



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2012-01-01

Рига, 6 декабря 2012 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума, Улдис Кинис и Санита Осипова,

по заявлению Департамента по административным делам Сената Верховного суда о возбуждении дела,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17, а также статей 19¹ и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 9 ноября 2012 года рассмотрел дело

«О соответствии пункта 12 Переходных положений Закона об обслуживании отходов, в той мере, в какой он относится к договорам, заключенным без применения нормативных актов о публичной закупке или вне соответствия с нормативными актами о публичной закупке, статье 1 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 28 октября 2010 года Саэйма приняла Закон об обслуживании отходов, который вступил в силу 18 ноября 2010 года.

1.1. Упомянутый закон заменил Закон об обслуживании отходов от 6 декабря 2000 года. Одной из целей принятия нового закона было унифицировать практику самоуправлений при заключении договоров об обслуживании отходов, одной из причин его принятия – необходимость введения требований Директивы 2008/98/ЕС Парламента и Совета Европы от 19 ноября 2008 года (об отходах и отмене некоторых директив).

Чтобы упорядочить сферу обслуживания отходов, Кабинет министров предложил установить переходный период, в течение которого самоуправления должны будут обеспечить заключение договоров об обслуживании отходов в соответствии с нормативными актами о публичной закупке. Поэтому в пункте 12 переходных положений разработанного Кабинетом министров законопроекта «Закон об обслуживании отходов» было предусмотрено: «Если самоуправление и лицо, осуществляющее обслуживание бытовых отходов, заключили договор о сборе, перевозке, перегрузке и хранении бытовых отходов без применения нормативных актов о публичной закупке или вне соответствия с нормативными актами о публичной закупке, упомянутый договор подлежит прекращению в установленный договором срок, однако не позднее 31 декабря 2013 года».

1.2. При подготовке законопроекта ко второму чтению компетентная комиссия Саэймы – Комиссия по политике народного хозяйства и среды, аграрной и региональной политике – сформулировала пункт 12 переходных положений в следующей редакции: «Договор о сборе, перевозке, перегрузке и хранении бытовых отходов, заключенный между самоуправлением и лицом, осуществляющим обслуживание

отходов, до 26 июля 2005 года, прекращается по истечении установленного в договоре срока. Если самоуправление и лицо, осуществляющее обслуживание отходов, после 26 июля 2005 года заключили или продлили договор о сборе, перевозке, перегрузке и хранении бытовых отходов без применения нормативных актов о публичной закупке или вне соответствия с нормативными актами о публичной закупке, упомянутый договор подлежит прекращению не позднее 31 декабря 2012 года» (см. законопроект № 1838/Lp9 «Закон об обслуживании отходов» ко второму чтению, предложение 83).

Материалы стадии подготовки нормы свидетельствуют о том, что изменение формулировки пункта 12 переходных положений Закона об обслуживании отходов было предложено Конфедерацией работодателей Латвии, которая подала свое предложение, вместе с соответствующим обоснованием, Комиссии по политике народного хозяйства и среды, аграрной и региональной политике (см. письмо Конфедерации работодателей Латвии № 2-9/196 от 28 июня 2010 года, стр. 114-116 тома 1 материалов дела).

1.3. В настоящий момент пункт 12 переходных положений Закона об обслуживании отходов предусматривает: «Договор о сборе, перевозке, перегрузке и хранении бытовых отходов, заключенный между самоуправлением и лицом, осуществляющим обслуживание отходов, до 26 июля 2005 года, прекращается по истечении установленного в договоре срока. Если самоуправление и лицо, осуществляющее обслуживание отходов, после 26 июля 2005 года заключили или продлили договор о сборе, перевозке, перегрузке и хранении бытовых отходов без применения нормативных актов о публичной закупке или вне соответствия с нормативными актами о публичной закупке, упомянутый договор подлежит прекращению не позднее 1 июля 2013 года».

2. Заявитель – Департамент по административным делам Сената Верховного суда (далее – Заявитель) – при рассмотрении в кассационной инстанции дела о заявлении общества с ограниченной ответственностью (*лат. сокр. SIA*, далее в тексте – SIA) Lobbel касательно фактических действий Рижской думы, принял решение приостановить судопроизводство и обратиться в Конституционный суд с заявлением о несоответствии пункта 12 переходных положений Закона об обслуживании отходов, в той мере, в какой он относится к договорам о сборе, перевозке, перегрузке и хранении бытовых отходов, заключенным между самоуправлением и лицом, осуществляющим обслуживание отходов, без применения нормативных актов о публичной закупке или вне соответствия с нормативными актами о публичной закупке (далее – оспариваемая норма), статье 1 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

2.1. Если будет признано, что оспариваемая норма соответствует Конституции, SIA Lobbel не будет иметь права требовать, чтобы на самоуправление города Риги была возложена обязанность по организации процедуры закупки или процедуры публичного и частного партнерства в отношении права предоставлять самоуправлению и его жителям услуги сбора, перевозки, перегрузки и хранения бытовых отходов. По мнению Заявителя, разрешить спор, существующий в рассматриваемом деле, можно будет лишь после проверки конституционности оспариваемой нормы.

