



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 678307
e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā
Rīgā 2020. gada 20. februārī
lietā Nr. 2019-09-03

Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Ineta Ziemele, tiesneši Sanita Osipova, Aldis Laviņš, Gunārs Kusiņš, Daiga Rezevska, Jānis Neimanis un Artūrs Kučs,

pēc AS “PNB Banka” pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 3. punktu, 17. panta pirmās daļas 11. punktu, kā arī 19.² un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2020. gada 21. janvāra tiesas sēdē izskatīja lietu

“Par Finanšu un kapitāla tirgus komisijas 2018. gada 20. decembra normatīvo noteikumu Nr.198 “Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku maksājumu apmēra Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšanai 2019. gadā noteikšanas un pārskatu iesniegšanas normatīvie noteikumi” 2.11. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam”.

Konstatējošā daļa

1. Saeima 2000. gada 1. jūnijā ir pieņēmusi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumu (turpmāk – Komisijas likums), kas stājās spēkā 2001. gada 1. jūlijā.

Komisijas likuma 2. panta pirmā daļa noteic, ka Finanšu un kapitāla tirgus komisija (turpmāk arī – Komisija) ir pilntiesīga autonoma valsts iestāde, kas atbilstoši savam darbības mērķim un uzdevumiem regulē un pārrauga finanšu un kapitāla tirgu un tā dalībnieku darbību.

Atbilstoši Komisijas likuma 22. panta pirmajai daļai Komisijas darbība tiek finansēta no finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku (turpmāk – tirgus dalībnieki) maksājumiem padomes noteiktajā apmērā, kas nepārsniedz šajā likumā noteikto apmēru. Komisijas likuma 23. pantā ir noteikti tie tirgus dalībnieki, kuriem ir pienākums veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai. Atbilstoši šā panta pirmajai daļai tirgus dalībnieku maksājumu pieļaujamo apmēru un maksāšanas kārtību nosaka attiecīgo tirgus dalībnieku darbību regulējošie likumi. Savukārt Komisijas likuma 24. panta otrā daļa citstarp noteic, ka Komisija izdod normatīvus noteikumus par minēto maksājumu aprēķināšanas kārtību.

Saskaņā ar Kredītiestāžu likuma 100.¹ panta pirmo daļu kredītiestāde maksā Komisijai tās darbības finansēšanai līdz 0,033 procentiem ieskaitot no kredītiestādes vidējā aktīvu apmēra ceturksnī. Šā panta otrā daļa noteic, ka Komisija izdod normatīvus noteikumus par minēto maksājumu aprēķināšanas un pārskatu iesniegšanas kārtību.

Komisija 2018. gada 20. decembrī izdeva ikgadējos normatīvus noteikumus Nr. 198 “Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku maksājumu apmēra Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšanai 2019. gadā noteikšanas un pārskatu iesniegšanas normatīvie noteikumi” (turpmāk – Normatīvie noteikumi Nr. 198). Šie noteikumi citstarp izdoti saskaņā ar Komisijas likuma 24. panta otro daļu un Kredītiestāžu likuma 100.¹ panta otro daļu.

Normatīvo noteikumu Nr. 198 2. punkts nosaka tirgus dalībnieku maksājumu apmēru Komisijas darbības finansēšanai 2019. gadā. Saskaņā ar šo noteikumu 2.11. punktu kredītiestādēm noteikts maksājums 0,0106 procentu apmērā no kredītiestādes vidējā aktīvu apmēra ceturksnī (turpmāk – apstrīdētā norma).

2. Pieteikuma iesniedzēja – AS “PNB Banka” (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) – uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91. panta pirmajam teikumam.

Pieteikuma iesniedzēja ir Latvijā reģistrēta kredītiestāde. No 2017. gada līdz 2019. gadam Komisijas darbības finansēšanai veicamo maksājumu apmērs esot palielināts vienīgi kredītiestādēm. Atsaucoties uz Komisijas 2019. gada budžeta projektu, Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka kredītiestādēm veicamā maksājuma apmērs palielināts citstarp tāpēc, ka atsevišķi tirgus dalībnieki nespēj ar saviem maksājumiem pilnībā segt savas uzraudzības izmaksas.

Pēc Pieteikuma iesniedzējas ieskata, vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas kredītiestādes un visi pārējie tirgus dalībnieki, kuri pakļauti Komisijas uzraudzībai un kuriem ar likumu noteikts pienākums veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai. Tam, ka katra tirgus dalībnieka darbības specifikācija ir atšķirīga un katrā segmentā noteikts atšķirīgs maksājumu apmērs, neesot izšķirošas nozīmes. Atšķirīgā attieksme pret kredītiestādēm, tostarp Pieteikuma iesniedzēju, izpaužoties tādējādi, ka Komisija ar apstrīdēto normu ir palielinājusi Komisijas darbības finansēšanai veicamā maksājuma apmēru vienīgi kredītiestādēm. Tādējādi esot pārkāpts Satversmes 91. pantā nostiprinātais vienlīdzības princips kopsakarā ar Pieteikuma iesniedzējai Satversmes 105. pantā ietvertajām tiesībām uz īpašumu.

Pieteikuma iesniedzēja pieļauj, ka kredītiestādēm veicamo maksājumu apmēra palielināšana saistīta ar banku aktīvu bāzes lieluma prognozes samazināšanos un attiecīgi nepieciešamību nodrošināt, lai tiktu iegūti Komisijas darbības finansēšanai nepieciešamie līdzekļi. Tomēr tas neesot pietiekams pamats palielināt kredītiestādēm veicamo maksājumu apmēru, īpaši ņemot vērā to, ka, lai gan likumā noteiktais maksimālais apmērs nav sasniegts, citiem tirgus dalībniekiem veicamo maksājumu apmērs nav palielināts vai pat ir samazināts. Turklāt par kredītiestāžu vidējā aktīvu apmēra kritumu esot atbildīga arī pati Komisija, jo tā neesot pietiekami rūpējusies par finanšu tirgus stabilitāti un attīstību. Tādējādi samazināta vidējā kredītiestāžu aktīvu līmeņa prognoze

neesot uzskatāma par leģitīmu mērķi kredītiestāžu maksājumu apmēra palielināšanai.

Pēc Pieteikuma iesniedzējas ieskata, normālos tirgus apstākļos katram tirgus dalībniekam vajadzētu būt spējīgam pašam segt savas uzraudzības izmaksas. Ja tas tomēr nav iespējams, tad Komisijai vajadzējis izvērtēt, vai nepastāv iespēja palielināt konkrētā tirgus dalībnieka maksājuma apmēru spēkā esošā normatīvā regulējuma ietvaros. Komisija arī neesot rosinājusi grozīt attiecīgo tirgus dalībnieku darbību regulējošus normatīvos aktus, lai palielinātu tiem noteikto pieļaujamo maksājuma apmēru. Tādējādi apstrīdētajai normai neesot leģitīma mērķa.

Pieteikuma iesniedzēja par tās tiesības mazāk ierobežojošu līdzekli konkrētajā situācijā uzskata proporcionālu maksājumu apmēra palielināšanu visiem tirgus dalībniekiem, ja nav sasniegts likumā pieļautais maksājuma apmērs. Maksimālie Komisijas darbības finansēšanas maksājumu apmēri vēl neesot sasniegti, piemēram, apdrošināšanas segmentā. Tāpat alternatīvs līdzeklis varētu būt savlaicīga ārēja funkciju audita veikšana nolūkā pilnveidot Komisijas darbību un izvērtēt tās izdevumu lietderību.

Pieteikuma iesniedzēja neapšaubot nepieciešamību finansēt Komisijas darbību no tirgus dalībnieku maksājumiem un to, ka sabiedrība kopumā gūst labumu no Komisijas darbības pienācīgas finansēšanas, kas nepieciešama, lai Komisija varētu pilnvērtīgi veikt savas galvenās funkcijas. Tomēr neesot iespējams saskatīt nozīmīgas sabiedrības intereses tajā apstāklī, ka Komisijas darbības finansēšanas maksājumu apmērs ir palielināts vienīgi kredītiestādēm. Tādējādi apstrīdētā norma neatbilst arī samērīguma principam.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Finanšu kapitāla un tirgus komisija – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Kopš 2007. gada visa Komisijas darbība (gan tā, kas saistīta ar tirgus dalībnieku uzraudzību, gan tā, kas tieši ar to nav saistīta) tiek finansēta vienīgi no tirgus dalībnieku maksājumiem. Plānojot nākamā gada ieņēmumus, tostarp

aprēķinot tirgus dalībnieku maksājumu apmēru, Komisijas darbības nodrošināšanai nepieciešamo ieņēmumu apmērs tiekot maksimāli tuvināts Komisijas izmaksu īpatsvaram pa uzraudzības segmentiem. Tomēr ne vienmēr esot iespējams viennozīmīgi noteikt konkrētu jomu, uz kuru attiecināmas izmaksas. Turklāt tirgus dalībnieki dažkārt darbojoties vairākos finanšu un kapitāla tirgus segmentos.

