



Satversmes tiesa par Satversmei atbilstošu atzīst valsts autoceļu fondam piešķirto finanšu līdzekļu apjomu 2011. gadam

2012. gada 03. februārī Satversmes tiesa ir pieņēmusi spriedumu lietā Nr. 2011-11-01 „Par likuma "Par valsts budžetu 2011.gadam" apakšprogrammas 23.00.00 atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1.pantam”.

Par budžeta izstrādes procedūru un likumdevēja tiesībām pārskatīt budžeta veidošanas metodoloģiju

Apstrīdētā norma (*redakcija spēkā līdz 01.01.2012*)

Likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” 4. pielikums „Valsts pamatbudžeta ieņēmumu un izdevumu atšifrējums pa programmām un apakšprogrammām”, noteica, ka valsts autoceļu fondam (programmas kods 23.00.00) (turpmāk – Apstrīdētā apakšprogramma) 2011. gadā tiek piešķirti resursi izdevumu segšanai 80 675 980 latu apmērā.

Paskaidrojums:

Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā likumdevējs bija noteicis autoceļu finansēšanai piešķiramo līdzekļu daudzumu. Proti, norma paredzēja, ka valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums kārtējā gadā nedrīkst būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par 80 procentiem no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem, kā arī mazāks par iepriekšējā budžeta gadā piešķirto. No likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” paskaidrojumiem esot secināms, ka 2011. gadā ieņēmumi no akcīzes nodokļa par naftas produktiem tika plānoti 220 200 000 latu apmērā. Savukārt apstrīdētā apakšprogramma paredzēja vienīgi 80 481 980 latus autoceļu finansēšanai.

Lietas fakti

Pēc Pieteikuma iesniedzēju – divdesmit 10. Saeimas deputātu ieskata, apstrīdētā apakšprogramma pārkāpjot no Satversmes 1. panta izrietošo tiesiskās paļāvības un tiesiskuma principu. Tiesiskās paļāvības princips uz izskatāmo lietu esot attiecināms tādējādi, ka komersantiem, kas piedalās publiskajos iepirkumos par autoceļu remontu un būvniecību, jau kopš 2007. gada 1. janvāra esot bijis pamats paļauties uz likuma „Par autoceļiem” pārejas noteikumu 2. punktā noteikto finansējuma apmēru, bet kopš 2010. gada 1. janvāra – minētā likuma 12. panta ceturtajā daļā noteikto finansējuma apmēru. Likumdevējs, neparedzot saudzējošu pāreju uz jaunu autoceļu finansēšanas kārtību un apmēru, nebija tiesīgs atteikties pildīt ar minēto pantu uzņemtos pienākumus. Bez tam tiesiskā paļāvība esot izveidojusies arī autovadītājiem, kuri iegādājoties naftas produktus un maksājot akcīzes nodokli, varēja paļauties, ka labvēlīgās sekas – autoceļu kvalitātes uzlabošanās – tiksot nodrošināta iepriekšējā līmenī.

Tiesiskās paļāvības princips esot jāsaprot tādējādi, ka arī pašu likumdevēju saistot likumā noteiktais un tas nedrīkstot neievērot tiesisko regulējumu, ko pats ir pieņēmis. Saeimas kārtības

ruļļa 111. panta otrā daļa paredzot, kad, pieņemot likumprojektu, rodas pretrunas ar spēkā esošajiem likumiem, tad Saeimai jānosaka, ka jaunais likums vai tā atsevišķas daļas stāsies spēkā vienlaikus ar grozījumiem spēkā esošajos likumos. Savukārt Saeimas rīcība, pieņemot apstrīdēto apakšprogrammu, esot novedusi pie tā, ka vienlaikus spēkā esot divi savstarpēji pretrunīgi likumi.

Pieteikuma iesniedzēji tāpat pauduši pārliecību, ka likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” pieņemšanā ticis pārkāpts arī Satversmes 69. pants, kas paredz Valsts prezidenta pienākumu izsludināt Saeimā pieņemtos likumus ne agrāk kā desmitajā dienā un ne vēlāk kā divdesmit pirmajā dienā pēc to pieņemšanas. Minētais likums esot pieņemts 2010. gada 20. decembrī, līdz ar to likumdevējs neesot bijis tiesīgs noteikt, ka tas stāsies spēkā 2011. gada 1. janvārī.

Pieteikuma iesniedzēji lūdz Satversmes tiesu atzīt Apstrīdēto apakšprogrammu par neatbilstošu Satversmes 1. pantam un spēkā neesošu no tās pieņemšanas brīža.