Заявитель выражает мнение, что оспариваемая норма противоречит принципу правового государства, закрепленному в статье 1 Конституции. Из оспариваемой нормы вытекает необходимость считаться с правовыми последствиями и правовым доверием, вызванными договорами, которые были заключены незаконным путем (без соблюдения действующих в государстве законов). Такую цель оспариваемой нормы нельзя считать

легитимной.

2.2. Заявитель указывает, что неотъемлемой частью принципа правового государства является справедливость. В рамках дела, находящегося в судопроизводстве Заявителя, оспариваемая норма позволяет третьим лицам, заключившим договоры без участия в процедуре закупки, продолжать пользоваться вытекающими из этих договоров правами, в то время как SIA Lobbel таких прав лишено. Пункт 2 статьи 2 Закона о публичных закупках предусматривает, что цель закона – обеспечить свободную конкуренцию среди поставщиков, а также равное и справедливое к ним отношение. Оспариваемая же норма, напротив, предусматривает, что поставщики, незаконно получившие право на предоставление услуг, сохраняют за собой это право. Это ставит SIA Lobbel в неравную и несправедливую ситуацию по сравнению с третьими лицами по делу, находящемуся в судопроизводстве Заявителя. До истечения сроков заключенных договоров об обслуживании отходов SIA Lobbel не будет иметь возможности требовать равного и справедливого распределения прав.

Оспариваемая норма защищает правовое доверие, сложившееся у третьих лиц, которые свое право на предоставление самоуправлению услуг по вывозу бытовых отходов получили противозаконно. Так как принцип правового доверия не должен защищать права, полученные незаконным путем, оспариваемая норма противоречит статье 1 Конституции.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – **Сазйма** – считает, что оспариваемая норма соответствует статье 1 Конституции.

Сазйма указывает, что, принимая оспариваемую норму, законодатель оценил обстоятельства и решил посредством переходных положений защитить правовое доверие соответствующих лиц,

предусмотрев в этих положениях разумный срок, в течение которого договоры об обслуживании отходов могут быть заключены в соответствии с Законом об обслуживании отходов.

Во-первых, у лиц сложилось правовое доверие в отношении того, что за ними сохранятся конкретные права, полученные ими согласно договорам, заключенным до принятия Закона об обслуживании отходов, а именно – право на уже налаженные правоотношения. Во-вторых, законодатель оценил равновесие между защитой правового доверия лиц и обеспечением интересов общества. Общество заинтересовано в том, чтобы в самоуправлениях обеспечивалось обслуживание отходов. Кроме того, обслуживание отходов является сложным видом коммерческой деятельности, требующим объемных финансовых инвестиций и возможности лиц, вовлеченных в соответствующую коммерческую деятельность, полагаться на то, что в соответствующей области они смогут работать достаточно длительное время.

Сазйма подчеркивает, что возможны ситуации, в которых интересам отдельных лиц и всего общества отвечает сохранение существующего правового регулирования, а не резкий переход на новое регулирование, так как последний может быть связан с неопределенностью и риском того, что обслуживание отходов не будет осуществляться на надлежащем уровне.

В дополнение, Сазйма указывает, что договоры об обслуживании отходов с отдельными лицами были заключены местными самоуправлениями, которые действовали в рамках делегированной им компетенции. Принцип самоуправления не позволяет законодателю вмешиваться в деятельность местных самоуправлений и императивно определять, что заключенные самоуправлениями договоры подлежат автоматическому прекращению. Если местное самоуправление заключило договоры с нарушением требований законов, действительность этих

договоров должна оцениваться в соответствии с требованиями нормативных актов, путем оспаривания договоров в суде, а не общим решением законодателя, которое затронуло бы все договоры в соответствующей отрасли и все самоуправления.

4. Приглашенное лицо – Кабинет министров – считает, что оспариваемая норма не соответствует статье 1 Конституции.

Кабинет министров указывает, что в нескольких самоуправлениях им были констатированы проблемы правового характера, связанные с договорами об обслуживании отходов, заключенными в ненадлежащем порядке. Поэтому Кабинет министров предложил следующее решение: самоуправления в течение определенного срока (до 31 декабря 2013 года) должны принять меры, необходимые для того, чтобы договоры об обслуживании отходов были заключены в порядке, установленном нормативными актами.

В свою очередь, оспариваемая норма вообще не решает ситуацию с договорами об обслуживании отходов, которые были заключены до 26 июля 2005 года. Поэтому Кабинет министров считает, что Заявитель обоснованно указывает на несоответствие оспариваемой нормы статье 1 Конституции.