Komisijas finansēšanas modelis un tirgus dalībnieku maksājumu maksimālais apmērs varot būt balstīts ne tikai uz tirgus dalībnieku vai to grupu uzraudzības faktiskajām izmaksām, bet arī uz citiem apsvērumiem. Piemēram, likumdevējs varot izšķirties par apzinātu labvēlīgāka režīma veidošanu kādai atsevišķai tirgus dalībnieku grupai. Atbilstoši likumdevēja noteiktajam Komisijas darbības nodrošināšana esot balstīta uz tirgus dalībnieku solidaritātes principu, un neesot pamatots Pieteikuma iesniedzējas arguments par to, ka katram tirgus dalībniekam jābūt spējīgam ar maksājumiem Komisijai pilnībā segt savas uzraudzības faktiskās izmaksas. Komisija atzīst, ka kredītiestādes sedz ne tikai savas uzraudzības izmaksas, bet arī citu tirgus dalībnieku uzraudzības izmaksas, tomēr līdzīgā situācijā esot arī apdrošināšanas tirgus dalībnieki. Vienīgi finanšu instrumentu tirgus dalībnieki iemaksājot Komisijas budžetā mazāk par šā segmenta uzraudzības izmaksu apmēru.

Kredītiestāžu maksājumi 2019. gadā veidojot tikai 32 procentus no likumdevēja maksimāli pieļautā apmēra, taču vairums citu tirgus dalībnieku maksājumus veicot tiem noteiktajā maksimālajā apmērā vai tuvu tam. Turklāt likumdevējs kredītiestādēm noteikto pieļaujamo maksājuma apmēru neesot grozījis kopš tā pieņemšanas. Tādējādi kredītiestādēm uzliktais slogs neesot pārlietu liels.

Apstrīdētā norma esot izdota, ievērojot normatīvajos aktos paredzēto kārtību. Tā esot izsludināta un publiski pieejama, kā arī pietiekami skaidri formulēta, lai persona varētu izprast no tās izrietošo tiesību un pienākumu saturu un paredzēt tās piemērošanas sekas. Komisijas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus sniedzoties vien tiktāl, ciktāl tai šīs tiesības ir nodotas ar likumu. Komisija,

izdodot Normatīvos noteikumus Nr. 198, esot rīkojusies likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma ietvaros.

Normatīvie noteikumi Nr.198 esot izstrādāti kopā ar Komisijas 2019. gada budžetu. Komisija tirgus dalībnieku maksājumu apmēru noteikusi, ņemot vērā konkrētās tirgus dalībnieku grupas reālās spējas segt faktiskās uzraudzības izmaksas, un ieņēmumu plānošanā ievērojusi arī piesardzības principu, citstarp to, ka kredītiestāžu aktīvi – tām nosakāmā maksājuma aprēķināšanas bāze – 2019. gadā salīdzinājumā ar 2018. gadu varētu samazināties par 25 procentiem. Likumā noteiktais Komisijas finansēšanas modelis liedzot Komisijai saņemt finansējumu no tirgus dalībniekiem tieši proporcionāli to uzraudzībai veltīto resursu patēriņam. Taču bankas kā būtiskākā finanšu tirgus segmenta daļa esot visvairāk ieinteresētas, lai valstiskā finanšu un kapitāla tirgus uzraudzība netiktu ierobežota resursu trūkuma dēļ un Komisija būtu spējīga pilnvērtīgi veikt tai likumā noteiktās funkcijas. Gan Normatīvo noteikumu Nr. 198, gan Komisijas 2019. gada budžeta projektu esot apspriedusi un atbalstījusi arī Komisijas konsultatīvā finanšu un kapitāla tirgus padome. Pret Komisijas 2019. gada budžetu neesot iebildusi arī biedrība “Latvijas Finanšu nozares asociācija”.

Vērtējot to, vai kredītiestādes atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos ar citiem tirgus dalībniekiem, esot jāņem vērā tas, ka Saeima gan ir noteikusi tirgus dalībniekiem vienotu pienākumu veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai, tomēr dažādām tirgus dalībnieku grupām būtiski atšķiras gan maksājuma pieļaujamais apmērs, gan bāze un aprēķināšanas kārtība. Tātad likumdevējs jau esot radījis atšķirīgu tiesisko regulējumu attiecībā uz katru tirgus dalībnieku grupu un šis regulējums Komisijai vairs neļaujot attiecīgos subjektus vērtēt kā tādus, kas atrodas vienādos faktiskajos un tiesiskajos apstākļos. Tādējādi šajā situācijā kredītiestādes un pārējie tirgus dalībnieki neatrodies salīdzināmos apstākļos.

Apstrīdētajai normai esot leģitīms mērķis – nodrošināt Komisijas 2019. gada budžeta finansēšanu, vienlaikus arī saprātīgu un taisnīgu balansu starp to tirgus dalībnieku interesēm, kuriem ir pienākums veikt maksājumus

Komisijas darbības finansēšanai, un tādējādi nodrošināt finanšu un kapitāla tirgus stabilitāti.

Komisijas lietotais līdzeklis, proti, kredītiestādēm noteiktā maksājuma apmēra procentuālā izteiksmē palielināšana, esot piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai, turklāt arī nepieciešams un atbilstošs, lai Komisija varētu pilnvērtīgi darboties. Tādējādi esot ievērots arī samērīguma princips. Turklāt ne Pieteikuma iesniedzēja un lietā pieaicinātās personas, nedz arī Satversmes tiesa nevarot stāties atbildīgās valsts pārvaldes iestādes vietā un aizstāt tās apsvērumus ar savu viedokli. Kaut arī Komisijas noteiktie maksājumi uzraudzības izmaksu segšanai pēc to apmēra ir atšķirīgi, Komisija esot nodrošinājusi taisnīgāko sadalījumu starp tirgus dalībniekiem, ņemot vērā katra tirgus dalībnieka darbības specifiku, sniegto pakalpojumu apjomu un Komisijas faktiskās uzraudzības izmaksas katrā segmentā.

Komisija lūdz Satversmes tiesu izvērtēt, vai nav pamata izbeigt tiesvedību lietā atbilstoši Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 3. punktam, jo pieteikums neatbilstot šā likuma 19.² panta prasībām. Proti, apstrīdētā norma neradot konkrētu un tiešu Pieteikuma iesniedzējas pamattiesību aizskārumu, un pieteikuma pamatā esot tādi argumenti, kas vērsti uz citu tiesību normu apstrīdēšanu.

Pēc iepazīšanās ar lietas materiāliem Komisija atkārtoti norādīja, ka praksē nav iespējama tāda situācija, ka katrs tirgus dalībnieks segtu vienīgi savas uzraudzības izmaksas, jo daudzi tirgus dalībnieki darbojoties ne tikai vienā, bet vairākos finanšu un kapitāla tirgus segmentos. Visām Latvijā reģistrētajām 14 kredītiestādēm esot tiesības darboties arī finanšu instrumentu tirgū, neveicot papildu maksājumus kā šā tirgus segmenta dalībniekiem. Arī Pieteikuma iesniedzēja sniegusi šos pakalpojumus līdz brīdim, kad tās darbība tika apturēta.

Komisija informē, ka tās 2020. gada budžetā plānots kredītiestādēm noteikt mazāku maksājuma apmēru procentuālā izteiksmē nekā 2019. gadā, jo prognozētais banku aktīvu apmērs ir pieaudzis. Komisija katru gadu no jauna izsverot finanšu un kapitāla tirgus rādītāju izmaiņas un attīstības tendences, lai pēc iespējas taisnīgāk sabalansētu budžetu.

4. Pieaicinātā persona – Saeima – uzskata, ka apstrīdētā norma ir izdota, ievērojot likumdevēja piešķirto pilnvarojumu, jo kredītiestāžu maksājumi Komisijas noteiktajā apmērā ir nepieciešami Komisijas darbības finansēšanai un nepārsniedz likumā noteikto maksimālo apmēru.