Tiesas secinājumi un lēmums

Par lietas izskatīšanas turpināšanas pamatojumu

No 2012. gada 1. janvāra apstrīdētā norma ir zaudējusi spēku, kas ir viens no iemesliem, kad saskaņā ar Satversmes tiesas likumu Satversmes tiesa var izbeigt tiesvedību lietā līdz sprieduma pasludināšanai. Taču Satversmes tiesa savā praksē jau vairākkārt ir norādījusi, ka apstrīdētās normas spēka zaudēšana pati par sevi ne vienmēr var būt pamats lietas izbeigšanai.

Satversmes tiesa nolēma, ka tās kompetences apjoms šajā lietā, ņemot vērā Pieteikuma iesniedzēju prasījumu, nevar sniegties tālāk par izvērtēšanu, vai valsts budžeta pieņemšanas procedūra bija atbilstoša no Satversmes 1. panta izrietošajiem tiesību principiem, ievērojot likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtās daļas redakciju, kas bija spēkā līdz 2012. gada 1. janvārim [9].

Satversmes tiesas norādīja, ka tās nolējumam var būt būtiska loma tiesiskuma principa nodrošināšanā valsts budžeta sagatavošanas, izstrādāšanas un pieņemšanas jomā nākotnē. Līdz ar to tai ir pienākums sniegt savu vērtējumu šādā konstitucionāli nozīmīgā jautājumā [9].

Par „budžeta likuma” būtību

Vērtējot valsts budžeta sagatavošanas un apstiprināšanas procesu, kā arī konstitucionālo institūciju tiesības un pienākumus saistībā ar budžeta izstrādi un apstiprināšanu, Satversmes tiesa secināja, ka valsts budžets kā valsts saimniecības plāns ir atzīstams par likumdošanas kārtībā apstiprinātu ārējo normatīvo aktu. Savukārt apstrīdētā apakšprogramma uzskatāma par valsts budžeta izdevumu plāna daļu, kas atspoguļo naudas summās izteiktas valsts finansiālās iespējas attiecībā uz plānoto Valsts autoceļu fonda izdevumu segšanu [10].

Par jēdziena „likums” saturu

Pēc Saeimas ieskata, Satversmes tiesai šajā lietā būtu bijis nepieciešams interpretēt Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktā lietoto jēdzienu „likums” un tādējādi noskaidrot, vai Satversmes tiesa var pārbaudīt tāda akta atbilstību Satversmei, kurš ir likums tikai formālā nozīmē.

Satversmes tiesa norādīja, ka likums ir tiesību akts, kas izdots Satversmē noteiktajā kārtībā. Šis likuma definējums ietver sevī likuma materiālo un formālo jēdzienu [11.1].

Saeimas piedāvātā interpretācija, ka Satversmes tiesa esot tiesīga pārbaudīt vienīgi tādas tiesību normas atbilstību Satversmei, kura ir likums ne vien formālā, bet arī materiālā nozīmē, tiesasprāt, ne vien apdraudētu konstitucionāli nozīmīgo Satversmes normu visaptverošas prioritātes garantēšanu, bet arī novestu pie nepamatotas Satversmes tiesas kompetences sašaurināšanas, kas atsevišķos gadījumos liegtu arī personām iespējas aizstāvēt savas Satversmē noteiktās pamattiesības [11.1].

Par budžeta apakšprogrammas apmēra noteikšanu un līdzekļu sadali kā politiskās lietderības jautājumu

Satversmes tiesa par pamatotu atzina Saeimas viedokli, ka apstrīdētajā apakšprogrammā noteiktais finansējums ir politiskās izšķiršanās jautājums un tā apmērs nav pārbaudāms Satversmes tiesā. Satversmes tiesa nevarot pārvērtēt Ministru kabineta un Saeimas rīcību budžeta izstrādāšanas vai pieņemšanas jomā, kura pamatā balstās uz ekonomisko vērtējumu vai prognozi par valsts saimnieciskajiem jautājumiem. Ciktāl uz valsts budžetu attiecināmu jautājumu izlemšana nepārkāpj valsts varas dalīšanas principu, piemēram, liedzot kādai konstitucionālajai institūcijai iespējas pildīt Satversmē noteiktos uzdevumus vai funkcijas, Ministru kabinets un Saeima šajā jomā bauda prognozēšanas un lemšanas brīvību [11.2].

Satversmes tiesa norādīja, ka tās kompetencē ir izvērtēt, vai valsts budžeta izstrādāšanas un pieņemšanas procedūrā konstitucionālās institūcijas ir ievērojušas tiesiskās paļāvības un tiesiskuma principus [11.2].