5. Приглашенное лицо – Бюро по надзору за закупками – присоединяется к мнению Заявителя, состоящему в том, что оспариваемая норма противоречит принципу правового государства, заключенному в статье 1 Конституции.

Бюро по надзору за закупками считает, что правомерно заключенными могут считаться только те договоры об обслуживании отходов (в том числе договоры, вносящие изменения в условия первоначальных договоров), что были заключены с соблюдением

действующих на момент заключения договора нормативных актов, которые регулируют публичные закупки или публичное и частное партнерство.

Бюро по надзору за закупками указывает, что договоры об обслуживании отходов должны были заключаться в соответствии с нормативными актами, регулирующими публичные закупки, уже с 1 января 2002 года, когда в силу вступил закон «О закупках для нужд государства или самоуправлений». В свою очередь, обязанность проводить закупки в соответствии с нормативными актами, регулирующими сферу публичных закупок, которая была включена в Закон об обслуживании отходов посредством поправок, которые были внесены законом от 22 июня 2005 года и вступили в силу 26 июля 2005 года, следует считать единственно усовершенствованием нормативного регулирования.

Бюро по надзору за закупками подчеркивает, что оспариваемая норма создает неравную ситуацию также и в отношении действительности договоров, которые были заключены до 26 июля 2005 года (и остаются в силе до окончания установленного в договоре срока) без применения нормативных актов, регулирующих сферу публичных закупок, или вне соответствия с ними, и договоров, заключенных после 26 июля 2005 года (и остающихся в силе до 1 июля 2013 года).

Кроме того, пункт 16 переходных положений Закона об обслуживании отходов предусматривает, что до окончания установленного в договоре срока, но не более чем до 31 декабря 2015 года, действительными являются договоры об обслуживании отходов, заключенные лицами, которые являются заказчиками в понимании нормативных актов, регулирующих сферу публичных закупок, до дня вступления в силу упомянутого закона. Таким образом, в этом случае законодатель также допустил, что еще по крайней мере пять лет после

вступления закона в силу действительными могут оставаться договоры, заключенные без применения нормативных актов, регулирующих сферу публичных закупок, или вне соответствия с ними.

6. Приглашенное лицо – **Совет по конкуренции** – указывает, что оспариваемая норма, оставляющая в силе договоры, заключенные между самоуправлениями и лицами, обслуживающими бытовые отходы, без соблюдения нормативных актов, регулирующих публичные закупки, сохраняет необоснованные преимущества за обслуживающими отходы компаниями, которые эти преимущества получили противоправным путем. Кроме того, оспариваемая норма исключает равные возможности конкурентов претендовать на предоставление услуг конкретному самоуправлению в результате публичной закупки, а также ограничивают выгоды (услуги более высокого качества по наиболее низкой цене), которые в результате конкуренции получили бы самоуправление и его жители. Такое регулирование следует считать препятствующим конкуренции и, таким образом, противоречащим как интересам общества, так и статье 1 Конституции.

7. Приглашенное лицо – **Конфедерация работодателей Латвии** (далее – Конфедерация работодателей) – считает, что необходимо приложить все возможные усилия, чтобы обеспечить равные условия для всех участников рынка, и нельзя поддерживать сохранение преимуществ, которые получены в результате действий, не соответствующих регулированию, заключенному в нормативных актах, однако считаться следует со всеми договорами, которые были заключены с соблюдением требований нормативных актов, которые были в силе в момент заключения договора.

Конфедерация работодателей указывает: если Конституционный

суд констатирует, что и до 26 июля 2005 года при присвоении права на предоставление услуг по вывозу отходов следовало соблюдать требования нормативных актов, регулирующих публичные закупки, аргументы Конфедерации работодателей, приведенные в процессе разработки и принятия оспариваемой нормы, не следует принимать во внимание.

8. Приглашенное лицо – **SIA L&T** – считает, что судопроизводство по делу № 2012-01-01 следует прекратить, так как спор, рассматривающийся в рамках административного дела в суде общей юрисдикции, может быть разрешен путем применения оспариваемой нормы в соответствии с Конституцией. Оспариваемая норма защищает только те договоры, что были заключены в соответствии с нормативным регулированием, действовавшим на момент заключения договора.

SIA L&T также указывает, что при оценке конституционности оспариваемой нормы ее следовало бы признать соответствующей статье 1 Конституции в той мере, в какой она относится к договорам между самоуправлением и обслуживающим отходы лицом о сборе, перевозке, перегрузке и хранении отходов, которые были заключены в период, когда из нормативных актов не вытекала обязанность заключать такие договоры посредством процедуры закупки.

Оспариваемая норма, по мнению SIA L&T, защищает правовое доверие поставщиков услуг по обслуживанию отходов, сложившееся в отношении того, что правомерно заключенные договоры не могут быть прекращены досрочно. Такое доверие является законным, так как, по мнению SIA L&T, в момент заключения договоров закон не предусматривал обязанности заключать договоры об обслуживании отходов посредством процедуры закупки.