Likumdevējs esot izvērtējis un Kredītiestāžu likuma 100.¹ panta pirmajā daļā iekļāvis tādu maksājuma maksimālo apmēru, kādu, pēc tā ieskata, būtu samērīgi un pieļaujami no kredītiestādes prasīt Komisijas darbības finansēšanai. Šāds pilnvarojums piešķirot Komisijai rīcības brīvību lemt par kredītiestādēm nosakāmo maksājumu apmēru tiktāl, ciktāl tas nepieciešams likumā noteiktajam mērķim – Komisijas darbības finansēšanai – un nepārsniedz likumā noteikto maksimālo apmēru. Šāda rīcības brīvība attiecībā uz iestādes budžetu citstarp izrietot no Komisijas pilnvērtīgai darbībai nepieciešamās autonomijas. Komisijai tāpat kā jebkuram citam likumpakārtotu tiesību normu izdevējam esot saistoši gan augstāka juridiska spēka normatīvie akti, tostarp Satversme, gan vispārējie tiesību principi.

Tas, ka atsevišķu tirgus dalībnieku uzraudzības izmaksas pilnībā vai daļēji tiek segtas no citu tirgus dalībnieku maksājumiem, esot pieļaujams. Atbilstoši Komisijas likumam kopš 2007. gada Komisijas darbība tiekot finansēta vienīgi no tirgus dalībnieku maksājumiem un Komisija nesaņemot finansējumu ne no valsts budžeta, ne no kāda cita stabila un pastāvīga ienākumu avota. Komisijas likuma 22. pants skaidri nosakot, ka tirgus dalībnieku maksājumi ir paredzēti Komisijas darbības finansēšanai kopumā, nevis uzraudzības funkcijas veikšanai attiecībā uz konkrētu nozari vai konkrētu tirgus dalībnieku. Tāpat arī vienas nozares ietvaros kāda tirgus dalībnieka uzraudzības izmaksas varot segt citi šīs pašas nozares tirgus dalībnieki. Piemēram, lielāka kredītiestāde veikšot lielākus maksājumus Komisijai, tomēr tas ne vienmēr nozīmējot to, ka šīs iestādes uzraudzībai būs jāizlieto vairāk resursu. Savukārt tad, ja Komisija konstatējusi augstākus riskus mazākas kredītiestādes darbībā, tā šo iestādi uzraudzīšot intensīvāk, attiecīgi atvēlot tās uzraudzībai vairāk resursu.

Saeima piekrīt atbildes rakstā norādītajam, ka Komisijas funkcijas dažkārt nevar strikti sadalīt pa nozarēm vai atsevišķiem tirgus dalībniekiem. Atsaucoties uz Bāzeles Banku uzraudzības komitejas izstrādātajiem Efektīvas banku uzraudzības pamatprincipiem (turpmāk – Bāzeles pamatprincipi), Saeima norāda, ka banku uzraudzības iestādei jābūt nodrošinātiem efektīvas uzraudzības īstenošanai pietiekamiem resursiem un šo resursu pieejamībai jābūt nodrošinātai tādā veidā, kas nemazinātu iestādes autonomiju un darbības neatkarību. Turklāt Komisijas darbības nodrošināšanai esot nepieciešams arī tās administratīvo izdevumu finansējums – tas gan tieši neattiecoties uz Komisijas veikto uzraudzības funkciju, bet bez tā neesot iespējama Komisijas pilnvērtīga un efektīva funkcionēšana.

Tātad, lai sasniegtu likumā noteikto Komisijas darbības mērķi, esot pieļaujams tas, ka vienu tirgus dalībnieku uzraudzības izmaksas tiek segtas no citu tirgus dalībnieku maksājumiem Komisijas darbības finansēšanai. To, cik lielā mērā tas nepieciešams un kā atbilstoši šai nepieciešamībai nosakāms katra tirgus dalībnieka maksājumu apmērs, vērtējot un nosakot pati Komisija, izdodot normatīvos noteikumus.

5. Pieaicinātā persona – Valsts kontrole – norāda, ka tās uzdevums atbilstoši Valsts kontroles likumā noteiktajam ir veikt revīzijas, lai noskaidrotu, vai rīcība ar publiskā sektora finanšu līdzekļiem un mantu ir tiesiska un lietderīga, kā arī sniegt revidējamām vienībām ieteikumus revīzijās konstatēto trūkumu novēršanai un informēt tiesībaizsardzības iestādes par revīzijās konstatētajiem tiesību normu pārkāpumiem. Viedokli Valsts kontrole sniedzot revīzijas noslēgumā, kad tās revidenti ir iepazinušies ar konkrētu faktisko situāciju, izvērtējuši kontrolējamo jomu reglamentējošus normatīvos aktus, rīcības atbilstību šo normatīvo aktu prasībām un izdarījuši secinājumus par konkrētas rīcības likumību un lietderību.

Savukārt Komisija kā pilntiesīga autonoma valsts iestāde patstāvīgi pieņemot lēmumus savas kompetences ietvaros, veicot tai ar likumu noteiktos uzdevumus un atbildot par to izpildi. Neviens neesot tiesīgs iejaukties Komisijas

darbībā, izņemot tās institūcijas un amatpersonas, kurām šādas tiesības ir noteiktas Komisijas likumā. Atbilstoši šim likumam Komisijas darbību katru gadu revidējot neatkarīgs zvērināts revidents. Turklāt Komisijas darbība tiekot finansēta no tirgus dalībnieku maksājumiem, nevis no valsts budžeta līdzekļiem. Līdz ar to Komisija neesot pakļauta Valsts kontroles revīzijām.

6. Pieaicinātā persona – Finanšu ministrija – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Tirgus dalībniekiem noteiktie maksājumi Komisijas darbības finansēšanai esot pielīdzināmi valsts noteiktai nodevai par tirgus dalībnieku darbības uzraudzību. Taču saskaņā ar normatīvajiem aktiem ne visiem tirgus dalībniekiem vajagot šādus maksājumus veikt. Tādējādi tirgus dalībnieku starpā un arī kredītiestāžu līmenī darbojoties solidaritātes princips un tiekot pieļauts tas, ka vienu tirgus dalībnieku uzraudzības izmaksas tiek segtas no citu tirgus dalībnieku maksājumiem Komisijas darbības finansēšanai. Turklāt Komisija esot kredītiestādēm radījusi labvēlīgākus apstākļus, nenosakot maksājumu likumdevēja pieļautajā maksimālajā apmērā.

Tirgus dalībnieku uzraudzība esot komplekss pasākumu kopums, kas vērsts uz Komisijas likumā noteikto Komisijas darbības mērķu sasniegšanu. Tādējādi katram tirgus dalībniekam vai dalībnieku grupai neesot pilnībā jāsedz savas uzraudzības faktiskās izmaksas, bet gan visiem tirgus dalībniekiem kopā jāspēj nodrošināt Komisijas darbības nepārtrauktību un neatkarību.

Komisijai, izdodot normatīvos noteikumus, ar kuriem tiek noteikts Komisijas darbības finansēšanai veicamo maksājumu apmērs, esot jāņem vērā tirgus dalībnieku darbību regulējošos likumos noteiktais pilnvarojums, pieļautais maksājuma apmērs un tā aprēķināšanas kārtība. Kredītiestādes un citi tirgus dalībnieki neatrodoties salīdzināmos apstākļos attiecībā uz maksājumiem Komisijas darbības finansēšanai, jo likumdevējs noteicis atšķirīgu normatīvo regulējumu katrai tirgus dalībnieku grupai. Tāpat esot jāņem vērā tas, ka kredītiestādes var būt ne tikai monetāro finanšu iestāžu jomas dalībnieces, bet, piemēram, arī finanšu instrumentu tirgus dalībnieces, taču šajā aspektā neveic

maksājumus Komisijas darbības finansēšanai. Tādējādi ar apstrīdēto normu neesot pieļauta atšķirīga attieksme pret kredītiestādēm.

7. Pieaicinātā persona – Tieslietu ministrija – uzskata, ka visi tirgus dalībnieki, kuru darbības uzraudzību veic Komisija un kuriem likums nosaka pienākumu veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai, atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Ar apstrīdēto normu kredītiestādēm esot noteikts procentuālā izteiksmē lielāka apmēra maksājums nekā iepriekš, savukārt citiem tirgus dalībniekiem tas esot noteikts iepriekšējā apmērā. Tādējādi apstrīdētā norma paredzot atšķirīgu attieksmi pret vienādos un salīdzināmos apstākļos esošām personām.

Neesot šaubu par Komisijas kompetenci izdot apstrīdēto normu un to, ka šī norma ir izdota pienācīgā kārtībā. Savukārt kredītiestāžu vidējā aktīvu līmeņa prognozi nevarot uzskatīt par leģitīmu mērķi atšķirīgas attieksmes noteikšanai pret kredītiestādēm. Tomēr Komisija esot sniegusi matemātiskā loģikā un kredītiestāžu darbībā balstītu pamatojumu par šā apstākļa sasaisti ar nepieciešamību palielināt maksājuma apmēru kredītiestādēm un Tieslietu ministrija neesot kompetenta apšaubīt Komisijas sniegtos argumentus.