Par tiesību normu kolīziju

Nemot vērā, ka starp lietas dalībniekiem nepastāvēja vienprātība par to, vai valsts budžeta likums un tā sastāvdaļa – apstrīdētā apakšprogramma – bija jāuzskata par jaunāku un speciālu tiesību normu iepretim likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai, Satversmes tiesa vērtēja tās iespējamību.

Savukārt Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis norādīja, ka, pieņemot valsts budžeta likumu, likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa bija jāņem vērā un tajā noteikto nevarēja grozīt ar apstrīdēto apakšprogrammu.

Satversmes tiesa neatzina, ka saskaņā ar vispāratzītajām tiesību normu kolīziju risināšanas metodēm apstrīdētā apakšprogramma būtu vērtējama kā speciāla un jaunāka tiesību norma iepretim likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai kā vispārējai un vecākai tiesību normai.

Satversmes tiesa secināja, ka konkrēto tiesību normu regulējuma priekšmets ir atšķirīgs: likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā bija ietverts tāds regulējums, ka Valsts autoceļu fonda finansējums nedrīkst būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par 80 procentiem no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem, kā arī mazāks par iepriekšējā budžeta

gadā piešķirto. Savukārt ar apstrīdēto apakšprogrammu tika noteikts konkrēts valsts autoceļiem piešķiramais finansējums 2011. gadā. Tādējādi tiesa secināja, ka tiesību normu kolīzija ir šķietama un konkrētā lieta nav risināma, piemērojot tiesību normu specialitātes un temporālās attiecības [12].

Par apstrīdētās normas atbilstību tiesiskās palāvības principam

Satversmes tiesa norādīja, ka likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtnā daļa neradīja privātpersonām tiesisko palāvību, un līdz ar to apstrīdētā apakšprogramma nepārkāpa tiesiskās palāvības principu, jo lielāku valsts budžeta līdzekļu piešķiršana autoceļu uzturēšanai, projektēšanai, rekonstrukcijai un pārvaldīšanai proporcionāli varētu palielināt to rīkojamo iepirkumu apjomu vai skaitu, kuros komersantiem būtu iespējas piedalīties un uzvaras gadījumā iegūt tiesības noslēgt iepirkuma līgumu. Tomēr komersantiem nav subjektīvu tiesību no valsts pārvaldes pieprasīt nedz šādu iepirkuma procedūru rīkošanu, nedz konkrētu darbu veikšanu vai konkrētas atlīdzības noteikšanu. Tāpat arī autovadītājiem, kuri iegādājās naftas produktus, likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtnā daļa neradīja palāvību uz to, ka konkrēta apmēra valsts budžeta līdzekļi tiks novirzīti tieši autoceļu uzturēšanai. No Satversmes neizriet likumdevēja pienākums ar konkrēta nodokļa ieņēmumiem segt izdevumus tikai noteiktās jomās [13].

Par apstrīdētās normas atbilstību tiesiskuma principam

Vērtējot apstrīdētās normas saturu, Satversmes tiesa secināja, ka šī norma nav bijusi saprotama tikai kā valsts budžeta likuma veidošanas vadlīnija vai princips. To var uzskatīt par vadlīniju tikai tiktāl, ciktāl tā neparedzēja konkrētu naudas summu, kas ik gadu Valsts autoceļu fondam būtu piešķirama valsts budžeta likumā. Vienlaikus tā paredzēja pietiekami precīzus spēkā esošus valsts budžeta apakšprogrammas „Valsts autoceļu fonds” veidošanas nosacījumus, kas bija jāievēro valsts budžeta izstrādāšanas procesā [14.1]. Tiesa uzskatīja, ka likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtnā daļa ir tiesību norma, kas noteica valsts budžeta likumā nepieciešamos finanšu līdzekļus Valsts autoceļu fondam [14.2].

Par apstrīdētās normas pieņemšanas procedūru

Vērtējot, vai, pieņemot apstrīdēto apakšprogrammu, tika ievērota normatīvajos aktos noteiktā valsts budžeta izstrādāšanas procedūra un vai budžeta izstrādāšanā iesaistītajām valsts institūcijām bija pienākums novērst pretrunu starp apstrīdēto apakšprogrammu un likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtno daļu, Satversmes tiesa norādīja, ka 2009. gadā strauji pasliktinoties valsts ekonomiskajai situācijai radās objektīva nepieciešamība valsts institūcijām īsā laika periodā būtiski pārskatīt budžeta veidošanas metodoloģiju un izstrādāt sabalansētu budžetu, paredzot arī līdzekļu samazinājumu atbilstoši reālajām iespējām segt plānotos izdevumus. Tas savukārt nozīmēja likumdevēja pienākumu normatīvajos aktos, kuros bija paredzēts konkrētu izdevumu segšanai nepieciešamais finansējums, izdarīt grozījumus, lai nodrošinātu tiesiskuma principa ievērošanu. Taču tas neatbrīvoja visupirms jau Ministru kabinetu no pienākuma novērst pretrunas starp spēkā esošiem likumiem un valsts budžeta likuma projektu [15.2].