Регулирование, предусматривающее досрочное прекращение

договора, само по себе не может быть признано отвечающим интересам общества. Кроме того, необходимо принимать во внимание и негативные последствия, которые такое регулирование вызывает для общества. Досрочное прекращение правомерно заключенного договора нанесло бы ущерб соответствующему поставщику услуг по обслуживанию отходов, который, желая возмещения этого ущерба, может обратиться иск против самоуправления. Поправки к договору, предусматривающие досрочное прекращение договоров, не могут быть признаны обстоятельствами, исключаящими ответственность государства или самоуправлений за расторжение договора. Если оспариваемая норма, в той мере, в какой она касается и правомерно заключенных договоров, будет признана не соответствующей Конституции, бюджетам самоуправлений и жителям самоуправлений будет нанесен существенный ущерб. Кроме того, необходимо принять во внимание, что оспариваемая норма обеспечивает непрерывность и надлежащий качественный уровень обслуживания отходов.

Часть выводов

9. Пункт 12 переходных положения Закона об обслуживании отходов состоит из двух предложений. Первое касается договоров об обслуживании отходов, заключенных до 26 июля 2005 года. В свою очередь, второе предложение касается договоров об обслуживании отходов, заключенных или продленных после 26 июля 2005 года без применения нормативных актов о публичной закупке. Договоры, упомянутые во втором предложении, в силе до 1 июля 2013 года.

Из включенного в заявление изложения фактических обстоятельств и юридического обоснования вытекает, что Заявитель оспаривает не весь пункт 12 переходных положений Закона об

обслуживании отходов, а лишь первое его предложение, в той мере, в какой оно относится к договорам, заключенным без применения или с ненадлежащим применением нормативных актов о публичной закупке (см. пункт 12 заявления, стр. 5 тома 1 материалов дела). В деле отсутствует спор о втором предложении пункта 12 переходных положений.

Таким образом, Конституционный суд оценит первое предложение пункта 12 переходных положений Закона об обслуживании отходов в той мере, в какой оно относится к договорам, заключенным без применения или с ненадлежащим применением нормативных актов о публичной закупке.

10. В соответствии с пунктом 1 статьи 15 закона «О самоуправлениях», автономной функцией самоуправлений является организация обслуживания бытовых отходов. Выполнение этой функции регламентируется как нормативными актами о публичной закупке, так и нормативными актами об обслуживании отходов.

Разрабатывая новый Закон об обслуживании отходов, Кабинет министров учитывал то, что в различных самоуправлениях существует различная практика обслуживания отходов. Имеется в виду, что в большинстве случаев договоры об обслуживании отходов были заключены без применения процедур закупки. Поэтому Кабинет министров предложил унифицировать соответствующую практику и в проекте Закона об обслуживании отходов (далее – Законопроект) предусмотрел срок, до которого самоуправлениям следует заключить договоры об обслуживании отходов в соответствии с нормативными актами о публичной закупке. В приложенной к Законопроекту аннотации указано: «В пункте 12 переходных положений установлен срок, в который подлежат прекращению договоры об обслуживании бытовых отходов,

заключенные без применения нормативных актов о публичной закупке или вне соответствия с нормативными актами о публичной закупке. [..] Статья 15 переходных положений предписывает, что в отношении всех договоров, подлежащих прекращению в соответствии с пунктом 12 переходных положений, самоуправление должно до 31 декабря 2013 года выбрать поставщика услуг по обслуживанию отходов, применяя нормативные акты о публичной закупке или публичном и частном партнерстве» (см. пункт 4 раздела I аннотации к законопроекту №1838/Lp9 «Закон об обслуживании отходов»).

Предложив такую редакцию переходных положений, Кабинет министров признал, что существуют договоры об обслуживании отходов, заключенные без устроения процедуры закупки, в том числе и договоры, заключенные уже в тот период, когда правовые нормы однозначно требовали, чтобы поставщик услуг по обслуживанию отходов выбирался посредством процедуры закупки (см. мнение Кабинета министров, стр. 35-37 тома 2 материалов дела). Таким образом, орган, продвигающий Законопроект, – Кабинет министров – осознавал ситуацию в сфере обслуживания отходов и для ее упорядочения предложил переходный период, в течение которого все договоры могли бы быть заключены в соответствии с нормативными актами, регулирующими сферу публичных закупок.