Normatīvie akti nenosakot, ka konkrētas tirgus dalībnieku grupas maksājumi būtu izlietojami vienīgi tās uzraudzības nodrošināšanai. Komisijai, nosakot tirgus dalībnieku maksājumu apmēru, esot tiesības piemērot solidaritātes principu un konkrētai tirgus dalībnieku grupai noteikt tādu maksājumu, lai tiktu segts arī citu tirgus dalībnieku uzraudzības pašfinansējuma deficīts. Tomēr šāda lēmuma samērīgums esot atkarīgs no tā, vai Komisija lēmuma pieņemšanā ir ievērojusi tādu pašas norādītos apsvērumus kā konkrētas tirgus dalībnieku grupas spēja segt uzraudzības izmaksas ar faktiskajiem uzraudzības maksājumiem, katra tirgus dalībnieka darbības specifika, tirgus rādītāji, visu tirgus dalībnieku interešu saskaņošana.

8. Pieaicinātā persona – tiesībsargs – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Pieteikuma iesniedzējas norādītās tirgus dalībniekus vienojošās pazīmes esot virspusējas. Saskaņā ar normatīvajiem aktiem maksājumi Komisijas darbības finansēšanai pēc apmēra un to aprēķināšanas kārtības atšķiroties, turklāt esot arī tādi tirgus dalībnieki, kuriem šie maksājumi nav jāveic. Esot svarīgi ņemt vērā, ka visi tie tirgus dalībnieki, kuriem ar likumu noteikts pienākums veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai, finansē arī to tirgus dalībnieku uzraudzību, kuri neveic nekādus maksājumus. Tādējādi Komisijas darbība tiekot finansēta solidāri un tirgus dalībnieki neveicot maksājumus tieši un vienīgi par savu uzraudzību. Lai gan lielākajai daļai tirgus dalībnieku esot vienots pienākums ar saviem maksājumiem uzturēt Komisijas darbību, tomēr maksājumu aprēķināšanas kārtība esot tik atšķirīga, ka šajā ziņā tirgus dalībniekus nevarot salīdzināt.

9. Pieaicinātā persona – Latvijas Banka – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Komisijas finansēšanas modelis esot vērtējams, ievērojot budžeta veidošanas tiesiskajam regulējumam raksturīgos principus, kā arī Satversmes tiesas judikatūru nodokļu jomā, jo tirgus dalībnieku maksājumi Komisijas darbības finansēšanai esot līdzvērtīgi valsts nodevai. No normatīvajiem aktiem neizrietot tas, ka tirgus dalībnieku maksājumiem būtu jebkādā veidā jāatbilst to izdevumu apmēram, kuri Komisijai radušies saistībā ar konkrēta tirgus dalībnieka vai dalībnieku grupas uzraudzību. Komisijas budžeta mērķis esot vispārējs – segt ar pienācīgiem ieņēmumiem izdevumus, kas Komisijai rodas, pilnvērtīgi īstenojot visas tai likumā noteiktās funkcijas un savu darbību kopumā. Tādējādi Komisijas budžets esot tās darbības finanšu plāns, kurā ieņēmumi un izdevumi tiekot plānoti tā, lai nodrošinātu Komisijas spēju pildīt visas tās funkcijas atbilstoši attiecīgajā gadā paredzētajām prioritātēm un ekonomiskajai situācijai sabiedrības kopējā labuma vārdā.

Attiecībā uz to, vai kredītiestādes un pārējie tirgus dalībnieki atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, Latvijas Banka norāda, ka dažādu nozaru pakļaušana vienam vai vairākiem regulatoriem primāri ir politiska izšķiršanās un

to apliecina arī citu Eiropas valstu prakse uzraudzības kompetenču noteikšanā. Tirgus dalībnieku pakļautība vienam regulatoram nenozīmē, ka šāda politiskā izšķiršanās būtu notikusi tādēļ, ka visi tirgus dalībnieki ir savstarpēji salīdzināmi.

Tieši tirgus dalībnieku darbības specifikācijai esot izšķiroša nozīme, identificējot, nošķirot un salīdzinot dažādas personu grupas vienlīdzības principa kontekstā. Kredītiestādes būtu salīdzināmas ar citiem tirgus dalībniekiem tikai tiktāl, ciktāl to sniegtie finanšu pakalpojumi ir aizvietojami un ciktāl tās konkurē ar citiem tirgus dalībniekiem. Piemēram, starp kredītiestādes un apdrošināšanas tirgus dalībnieka sniegtajiem pakalpojumiem esot tik būtiska atšķirība, ka tie neesot savstarpēji aizvietojami, – tāpat šie tirgus dalībnieki veicot komercdarbību atšķirīgos tirgos un savstarpēji nekonkurējot.

Tā kā kredītiestādes licence dod tiesības sniegt arī tādus finanšu pakalpojumus, kurus citi tirgus dalībnieki var sniegt vienīgi tad, ja ir saņēmuši speciālu licenci šo pakalpojumu sniegšanai, kredītiestādes ar šiem tirgus dalībniekiem varot salīdzināt daļēji. Kredītiestādei šie pakalpojumi būtu tikai daļa no visiem tās sniegtajiem pakalpojumiem, turpretī tirgus dalībnieki ar speciālo licenci sniegtu tikai šos konkrētos finanšu pakalpojumus. Tomēr tirgus dalībniekiem noteikto maksājumu apmērs esot piesaistīts tirgus dalībnieku darbības nozarei, nevis sniegto finanšu pakalpojumu veidiem. Vērā esot ņemama arī tirgus dalībnieku uzraudzības jomai raksturīgā risku pieeja, atbilstoši kurai uzraudzība tiekot veikta ne tikai konkrētu finanšu pakalpojumu sniedzēju dalījumā, bet arī institucionāli saistītu finanšu pakalpojumu sniedzēju grupu ietvaros. Komisijai neesot pienākuma individualizēt maksājumu apmēru pa finanšu pakalpojumu veidiem, jo tai esot rīcības brīvība maksājumu apmēra noteikšanā. Tādējādi kredītiestādes kā tirgus dalībnieki neatrodies salīdzināmos apstākļos ar citiem tirgus dalībniekiem, kuri pakļauti Komisijas uzraudzībai un veic maksājumus tās darbības finansēšanai.

10. Pieaicinātā persona – Konkurences padome – uzskata, ka tirgus dalībnieki, kas darbojas atšķirīgos tirgus segmentos, neatrodas salīdzināmos

konkurences apstākļos un atšķirīga attieksme pret tiem konkurences tiesību izpratnē nav saskatāma.

Normatīvā akta izdevējam, paredzot viena konkrētā tirgus dalībniekiem atšķirīgus maksājumus, esot jāspēj objektīvi pamatot šīs atšķirības arī kontekstā ar valsts atbalsta regulējumu, kas vērsts uz vienlīdzīgu konkurences apstākļu nodrošināšanu konkrētajā tirgū. Lai vērtētu tirgus dalībniekiem noteikto maksājumu atšķirības, esot jāņem vērā tas, vai tirgus dalībnieki atrodas salīdzināmos apstākļos šajā tirgus kontekstā. Turklāt arī atšķirīgu maksājumu noteikšanu viena konkrētā tirgus dalībniekiem varot neuzskatīt par diskriminējošu, ja tā ir objektīvi pamatojama ar citiem tiesiskiem mērķiem.

Konkurences padome tirgus dalībnieku atrašanos salīdzināmos apstākļos varot konstatēt, nosakot konkrēto tirgu. Vērtējot konkurences ierobežojumus normatīvā regulējuma kontekstā, Konkurences padome veicot tikai pirmšķietamu tirgus identificēšanu, tostarp vadoties no iepriekšējiem lēmumiem, ja tādi ir. Piemēram, kredītiestādes, visticamāk, varot tikt vērtētas kā faktiski vai vismaz potenciāli konkurenti, savukārt apdrošināšanas pakalpojumu sniedzēji pilnīgi noteikti nekonkurējot ar kredītiestādēm.

11. Pieaicinātā persona – biedrība “Latvijas Finanšu nozares asociācija” (turpmāk – Finanšu nozares asociācija) – uzskata, ka attiecībā uz maksājumiem Komisijas darbības finansēšanai salīdzināmos apstākļos atrodas visi tirgus dalībnieki, kuriem šādi maksājumi jāveic.

Finanšu nozares asociācija uzsver, ka kredītiestāžu un arī citu tirgus dalībnieku uzraudzībai ir nepieciešams adekvāts finansējums un Latvijā, it īpaši pašreizējos apstākļos, nepieciešams spējīgs un stiprs finanšu jomas regulators, lai tiktu nodrošināta to uzdevumu izpilde, kuri paredzēti ar Ministru kabineta 2018. gada 11. oktobra rīkojumu Nr. 512 apstiprinātajā Pasākumu plānā noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanai laika periodam līdz 2019. gada 31. decembrim.