Par budžeta sagatavošanas termiņiem

Satversmes tiesa konstatēja nepietiekamu Ministru kabineta un Saeimas sadarbību tiesiskuma principa nodrošināšanā likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” pieņemšanas gaitā [16.2].

Vērtējot, vai šis budžeta pieņemšanas procedūras pārkāpums ir radījis tādas tiesiskās sekas, kuru dēļ apstrīdētā apakšprogramma neatbilst Satversmes 1. pantam, Satversmes tiesa secināja, ka valsts budžeta likuma projekta pieņemšanas formālā procedūra šajā gadījumā tika ievērota [17.1].

Tāpat Satversmes tiesa secināja, ja tiesību aktos noteiktā valsts budžeta projekta izstrādāšanas un pieņemšanas procedūra būtu ievērota jau iepriekš, tiesiskās sekas būtu tādas pašas kā patlaban: likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtdaļa tiktu grozīta un apstrīdētajā apakšprogrammā noteiktais Valsts autoceļu fonda finansējums – samazināts. Un kaut arī apstrīdētā apakšprogramma neatbilda likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai, tā ekonomikas lejupslīdes apstākļos palīdzēja panākt valsts budžeta sabalansētību un tāad atbilst vispārējās budžeta līdzsvarošanas interesēm [17.3].

Tādējādi Satversmes tiesa secināja, ka gadījumā, ja valsts budžeta likuma pieņemšanas procedūra būtu ievērota pilnībā, pieņemtais regulējums tik un tā būtu identisks patlaban spēkā esošajam [17.3].

Par būtisku sabiedrības vai valsts interešu apdraudējumu

Izvērtējot to, vai ir radīts būtisks sabiedrības vai valsts interešu apdraudējums, Satversmes tiesa norādīja, ka papildus tam, ka šajā gadījumā nav aizskarta personu tiesiskā palāvība tāpat arī nav pamata uzskatīt, ka apstrīdētās apakšprogrammas neatbilstība likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai būtu liegusi kādai konstitucionālajai institūcijai iespējas pildīt tai Satversmē noteiktos uzdevumus un funkcijas [17.4].

Satversmes tiesa norādīja, ka no Satversmes 66. panta izriet konstitucionālo institūciju pienākums gādāt par ilgtspējīga valsts budžeta izstrādāšanu un pieņemšanu. Proti, lemjot par valsts budžetu, ilgtermiņā ir jānodrošina līdzsvars starp valsts ekonomiskajām iespējām un visas sabiedrības labklājību. Spriedumā izdarītie secinājumi par lietā konstatētajiem apstākļiem liecina, ka apstrīdētajā apakšprogrammā paredzētie finanšu līdzekļi paši par sevi nerada neatbilstību Satversmes 1. pantam, jo valsts finanšu līdzekļu izlietojums ir jāsamēro ar valsts rīcībā esošo finanšu līdzekļu apmēru [17.5].

Tiesa secināja, ka konstitucionālās institūcijas nav patvaļīgi pārkāpušas apstrīdētās apakšprogrammas pieņemšanas procesuālos noteikumus. Apstrīdētajā apakšprogrammā noteiktais finansējums liecina, ka konkrētajā situācijā ir ievērots līdzsvars starp valsts ekonomiskajām iespējām un nepieciešamību nodrošināt sabiedrības labklājību. Tāpat apstrīdētajā apakšprogrammā Valsts autoceļu fondam paredzētais finansējuma apmērs nav radījis būtisku valsts vai sabiedrības interešu apdraudējumu [17.5].

Satversmes tiesa atzina likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” 4. pielikuma „Valsts pamatbudžeta ieņēmumu un izdevumu atšifrējums pa programmām un apakšprogrammām” apakšprogrammu 23.00.00 par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams, tas stājas spēkā tā pasludināšanas brīdī. Sprieduma teksts ir pieejams arī Satversmes tiesas mājas lapā.

Relīze sagatavota ar mērķi veicināt izpratni par Satversmes tiesā izskatāmajām lietām. Tā nav uzskatāma par nolēmuma daļu un nav saistoša Satversmes tiesai. Spriedumi, lēmumi un cita informācija par Satversmes tiesu atrodama tiesas mājas lapā www.satv.tiesa.gov.lv.

Satversmes tiesa
tiesa@satv.tiesa.gov.lv
67210274