11. Процесс принятия оспариваемой нормы свидетельствует о том, что законодатель принял решение отступить от первоначально предложенного решения Законопроекта, а именно – от того, что все договоры об обслуживании бытовых отходов, заключенные без применения процедуры закупки, теряют силу по истечении определенного времени. Законодатель избрал решение, заключающееся в том, чтобы переходными положениями закона защитить правовое

доверие отдельных лиц и предусмотреть неопределенный период для перехода на установленный законом порядок, в котором надлежит заключать договоры об обслуживании отходов. Оспариваемая норма предусматривает, что договоры, заключенные до 26 июля 2005 года, остаются в силе до окончания установленного в них срока.

Таким образом, законодатель защитил правовое доверие отдельных лиц, предусмотрев, что ранее заключенные договоры остаются в силе несмотря на то, что при их заключении не применялась процедура закупки.

12. Из ответного письма Сазймы вытекает, что выбор в пользу защиты правоотношений, вытекающих из договоров, которые были заключены до 26 июля 2005 года, объясняется тем, что этой датой в Закон об обслуживании отходов *expressis verbis* было включено требование о применении нормативных актов, регулирующих публичные закупки. При принятии оспариваемой нормы целью законодателя было защитить договоры, заключенные в период, когда требование о применении процедуры закупки еще не было включено в нормативные акты (см. ответное письмо Сазймы, стр. 110 тома 1 материалов дела).

Заявитель оспаривает такие действия законодателя, указывая, что в отношении договоров об обслуживании отходов требование о применении нормативных актов, регулирующих публичные закупки, было в силе уже до 2005 года. Поэтому договоры, заключенные вне соответствия с этими нормативными актами, не подлежат защите. Схожее мнение выражают Кабинет министров, Бюро по надзору за закупками и Совет по конкуренции, указывая, что и до 26 июля 2005 года договоры о предоставлении частным лицам права на вывоз бытовых отходов самоуправления могли заключать только путем устройства публичной закупки или предоставления концессии.

Таким образом, в первую очередь необходимо выяснить, с какого времени в силе пребывает требование, что при заключении договоров об обслуживании отходов необходимо применять нормативные акты, регулирующие публичные закупки.

13. С 1 января 2002 года по 30 апреля 2006 года в силе пребывал закон «О закупке для нужд государства или самоуправлений». Этот закон обязывал заказчиков осуществлять закупки, когда им необходима была поставка товаров, осуществление строительных работ или определенные услуги. Бюро по надзору за закупками указывает, что «предоставление услуг» включало в себя и услуги по обслуживанию отходов (*см. мнение Бюро по надзору за закупками, стр. 75-76 тома 2 материалов дела*). Действовавший до этого закон «О государственном заказе и заказе самоуправлений» (в силе с 1 января 1997 года до 31 декабря 2001 года) устанавливал обязанность проводить закупку, если плата за доставку товаров, строительные работы или предоставляемые услуги полностью или частично осуществлялась из средств государства или самоуправления. В отличие от прежнего закона, новый закон «О закупке для нужд государства и самоуправлений» предусматривал обязанность проводить закупку в установленном законом порядке в отношении поставки товаров, осуществления строительных работ или предоставления услуг независимо от того, кто платит за исполнение договора (например, в случае обслуживания отходов плательщиком может быть как заказчик – самоуправление, - так и находящиеся на его территории владельцы, т.е. создатели, отходов). Упомянутый принцип был соблюден и в Законе о публичных закупках, вступившем в силу 1 мая 2006 года.

Закон «О закупке для нужд государства и самоуправлений» 14 апреля 2004 года был дополнен приложениями (закон от 11 марта 2004 года «Поправки к закону «О закупке для нужд государства и

самоуправлений»)), в том числе приложением 2 «Номенклатура договоров о предоставлении услуг», в котором договоры об услугах классифицированы (разделены на категории) в соответствии с законодательным регулированием, которое должно применяться при их заключении. В упомянутом приложении было указано, что в 16-ю категорию договоров об услугах входят услуги вывоза отходов. Однако это не означало, что только с этого момента должно было применяться регулирование в отношении заключения договоров об обслуживании отходов. Поправки к закону предусматривали, что к услугам, входящим в категории части А (с 1-й по 16-ю) Приложения 2 (в том числе к услугам по обслуживанию отходов) полностью относятся положения закона о проведении закупки. Напротив, к услугам, входящим в категории части В (с 17-й по 27-ю) Приложения 2, относились положения части четвертой статьи 4 закона, допускающие применение лишь некоторых статей закона в процедуре закупки. Таким образом, положения закона «О закупке для нужд государства и самоуправления», касающиеся проведения публичной закупки, уже с момента вступления этого закона в силу – 1 января 2002 года – относились к договорам о предоставлении услуг по обслуживанию отходов.

