktā ietvertais arguments par to, ka Ministru kabinetam bijis nepieciešams ātri reaģēt uz cenu pieaugumu, jo no lietas apstākļiem izriet, ka apstrīdētā norma pirmo reizi tika grozīta jau 2011. gadā, kad arī tika ieviests tā sauktais jaunais nosacījums par konkursa neorganizēšanu un elektroenerģijas ražotājiem paredzētā valsts atbalsta apturēšanu uz noteiktu laiku.

11. Jāatzīmē arī Saeimas kā lietā pieaicinātās personas viedoklis. Saeima uzskata, ka devusi Ministru kabinetam atbilstošu un “plašu” pilnvarojumu, paredzot, ka tas noteiks obligātā iepirkuma apjomu. Tātad pēc tam, kad zināms iepirkuma apjoms būtu sasniegts, Ministru kabinetam būtu tiesības apturēt elektroenerģijas iepirkumu obligātā iepirkuma ietvaros. Arī Saeima darbojas tiesību sistēmas ietvaros. Attiecībā uz Saeimas un Ministru kabineta kompetenču robežām jāpatur prātā tas, ka jomā, kuru Saeima ir regulējusi, Ministru kabinets var darboties tikai tiktāl, lai attiecīgo likumu īstenotu dzīvē atbilstoši iepriekš minētajiem Satversmes tiesas noteiktajiem principiem. No Saeimas viedokļa nav gūstama pārliecība par to, ka apstrīdētās normas mērķis bija obligātā iepirkuma apjoma ierobežošana. No lietas materiāliem izriet, ka 2013. gadā ir pieaudzis to komersantu skaits, no kuriem iepirkta elektroenerģija (*sprieduma 9.3. punkts*).

12. Jāpiekrīt tiesas secinājumam, ka „Saeimai saglabājas pienākums lemt par ražotāju tiesībām kvalificēties saražotās elektroenerģijas pārdošanai obligātā iepirkuma ietvaros” (*sprieduma 14. punkts*). Pašreizējā situācija ir pretrunā ar tiesiskās noteiktības principu, kas prasa, lai valsts institūciju kompetence būtu skaidra un acīmredzama. Apstrīdētās normas pieņemšana, lai gan, vadoties vismaz pēc viena no Elektroenerģijas tirgus likuma mērķiem, ir saprotama, tomēr rada tiesisko nenoteiktību un neatbilst Satversmes 64. pantam. Saeimai ir pienākums šo situāciju sakārtot atbilstoši savai kompetencei un Satversmes principiem.

Ineta Ziemele