Komisija jau ilgstoši daļu no kredītiestāžu maksājumiem par uzraudzību izmantojot, lai segtu ar kredītiestāžu riskiem nesaistītas citu tirgus dalībnieku

uzraudzības izmaksas. Šāda kārtība neesot ilgtspējīga. Visiem tirgus dalībniekiem, kuru uzraudzību īsteno Komisija, vajadzētu būt spējīgiem segt savas uzraudzības izmaksas. Ja tas nav iespējams spēkā esošo likumu ietvaros, tad normatīvajos aktos vajadzētu izdarīt grozījumus. Darbības uzsākšana finanšu un kapitāla sektorā esot katra komersanta brīva izvēle, un komersants nedrīkstot attaisnoties ar to, ka uzraudzības izmaksas objektīvi nav iespējams segt resursu trūkuma dēļ. Šobrīd attiecībā uz vienu tirgus dalībnieku daļu faktiski tiekot īstenots zināms valsts atbalsts neproporcionālas nodevu politikas veidā.

Atšķirīga attieksme pret kredītiestādēm tiekot pieļauta tāpēc, ka monetāro finanšu iestāžu maksājumi veidojot lielāko daļu no Komisijas ieņēmumiem, un tādējādi šīs iestādes finansējot arī citu tirgus dalībnieku uzraudzību. Pēc Finanšu nozares asociācijas ieskata, atšķirīga attieksme uz laiku būtu pieļaujama tikai tādā gadījumā, ja likumdevējs par prioritāti uzskatītu kāda atsevišķa uzņēmējdarbības segmenta attīstīšanu vai būtu nepieciešami kādi būtiski ieguldījumi infrastruktūrā. Savukārt ilgtermiņā šāda attieksme neesot pieļaujama.

12. Pieaicinātā persona – biedrība “Latvijas Apdrošinātāju asociācija” – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Varot piekrist Pieteikuma iesniedzējas argumentam, ka katram tirgus dalībniekam būtu jāspēj segt savas uzraudzības izmaksas, tomēr tas neatbilstot Komisijas likuma regulējumam. Starp tirgus dalībniekiem darbojoties solidaritātes princips, un atsevišķu tirgus segmentu uzraudzība tiekot subsidēta no citu tirgus dalībnieku maksājumiem. Nedzīvības apdrošināšanas sektora tirgus dalībnieki ar saviem maksājumiem sedzot daļu no apdrošināšanas starpnieku uzraudzības izmaksām, tādējādi apdrošināšanas tirgus dalībnieki pilnībā sedzot sava segmenta uzraudzības izmaksas. Arī turpmākie maksājumu aprēķināšanas bāzes rādītāji esot augoši. Paaugstinoties apdrošināšanas tirgus dalībnieku finanšu rādītājiem, palielinoties arī veicamo maksājumu apmērs un proporcionāla maksājumu apmēra celšana visiem tirgus dalībniekiem neesot

nepieciešama. Savukārt tad, ja vidējais aktīvu apmērs samazinās, esot jāpalielina maksājumu apmērs, lai iegūtu Komisijas darbībai nepieciešamo finansējumu.

Finanšu un kapitāla tirgus sastāvot no dažādiem segmentiem ar atšķirīgiem finanšu rādītājiem, tirgus daļām un aktīvu apjomiem. Arī viena kopēja tirgus uzrauga esība neesot pamats atzīt, ka tirgus dalībnieki atrodas salīdzināmos apstākļos. Katrs segments tiek regulēts saskaņā ar citiem noteikumiem un principiem. Tādējādi tirgus dalībnieki neatrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

13. Pieaicinātā persona – biedrība “Latvijas Profesionālo Apdrošināšanas brokeru Asociācija” – norāda, ka katram Komisijas uzraudzītajam segmentam ir sava specifika, tostarp atšķirīgi uzraudzības plāni un mērķi. Kredītiestādes sniedzot arī tādus pakalpojumus, kuru uzraudzības finansēšanā tās nepiedaloties. Piemēram, gandrīz visas Latvijā reģistrētās kredītiestādes darbojoties kā apdrošināšanas starpnieki, turklāt dažas no tām – lielā mērogā.

Apdrošināšanas segmentā tirgus dalībnieki vienmēr esot pilnā apjomā seguši uzraudzības izdevumus, tostarp kopš 2016. gada 1. janvāra daļu uzraudzības izdevumu sedzot arī apdrošināšanas brokeru sabiedrības. Tādējādi kredītiestādes neesot finansējušas un nefinansējot apdrošināšanas segmenta tirgus dalībnieku uzraudzību. Tieši otrādi – kredītiestāžu sniegto apdrošināšanas starpniecības pakalpojumu uzraudzības izdevumi tiek segti no apdrošināšanas segmenta tirgus dalībnieku maksājumiem.

Komisijas veiktajām uzraudzības darbībām un to finansēšanai nepieciešamajiem tirgus dalībnieku maksājumiem vajagot būt samērīgiem ar sabiedrībai sniegto labumu un mērķiem, kuri būtu jāsasniedz. Sabiedrības mērķis esot ne tikai uzraudzīt, bet arī attīstīt kādu nozari, tāpēc esot kritiski jāvērtē prasība, ka visi kādas nozares uzraudzības maksājumi būtu jāsedz tieši šīs uzraugāmās nozares tirgus dalībniekiem. Strikta prasība katrai nozarei jau no pirmās dienas pilnībā segt savas uzraudzības izmaksas kavētu vai pat padarītu neiespējamu atsevišķu nozaru attīstību, tādējādi kaitējot Latvijas

tautsaimniecībai, kā arī apgrūtinot iedzīvotāju pieeju svarīgiem nākotnes finanšu nozares pakalpojumiem.

14. Pieaicinātā persona – biedrība “Latvijas Kooperatīvo krājaizdevu sabiedrību savienība” – pievienojas Komisijas atbildes rakstā sniegtajai argumentācijai un uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

15. Pieaicinātā persona – Banku augstskolas Vadībzinību katedras asociētais profesors *Dr. iur. Jānis Grasis* – uzskata, ka visi tirgus dalībnieki nav pilnīgi vienādos apstākļos.

Komisijas finansēšanas modelis, kas darbojas Latvijā, radot zināmu interešu konfliktu, jo Komisiju finansējot uzraugāmie tirgus dalībnieki un pastāvot saistība starp tirgus dalībnieku aktīvu apmēru vai veicamajām finanšu operācijām un Komisijas budžetu.

Ņemot vērā to, cik pašreizējā Komisijas finansēšanas modeļa ietvaros ir grūti aprēķināt katra finanšu un kapitāla tirgus segmenta uzraudzības izmaksas, tas, ka tirgus dalībnieki nesedz tieši savas uzraudzības izmaksas, esot pieļaujams ar vienu nosacījumu: ja visi tirgus dalībnieki solidāri piedalās Komisijas darbības finansēšanā ar saviem maksājumiem likumā pieļautajā apmērā vai tuvu tam.

Vērtējot tirgus dalībnieku veicamos maksājumus Komisijas darbības finansēšanai, esot jāsecina, ka tirgus dalībnieki neatrodas salīdzināmos apstākļos. Tas izrietot no tiesiskā regulējuma, kas noteic, kādā veidā tiek aprēķināti dažādu tirgus dalībnieku maksājumi Komisijas budžetā. Dažiem tirgus dalībniekiem maksājumi Komisijai vispār neesot jāveic. Savukārt kredītiestādes darbojoties arī finanšu instrumentu tirgū, pildot turētājbankas un valsts fondēto pensiju plānu pārraudzības funkcijas, taču par šo darbību uzraudzību nepastarpināti neveicot maksājumus Komisijai. Tirgus dalībnieki neesot salīdzināmos apstākļos arī tāpēc, ka Komisija nevarot saņemt no tiem finansējumu tieši proporcionāli to uzraudzībai veltīto resursu patēriņam, tāpēc kredītiestādēm esot jāuzņemas papildu maksājumu slogs.

Tomēr pret kredītiestādēm esot pieļauta atšķirīga attieksme, jo pēdējo triju gadu laikā Komisija palielinājusi tirgus dalībnieku maksājumus vienīgi kredītiestādēm. Savukārt tie neesot palielināti citiem tirgus dalībniekiem, kuru maksājumi arī vēl nav sasnieguši normatīvajos aktos pieļauto apmēru. J. Grasis pieļauj, ka maksājumu apmēra palielināšana kredītiestādēm saistīta arī ar banku aktīvu bāzes lieluma prognozes samazināšanos. Tomēr labums, ko šajā gadījumā iegūst sabiedrība, esot mazāks par personas tiesībām un interesēm nodarīto zaudējumu.