Кроме того, в части четвертой статьи 33 закона «О закупке для нужд государства и самоуправлений» уже с момента вступления этого закона в силу (1 января 2002 года) было установлено ограничение срока договоров о предоставлении услуг. Первоначально заказчики имели право заключать договоры об услугах только на четыре года, впоследствии же – с внесением поправок от 5 июня 2003 года, которые вступили в силу 10 июля 2003 года, – было установлено, что договоры об услугах заключаются на срок, не превышающий пять лет. Часть третья статьи 67 Закона о публичных закупках также, с момента вступления закона в силу (1 мая 2006 года), предусматривает, что договоры об услугах заключаются на

срок, не превышающий пять лет (за исключением случаев публичного и частного партнерства). Такое регулирование было включено и в Закон об обслуживании отходов.

Следует принимать во внимание и то, что для Латвии с 1 мая 2004 года обязывающими являются правовые акты Европейского Союза, в том числе директивы 89/665/ЕЕС (с поправками, внесенными директивой 2007/66/ЕС), 92/13/ЕЕС (с поправками, внесенными директивой 2007/66/ЕС), 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС, нормы которых переняты нормативными актами Латвии, касающимися публичной закупки и публичного и частного партнерства.

Суд Европейского Союза также раскрыл несколько недостатков надзора за процедурами публичной закупки. В соответствии с постановлениями Суда Европейского Союза, государства-члены должны обеспечить средства эффективной и скорой правозащиты, направленные против решений учреждений-сторон, заключающих договор, и субъектов сторон, заключающих договор, о заключении незаконных договоров. В связи с этим была разработана директива Парламента и Совета Европы 2007/66/ЕС от 11 декабря 2007 года, вносящая в директивы Совета 89/665/ЕЕС и 92/13/ЕЕС поправки касательно улучшения процедуры надзора в сфере предоставления прав на заключение договоров с государством. В соображении 14 преамбулы Директивы 2007/66/ЕС указано, что признание таких договоров недействительными является самым действенным способом восстановления конкуренции и создания новых возможностей ведения предпринимательской деятельности для предпринимателей, которые незаконно были лишены возможности конкурировать.

В латвийские нормативные акты о публичной закупке не было включено особое регулирование, которое бы решило проблему неправомерного заключения договоров (например, санкции по

отношению к сторонам по договору). Такое регулирование было включено в латвийские нормативные акты о публичной закупке только после вступления в силу и по истечении срока введения директивы 2007/66/ЕС (20 декабря 2009 года), то есть, с принятием нового Закона об обслуживании отходов.

Таким образом, требование о применении нормативных актов, регулирующих публичные закупки, при заключении договоров об обслуживании отходов должны были соблюдаться уже с 1 января 2002 года. В свою очередь, ограничение срока договора закупки вытекает из требования о применении процедуры закупки с определенной регулярностью.

14. Заявитель просит оценить соответствие оспариваемой нормы принципу правового государства, закрепленному в статье 1 Конституции.

Статьей 1 Конституции установлено, что Латвия является независимой демократической республикой. Из заключенного в этой статье понятия демократической республики вытекает обязанность государства в своей деятельности соблюдать ряд основных принципов правового государства, в том числе принципы соразмерности и правового доверия [*см. часть выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу № 04-03(98) и пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 24 марта 2000 года по делу № 04-07(99)*].

Каждое правовое государство признает принцип правового доверия. Он определяет, что государственные учреждения должны быть последовательны в отношении нормативных актов, которые они издают, и в своей деятельности учитывать правовое доверие, которое у лиц может сложиться на основании конкретного нормативного акта [*см. часть выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу № 04-03(98)*]. Однако принцип правового доверия не исключает для

государства возможность внести изменения в существующее правовое регулирование (см. пункт 19 решения Конституционного суда от 1 декабря 2010 года по делу № 2010-21-01).

Главная задача принципа правового доверия – защищать права лиц в случаях, когда в результате изменения правового регулирования происходит или возможно ухудшение правового положения частных лиц (см. пункт 21 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

Принцип правового доверия, в числе прочего, требует защиты доверия, которое у лица сложилось в отношении сохранения или реализации определенных имеющихся у него прав. Этот принцип включает обязанность государства выполнять обязательства, которые оно приняло на себя по отношению к лицам. Тем не менее, принцип правового доверия не лишает государство возможности изменить существующее правовое регулирование. Противоположный подход привел бы к неспособности государства реагировать на изменяющиеся обстоятельства жизни. Внося изменения в правовое регулирование, государство должно принимать во внимание права, в отношении сохранения или реализации которых у лица могло сложиться доверие. В то же время принцип правового доверия требует того, чтобы государство, внося изменения в правовое регулирование, соблюдало разумное равновесие между доверием лица и интересами, ради обеспечения которых изменяется регулирование (см. пункт 25 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01).

Приняв оспариваемую норму, законодатель защитил доверие лиц в отношении того, что за ними сохранятся конкретные права, которыми они пользовались согласно договорам об обслуживании отходов, заключенным до принятия Закона об обслуживании отходов. Таким образом, законодатель предусмотрел защиту лиц, чьи договоры были

заключены без соблюдения процедуры закупки (как по той причине, что соответствующее требование еще не было установлено законом, так и потому, что лица не соблюли эти процедуры позднее, при заключении или продлении договоров). Кроме того, упомянутая защита была установлена на весь срок действия таких договоров.