16. Pieaicinātā persona – zvērināts advokāts Rūdolfs Eņģelis – uzskata, ka pamatā visi tirgus dalībnieki atrodas salīdzināmos apstākļos, jo katrs no tiem sniedzot noteiktam regulatīvajam ietvaram pakļautus pakalpojumus saviem klientiem un darot to par atlīdzību, tādējādi cenšoties gūt peļņu. Turklāt nebūtu pamatoti prasīt, lai kāds tirgus dalībnieks ilgtermiņā finansē citu tirgus dalībnieku uzraudzību.

Maksājumi Komisijas darbības finansēšanai ietilpstot tirgus dalībnieku izdevumos, kuru aprēķināšanas kārtību un apmēru paši tirgus dalībnieki nevarot ietekmēt. Tā kā ieguvēji no tirgus dalībnieku sniegtajiem pakalpojumiem esot to klienti, galu galā klienti esot arī tie, kas netieši maksājis Komisijai par saņemto pakalpojumu sniedzēja uzraudzību.

Izvēloties uzraudzības finansēšanas modeli, priekšroka būtu dodama uzraudzības pašfinansēšanas principam. Neesot attaisnojams tas, ka kredītiestādēm jāmaksā par citu tirgus dalībnieku uzraudzību tādēļ, ka tie paši nevar atļauties pietiekami lielus maksājumus, lai segtu savas uzraudzības izmaksas. Īstermiņā likumdevējs, ievērojot zināmus nosacījumus, varētu paredzēt atkāpes no pašfinansēšanas prasībām, piemēram, tad, ja konstatējams būtisks sabiedrības ieguvums no jauna veida pakalpojuma ienākšanas tirgū. Savukārt kredītiestādēm esot jāfinansē visu savu darbības aspektu uzraudzība, arī, piemēram, uzraudzība pār to darbību finanšu instrumentu tirgū vai darbību, kuru tās veic kā apdrošināšanas starpnieki.

Finanšu un kapitāla tirgus uzraudzība, kas vērsta uz sabiedrības labklājību un tautsaimniecības attīstību, esot vitāli svarīga valsts pārvaldes funkcija, un Komisijas uzdevums to nodrošināt esot ierobežots ar likumdevēja pieļauto maksājumu apmēru. Spēkā esošajā Komisijas finansēšanas modelī visiem “donorsektoriem” būtu jānosaka proporcionāls uzraudzības maksājumu palielinājums. Tomēr esot jāņem vērā arī citi Komisijas norādītie argumenti, piemēram, kredītiestāžu kopējā aktīvu apjoma prognozes samazināšanās, kam bijusi nozīme, nosakot ikgadējo maksājumu Komisijas darbības finansēšanai. Tā kā dažām tirgus dalībnieku grupām, kas nespēj segt savas uzraudzības izmaksas, likums tomēr pieļauj augstāku maksājumu apmēru nekā Komisijas noteiktais, iespējams, ka atšķirīga attieksme tomēr esot pieļauta.

Secinājumu daļa

17. Komisija lūdz Satversmes tiesu izvērtēt, vai tiesvedība lietā nebūtu izbeidzama, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 3. punktu.

Procesuāla rakstura jautājumi ir skatāmi pirms tiesību normu satversmības izvērtēšanas pēc būtības (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2017. gada 10. februāra sprieduma lietā Nr. 2016-06-01 17. punktu*). Tādējādi Komisijas lūgums izvērtējams visupirms.

Komisija uzskata, ka apstrīdētā norma nerada Pieteikuma iesniedzējas pamattiesību aizskārumu. Proti, ar apstrīdēto normu neesot tieši noteikts pienākums Pieteikuma iesniedzējai veikt maksājumu Komisijas darbības finansēšanai, un šī norma nosakot vienīgi kredītiestāžu maksājumu apmēru 2019. gadā. Savukārt pienākums kredītiestādēm veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai tieši izrietot no Komisijas likuma 22. panta pirmās daļas un 23. panta pirmās daļas, kā arī Kredītiestāžu likuma 100.¹ panta pirmās daļas.

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 19.² panta pirmo daļu konstitucionālo sūdzību Satversmes tiesai var iesniegt ikviena persona, kura uzskata, ka tai Satversmē noteiktās pamattiesības aizskar tiesību norma, kas

neatbilst augstāka juridiska spēka tiesību normai. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka personas pamattiesību aizskārums ir konstatējams, ja: pirmkārt, personai Satversmē ir noteiktas konkrētās pamattiesības, proti, apstrīdētā norma ietilpst konkrēto pamattiesību tvērumā; otrkārt, tieši apstrīdētā norma aizskar personai Satversmē noteiktās pamattiesības (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 23. novembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2016-02-01 5. punktu*). Tāpat Satversmes tiesa ir atzinusi: izskatot iesniegto konstitucionālo sūdzību un lemjot par lietas ierosināšanu, tiek vērtēta sūdzības atbilstība Satversmes tiesas likuma prasībām, pārlicinoties, vai pieteikuma iesniedzējs ir sniedzis pamatojumu savam pamattiesību aizskārumam. Savukārt lietas izskatīšanas gaitā tiesa pārbauda aizskāruma esību, ņemot vērā lietā apkopotos materiālus un viedokļus (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 6. oktobra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2014-35-03 13. punktu*).

Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka apstrīd nevis likumā noteikto pienākumu veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai pašu par sevi, bet gan tieši atšķirīgo attieksmi, kas, pēc Pieteikuma iesniedzējas ieskata, izriet no apstrīdētās normas. Arī Komisija atbildes rakstā atsaukusies uz pieteikumā ietvertu norādi, ka Pieteikuma iesniedzēja neapšaubā nepieciešamību finansēt Komisijas darbību no tirgus dalībnieku maksājumiem.

Pieteikuma iesniedzēja ir kredītiestāde, un ar normatīvajiem aktiem tai noteikts pienākums veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai. Šā pienākuma tvērumā ietilpst arī konkrētais maksājuma apmērs, kas noteikts apstrīdētajā normā. Tādējādi Pieteikuma iesniedzēja ir apstrīdētās normas adresāts un šī norma Pieteikuma iesniedzēju skar. Pieteikumā tā iesniedzēja ir pamatojusi savu viedokli, ka tieši apstrīdētā norma ierobežo tās tiesības uz īpašumu un šis ierobežojums neatbilst Satversmes 91. panta pirmajā teikumā nostiprinātajam tiesiskās vienlīdzības principam.

Tādējādi Satversmes tiesai nav pamata lemt par tiesvedības izbeigšanu saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 3. punktu.

Līdz ar to tiesvedība izskatāmajā lietā ir turpināma.

18. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, jo vienīgi kredītiestādēm nosaka pienākumu 2019. gadā veikt procentu izteiksmē lielāku maksājumu Komisijas darbības finansēšanai nekā iepriekš.

Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietverts tiesiskās vienlīdzības princips, kas garantē vienotas tiesiskās kārtības pastāvēšanu. Tā uzdevums ir nodrošināt, lai tiktu īstenota tāda tiesiskas valsts prasība kā likuma aptveroša ietekme uz visām personām un lai likums tiktu piemērots bez jebkādam privilēģijām (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9.1. punktu un 2019. gada 7. novembra sprieduma lietā Nr. 2018-25-01 16. punktu*). Vienlīdzības princips liedz valsts institūcijām izdot tādas normas, kas bez saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos. Šis princips pieļauj un pat prasa atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas atšķirīgos apstākļos, kā arī pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas vienādos apstākļos, ja tam ir objektīvs un saprātīgs pamats (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 1. punktu un 2017. gada 11. oktobra sprieduma lietā Nr. 2017-10-01 18. punktu*). Atšķirīgai attieksmei nav objektīva un saprātīga pamata, ja tai nav leģitīma mērķa vai ja nav samērīgas attiecības starp izraudzītajiem līdzekļiem un nospraustajiem mērķiem (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2002. gada 23. decembra sprieduma lietā Nr. 2002-15-01 secinājumu daļas 3. punktu un 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-25-01 25. punktu*).

Satversmes tiesa ir secinājusi: lai noskaidrotu, vai apstrīdētā norma nav pretrunā ar vienlīdzības principu, ir jāņem vērā tiesību joma, kurā tā ietilpst. Satversmes 91. pantā nostiprinātās tiesības ir “salīdzinošas”, proti, tās var pieprasīt vienlīdzīgu attieksmi, bet pašas par sevi nevar atklāt, kādai šai attieksmei jābūt, proti, labvēlīgai vai nelabvēlīgai (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2006. gada 8. novembra sprieduma lietā Nr. 2006-04-01 15.1. un 15.2. punktu*). Turklāt, lai pilnīgāk un objektīvāk varētu noskaidrot atsevišķu

Satversmes normu saturu, tās konkretizējamās kopsakarā ar vispārējiem tiesību principiem un citām Satversmes normām. Satversmes vienotības principa piemērošana balstās uz pieņēmumu, ka Satversme ir vienots veselums (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-25-01 17. punktu*).

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka pret to pieļautā atšķirīgā attieksme ir jāskata kopsakarā ar tai Satversmes 105. pantā ietvertu tiesību uz īpašumu ierobežojumu, jo apstrīdētā norma uzliek Pieteikuma iesniedzējai pienākumu veikt konkrēta apmēra maksājumu Komisijas darbības finansēšanai. Veicot šādus maksājumus, tiekot samazināts Pieteikuma iesniedzējas aktīvu apmērs, un tā nevarot šos līdzekļus izmantot citām vajadzībām pēc saviem ieskatiem.

Satversmes 105. panta pirmajā teikumā ietvertās tiesības uz īpašumu nozīmē, ka īpašniekam ir tiesības izmantot viņam piederošo īpašumu pēc saviem ieskatiem, kā arī gūt no tā ekonomisku labumu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2007. gada 26. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2006-38-03 11. punktu un 2014. gada 7. jūlija sprieduma lietā Nr. 2013-17-01 20. punktu*).

Apstrīdētā norma nosaka kredītiestādēm pienākumu veikt konkrēta apmēra maksājumu Komisijas darbības finansēšanai 2019. gadā. Tātad kredītiestādes nevar šos līdzekļus brīvi izmantot pēc saviem ieskatiem. Tādējādi ar apstrīdēto normu tiek skartas kredītiestāžu, tostarp Pieteikuma iesniedzējas, tiesības uz īpašumu un apstrīdētās normas atbilstība tiesiskās vienlīdzības principam vērtējama, ņemot vērā īpašuma tiesību jomu.

Satversmes 91. pants liedz izdot tādas normas, kas bez objektīva un saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kas veic šādus maksājumus un uzskatāmas par tādām, kas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Lai izvērtētu, vai apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietvertajam vienlīdzības principam, Satversmes tiesai jānoskaidro:

1) vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos;

2) vai apstrīdētā norma paredz vienādu vai atšķirīgu attieksmi pret šīm personām;

3) vai šāda attieksme ir noteikta ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu;

4) vai šādai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis un vai ir ievērots samērīguma princips (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2019. gada 2. maija sprieduma lietā Nr. 2018-14-01 13. punktu*).

19. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka vienādos un salīdzināmos apstākļos ir visi tie tirgus dalībnieki, kuru darbību uzrauga Komisija un kuri saskaņā ar normatīvajiem aktiem veic maksājumus Komisijas darbības finansēšanai. Arī pieaicinātā persona Tieslietu ministrija uzskata, ka šīs pazīmes ir pietiekamas, lai secinātu, ka personas atrodas salīdzināmos apstākļos (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 110. lp.*).

Savukārt Komisija, kā arī vairākas citas pieaicinātās personas, tostarp Finanšu ministrija, tiesībsargs un Latvijas Banka, uzskata, ka minētās personu grupas neatrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, jo uz katru tirgus dalībnieku grupu attiecas atšķirīgs tiesiskais regulējums, kas nosaka atšķirīgu pieļaujamo maksājumu apmēru un aprēķināšanas kārtību (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 120., 135. un 139.–141. lp.*). Tādējādi Pieteikuma iesniedzējas norādītās pazīmes – atrašanās Komisijas uzraudzībā un pienākums veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai – neesot pietiekamas, lai atzītu tirgus dalībnieku grupas par tādām, kas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Satversmes tiesa atzinusi, ka, izvērtējot, vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, ir nepieciešams noteikt galveno attiecīgās personu grupas vienojošo pazīmi. Tāpat ir jāizvērtē, vai nepastāv kādi būtiski papildu apsvērumi, kas norāda uz to, ka attiecīgās personu grupas neatrodas vienādos un savstarpēji salīdzināmos apstākļos (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2018. gada 15. maija sprieduma lietā Nr. 2017-15-01 18. punktu*).

Tātad, lai izskatāmajā lietā noskaidrotu, vai un kuras personu grupas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, visupirms jāaplūko likumdevēja noteiktais tiesiskais regulējums attiecībā uz finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku uzraudzību un tās finansēšanu.

20. Saskaņā ar Komisijas likuma 2. panta pirmo daļu Komisija atbilstoši tās darbības mērķim un uzdevumiem regulē un pārrauga finanšu un kapitāla tirgu un tā dalībnieku darbību.

20.1. Komisija savu darbību uzsāka 2001. gada 1. jūlijā, pārņemot Vērtspapīru tirgus komisijas un Apdrošināšanas uzraudzības inspekcijas tiesības, pienākumus un saistības, kā arī Latvijas Bankas tiesības, pienākumus un saistības kredītiestāžu uzraudzības jomā. Tādējādi Komisija tika izveidota, apvienojot triju tādu institūciju funkcijas, kuras iepriekš veica atsevišķu finanšu un kapitāla tirgus segmentu uzraudzību.

Komisijas likuma 4. pants noteic, ka tirgus dalībnieki ir emitenti, ieguldītāji, kredītiestādes, apdrošinātāji, apdrošināšanas starpnieki, pārapsedrošinātāji, pārapsedrošināšanas starpnieki, privātie pensiju fondi, regulētā tirgus organizētāji, depozitāriji, ieguldījumu brokeru sabiedrības, ieguldījumu pārvaldes sabiedrības, krājaizdevu sabiedrības, ārējās kredītu novērtējuma institūcijas (reitingu aģentūras), alternatīvo ieguldījumu fondu pārvaldnieki, maksājumu iestādes un elektroniskās naudas iestādes.

Tirgus dalībnieku grupas darbojas atšķirīgos finanšu un kapitāla tirgus segmentos, tām ir savi darbības principi un mērķi, un to darbības tiesiskos pamatus regulē atsevišķi likumi, piemēram, Kredītiestāžu likums, Apdrošināšanas un pārapsedrošināšanas likums, Finanšu instrumentu tirgus likums. Tomēr visus tirgus dalībniekus vienojošā pazīme ir tā, ka tie darbojas īpaši regulētā tirgū, proti, finanšu un kapitāla tirgū. Turklāt likumdevējs visa šā tirgus un tā dažādo segmentu uzraudzību ir nodevis vienas institūcijas – Komisijas – kompetencē.

Atbilstoši Komisijas likuma 22. panta pirmajai daļai Komisijas darbība tiek finansēta no tirgus dalībnieku maksājumiem Komisijas padomes noteiktajā

apmērā, kas nepārsniedz likumā noteikto apmēru. Tirgus dalībnieku maksājumi tiek ieskaitīti Komisijas kontā Latvijas Bankā un ir izmantojami vienīgi Komisijas darbības finansēšanai. Tādējādi Latvijā finanšu un kapitāla tirgus uzraudzību pilnībā finansē tirgus dalībnieki un Komisija valsts budžeta līdzekļus nesaņem.

20.2. Saskaņā ar Komisijas likuma 23. panta pirmo daļu maksājumus Komisijas darbības finansēšanai veic šādi tirgus dalībnieki: apdrošinātāji, privātie pensiju fondi, kredītiestādes, ieguldījumu brokeru sabiedrības, regulētā tirgus organizētāji, depozitāriji, ieguldījumu pārvaldes sabiedrības, alternatīvo ieguldījumu fondu pārvaldnieki, krājaizdevu sabiedrības, pārapdrošinātāji, maksājumu iestādes, elektroniskās naudas iestādes, apdrošināšanas un pārapdrošināšanas starpnieki. Tātad saskaņā ar likumdevēja noteikto atsevišķi tirgus dalībnieki, piemēram, emitenti, maksājumus Komisijas darbības finansēšanai neveic.