Создавая такое регулирование, законодатель, по сути, стремился обеспечить определенную стабильность в сфере обслуживания доходов, так как правовая защита была предусмотрена в отношении всех договоров об обслуживании отходов, независимо от того, были ли они заключены в соответствии с требованиями действующих нормативных актов.

15. Конституционный суд уже ранее указывал, что защита правового доверия не может быть абсолютной, и по сравнению с ней предотвращению ущемления важных интересов общества должен отдаваться приоритет. В случае констатации существенного ущемления интересов общества государственные органы не только имеют право, но и обязаны действовать (*см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05 и пункт 13 решения Конституционного суда от 6 июля 2009 года по делу № 2008-38-03*). Таким образом, необходимо сопоставить значимость двух противоположных интересов – защита правового доверия отдельных лиц, с одной стороны, и необходимость в интересах общества внести изменения в конкретное регулирование, с другой стороны – для того, чтобы заключить, соблюдается ли разумное равновесие (*см. пункт 25 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01*).

Следовательно, Конституционному суду необходимо выяснить цель, ради достижения которой законодатель принял решение в пользу применения процедуры закупки в сфере обслуживания отходов.

Регулирование публичной закупки относится к публичным договорам о строительных работах, поставке или услугах, которые заключены в финансовых интересах отвечающих определенным критериям заказчиков (государственные учреждения, самоуправления и т.п.), превышают определенные ценовые границы, а также не соответствуют исключениям, предусмотренным регулированием. Посредством этого регулирования достигается рост конкурентоспособности предприятий, снижение цены услуги и лучшее качество услуг.

Публичные закупки способствуют эффективному расходованию государственного бюджета и экономическому развитию, они имеют большое значение, так как государственные закупки (затраты) формируют большую часть экономики государства. В Европейском Союзе общая сумма договоров закупки составляет примерно 17 процентов внутреннего валового продукта Европейского Союза, в Латвии же она немногим ниже 10 процентов (см. *Сводку статистических отчетов (Statistisko pārskatu apkopojums) Бюро по надзору за закупками: http://www.iub.gov.lv/files/upload/statistisko_parskatu_apkopojums_par_2011_PIL.pdf, просмотрено 03.12.2012).*

Публичные закупки также связаны с политическими вопросами и влияют на такие процессы как снижение безработицы, улучшение условий занятости, решение вопросов среды, сбор налогов, развитие предпринимательской деятельности и т.п.

Поэтому существенным является обеспечение свободной конкуренции поставщиков в конкурсе на заключение договора закупки, прозрачность процесса и равное отношение ко всем претендентам, чтобы выбиралось самое выгодное предложение и договор заключался с претендентом, который предлагает наиболее эффективную возможность расходования денег налогоплательщиков. Таким образом, требование о

регулярном применении процедуры закупки в демократическом правовом государстве является необходимым и оправданным, так как при применении процедуры закупки обеспечивается благосостояние всего общества.

Следовательно, требование о применении процедуры закупки направлено на развитие конкуренции, эффективное использование средств государства и самоуправлений, снижение платы за услуги, покрываемой населением, и, в конечном итоге, обеспечивает благосостояние всего общества.

16. Сазйма в ответном письме указывает, что законодатель проводил оценку равновесия между защитой правового доверия лиц и обеспечением интересов общества. Сазйма сопоставила заинтересованность общества в обеспечении обслуживания отходов на территории самоуправления и доверие лиц, вовлеченных в соответствующую коммерческую деятельность, в отношении того, что в соответствующей отрасли они смогут работать достаточно продолжительное время, так как обслуживание отходов является сложным видом коммерческой деятельности, требующим объемных финансовых инвестиций (*см. ответное письмо Сазймы, стр. 112 тома 1 материалов дела*). О вышеупомянутом свидетельствуют и имеющиеся в деле материалы. Однако в то же время следует заключить, что в процессе принятия оспариваемой нормы законодатель не уделил надлежащего внимания интересам общества в сфере публичных закупок. Кроме того, и Кабинет министров, и другие компетентные учреждения информировали законодателя о том, что в сфере обслуживания отходов не осуществляется процедура публичной закупки (*см. приложения к мнению Бюро по надзору за закупками, стр. 78-81 тома 2 материалов дела*).

Пункт 12 переходных положений Закона об обслуживании отходов

предусматривает, что договоры, заключенные без применения или с ненадлежащим применением нормативных актов о публичной закупке, подлежат прекращению не позднее 1 июля 2013 года. Однако оспариваемая норма устанавливает исключение в отношении договоров, заключенных до 26 июля 2005 года. По сути оспариваемая норма защищает ранее заключенные договоры даже в том случае, если они были заключены без соблюдения нормативных актов о публичной закупке. Законодатель не ограничил срок действия этих договоров (в отличие от договоров, заключенных после 26 июля 2005 года), но предписал, что они остаются в силе до окончания указанного в договоре срока.

Конституционный суд уже ранее подчеркивал, что щадящий переход на новое нормативное регулирование может являть собой разумный переходный период или предусмотренную компенсацию (*см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01*). В свою очередь, установление щадящего переходного периода следует рассматривать как средство уменьшения последствий, вызванных ущемлением прав лиц (*см. пункт 25 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01*).

Таким образом, необходимо выяснить, установил ли законодатель, защищая правовое доверие конкретных лиц, разумный срок перехода на новое правовое регулирование и соблюл ли равновесие между защитой правового доверия лиц и обеспечением интересов всего общества.

17. Закон об обслуживании отходов вступил в силу 18 ноября 2010 года. В свою очередь, требование о применении процедуры закупки в отношении услуг по обслуживанию отходов в силе уже с 2002 года, кроме того, в 2003 году законодатель ввел требование о заключении в сфере публичных услуг договоров с ограниченным сроком действия.

Оспариваемая норма создает ситуацию, в которой договоры об обслуживании отходов, заключенные без соблюдения процедуры закупки, могут оставаться в силе долгое время. Например, в Риге есть договоры об обслуживании отходов, заключенные на срок до 2020 года, в Лиепае – до 2020 года, в Елгаве – до 2029 года (см. информацию о заключенных самоуправлениями договорах, стр. 39-62 тома 2 материалов дела). В течение срока действия этих договоров невозможно обеспечить свободную конкуренцию среди участников рынка и эффективное использование средств самоуправлений. В таких случаях в сфере обслуживания отходов не работают принципы конкуренции, направленные на установление наиболее выгодной для потребителей рыночной цены, то есть, заинтересованность в получении как можно более качественной услуги по наиболее соответствующей цене.

Таким образом, решение законодателя в пользу того, чтобы неограниченно защитить договоры, заключенные до 26 июля 2005 года без соблюдения требования о процедуре публичной закупки, создает необоснованные преимущества для отдельной группы лиц и существенно ущемляет интересы общества. В данном случае защите важных для общества интересов следует отдать приоритет по сравнению с принципом правового доверия.

Защита правового доверия отдельных лиц на протяжении неограниченного времени несоразмерна ущемлению интересов общества, так как последнее искажает конкуренцию и исключает возможность получения наиболее качественной услуги за наиболее соответствующую плату.

Следовательно, оспариваемая норма не соответствует статье 1 Конституции.

18. 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 недействительной с момента опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не решил иначе.

В соответствии с пунктом 11 статьи 31 Закона о Конституционном суде, в случае, когда Конституционный суд признает какую-либо правовую норму не соответствующей правовой норме высшей юридической силы, суд должен определить момент, с которого соответствующая норма утрачивает силу. В данном деле Заявитель не просил признать оспариваемую норму недействительной с момента ее принятия.

Конституционный суд, пользуясь правом, присвоенным ему частью третьей статьи 32 Закона о Конституционном суде, в пределах возможностей должен заботиться о том, чтобы ситуация, которая может сложиться в момент утративания оспариваемой нормой силы, не вызвала ущемления основных прав, гарантированных лицам Конституцией, а также не нанесла существенного ущерба интересам государства или общества (*см., например, пункт 25 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*).

Признание оспариваемой нормы недействительной со дня вынесения решения может вызвать существенные последствия в сфере обслуживания отходов (*см. мнение Кабинета министров, стр. 35-37 тома 2 материалов дела*). Имеется в виду, что если Конституционный суд признает оспариваемую норму недействительной со дня ее принятия или со дня вступления решения в силу, создастся неопределенность в сфере, особо важной для обеспечения благосостояния общества. В интересах общества – наличие в этой сфере правовой стабильности. Законодатель, стремясь достигнуть правовой стабильности, уже установил переходный период, в течение которого силу утрачивают

другие договоры об обслуживании отходов – те, что были заключены или продлены без применения или с ненадлежащим применением нормативных актов о публичной закупке. Поэтому было бы обоснованным отнести один переходный период ко всем договорам об обслуживании отходов, заключенным без применения или с ненадлежащим применением нормативных актов о публичной закупке.

Таким образом, оспариваемая норма утрачивает силу 1 июля 2013 года.

Постановляющая часть

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

п о с т а н о в и л:

признать первое предложение пункта 12 переходных положений Закона об обслуживании отходов, в той мере, в какой он относится к договорам, заключенным без применения или с ненадлежащим применением нормативных актов о публичной закупке, не соответствующим статье 1 Конституции Латвийской Республики и недействительным с 1 июля 2013 года.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г.

Кутрис