Ievērojot konkrētā tirgus segmenta un attiecīgo tirgus dalībnieku darbības specifiku, likumdevējs katras tirgus dalībnieku grupas darbību regulējošajā likumā ir noteicis atšķirīgu Komisijas darbības finansēšanai veicamā maksājuma pieļaujamo apmēru un tā aprēķināšanas kārtību, tostarp bāzi, no kuras maksājums tiek aprēķināts. Piemēram, kredītiestādēm un krājaizdevu sabiedrībām noteikts pienākums veikt maksājumus līdz 0,033 procentiem no iestādes vidējā aktīvu apmēra ceturksnī (*sk. Kredītiestāžu likuma 100.¹ panta pirmo daļu un Krājaizdevu sabiedrību likuma 26.³ panta pirmo daļu*). Apdrošināšanas segmentā maksājumi tiek aprēķināti no ceturksnī saņemto apdrošināšanas un pārapdrošināšanas prēmiju kopsummas (*sk. Apdrošināšanas un pārapdrošināšanas likuma 14. panta otro un trešo daļu*). Savukārt finanšu instrumentu segmentā tirgus dalībnieku maksājumi Komisijas darbības finansēšanai tiek aprēķināti gan no tirgus dalībnieku pārvaldījumā esošajiem aktīviem, gan no darījumu vidējiem bruto ieņēmumiem un ir noteikts minimālais maksājumu apmērs (*sk., piemēram, Finanšu instrumentu tirgus likuma 147.³ panta otro, trešo un ceturto daļu un Ieguldījumu pārvaldes sabiedrību likuma 78.¹ pantu*). Tātad vairumam tirgus dalībnieku grupu attiecīgajos likumos

ir noteikts pienākums veikt obligātus maksājumus Komisijas darbības finansēšanai, bet šo maksājumu pieļaujama apmērs un aprēķināšanas kārtība atšķiras.

20.3. Satversmes tiesas judikatūrā ir atzīts, ka nodokļu maksāšanas pienākuma aspektā attiecīgā nodokļa maksātāji atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos arī tad, ja normatīvie akti noteic atšķirīgu šā nodokļa maksāšanas kārtību (*sk. Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 22.2. punktu un 2018. gada 29. jūlija sprieduma lietā Nr. 2017-28-0306 12. punktu*). Lai arī tirgus dalībnieku maksājumi Komisijas darbības finansēšanai nav uzskatāmi par nodokli likuma “Par nodokļiem un nodevām” 1. panta 1. punkta izpratnē, tomēr arī šie maksājumi ir obligāti un noteikti ar likumu.

Ievērojot izskatāmās lietas apstākļus, kā arī līdzšinējo Satversmes tiesas judikatūru, par galveno tirgus dalībniekus vienojošo pazīmi ir atzīstams pienākums veikt obligātus maksājumus likumdevēja noteiktā mērķa labad, proti, Komisijas darbības finansēšanai. Savukārt tas apstāklis, ka atšķiras tirgus dalībnieku darbības mērķi un principi, kā arī to veicamo maksājumu pieļaujama apmērs un aprēķināšanas kārtība, neliedz tirgus dalībnieku grupas salīdzināt šo maksājumu veikšanas pienākuma kontekstā.

Līdz ar to visi finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki, kuriem ir pienākums veikt maksājumus Komisijas darbības finansēšanai, atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos.

21. Izvērtējot apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, Satversmes tiesai jāpārbauda, vai šī norma nosaka vienādu vai atšķirīgu attieksmi pret tirgus dalībniekiem, kuri atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka apstrīdētā norma pret to paredz atšķirīgu attieksmi, jo Komisija 2019. gadā vienīgi kredītiestādēm palielinājusi Komisijas darbības finansēšanai veicamā maksājuma apmēru procentuālā izteiksmē. Savukārt Komisija norāda, ka konkrēta maksājumu apmēra

noteikšana ir lietderības jautājums, kas nav izvērtējams konstitucionālās kontroles ietvaros.

Izskatāmajā lietā Satversmes tiesai jāizvērtē nevis konkrētais Komisijas noteiktais maksājuma apmērs, bet gan tas, vai ar šā apmēra palielinājumu procentuālā izteiksmē attiecībā tikai uz vienu tirgus dalībnieku grupu nav pārkāpts Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietvertais vienlīdzības princips.

Normatīvajos noteikumos Nr. 198 bija paredzēti tirgus dalībniekiem veicamie maksājumi Komisijas darbības finansēšanai 2019. gadā. Apstrīdētā norma noteica, ka kredītiestādes veic maksājumus 0,0106 procentu apmērā no to vidējā aktīvu apmēra ceturksnī. Saskaņā ar šo noteikumu 4.11. punktu kredītiestādes vidējo aktīvu apmēru ceturksnī aprēķina kā attiecīgo mēnešu aktīvu apmēra mēneša pēdējā dienā vidējo aritmētisko lielumu.

Komisijas 2017. gada 12. decembra normatīvo noteikumu Nr. 205 “Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku maksājumu apmēra Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšanai 2018. gadā noteikšanas un pārskatu iesniegšanas normatīvie noteikumi” 2.11. punkts noteica, ka 2018. gadā kredītiestādēm Komisijas darbības finansēšanai veicamā maksājuma apmērs bija 0,00817 procenti no kredītiestādes vidējo aktīvu apmēra ceturksnī. Tātad ar apstrīdēto normu kredītiestādēm noteiktais maksājuma apmērs procentuālā izteiksmē 2019. gadā pieauga gandrīz par 30 procentiem. Savukārt nevienai citai tirgus dalībnieku grupai maksājuma apmērs procentuālā izteiksmē 2019. gadā netika paaugstināts, bet dzīvības apdrošināšanas ar uzkrājuma veidošanu jomā tas tika pat samazināts.

Tādējādi ar apstrīdēto normu ir noteikta atšķirīga attieksme pret kredītiestādēm, jo vienīgi tām 2019. gadā tika palielināts Komisijas darbības finansēšanai veicamā maksājuma apmērs procentuālā izteiksmē.

Līdz ar to apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi pret personu grupām, kuras atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos.

22. Satversmes tiesa vairākkārt norādījusi, ka tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošana ir viens no tiesību normas spēkā esības priekšnoteikumiem (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10.4. punktu un 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 20. punktu*). Tādējādi Satversmes tiesai jāpārbauda, vai apstrīdētajā normā ietvertā atšķirīgā attieksme ir noteikta ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka atšķirīga attieksme var tikt noteikta saskaņā ar likumu. Vārds “likums” aptver ne tikai Saeimas pieņemtus likumus, bet arī citus vispāršaistošus (ārējos) normatīvos aktus, ja vien tie izdoti, pamatojoties uz likumu, publicēti normatīvajos aktos noteiktā kārtībā, ir pietiekami skaidri formulēti, kā arī atbilst tiesiskas valsts principiem (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 20. punktu*).

22.1. Komisija ir atvasināta publisko tiesību juridiskā persona. Tā ir pilntiesīga autonoma valsts iestāde, kas savas funkcijas īsteno patstāvīgi un nav padota Ministru kabinetam vai kādai citai institūcijai.

Saskaņā ar Komisijas likuma 13. panta pirmo daļu un 17. panta pirmās daļas 2. punktu Komisiju pārvalda padome, kurai citstarp ir noteiktas tiesības izdot tirgus dalībnieku darbību regulējošus normatīvus noteikumus. Saskaņā ar šā likuma 8. pantu Komisijas padomes izdotie normatīvie noteikumi ir saistoši tirgus dalībniekiem. Tātad likumdevējs ir piešķīris Komisijas padomei tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.

Pieteikuma iesniedzēja un pieaicinātās personas nav izteikušas šaubas par Komisijas padomes tiesībām izdot apstrīdēto normu. Tomēr Satversme tiesa atbilstoši vispārējam tiesību principam “tiesa zina tiesības” izvērtē visus ar lietas izskatīšanu saistītos tiesību jautājumus (*sal. sk. Satversmes tiesas 2002. gada 22. februāra sprieduma lietā Nr. 2001-06-03 2.3. punktu*). Tāpēc Satversmes tiesai ir jāvērtē, vai Komisijas padome bija tiesīga izdot apstrīdēto normu, kas ietverta ārējā normatīvajā aktā.

22.2. Saskaņā ar Satversmes 64. pantu likumdošanas tiesības, proti, tiesības kādu jautājumu noregulēt ar likumu, pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētajā kārtībā un apjomā. Tomēr, lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, pieļaujami izņēmumi no likumdevēja virsvadības principa (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.1. punktu*).

Komisija, veicot tai uzticētos pienākumus, darbojas valsts pārvaldē. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka saskaņā ar Satversmi izpildvaras funkcija ietilpst Ministru kabineta kompetencē, tomēr atsevišķas izpildvaras darbības var tikt uzticētas arī citām institūcijām (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.1. punktu*). Satversmes 58. pants apvieno visas valsts pārvaldes institūcijas, kas veic publiskās varas funkcijas, vienā kopējā Ministru kabinetam padotā sistēmā (*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04-03(99) secinājumu daļas 2. punktu*). Savukārt Satversmes 57. pants pieļauj tādu autonomu valsts iestāžu izveidošanu, kuras atsevišķas izpildvaras darbības īsteno, nebūdamas funkcionāli padotas Ministru kabinetam (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16.1. un 16.3. punktu*).

22.3. Viena no valsts pārvaldes darbībām ir ārējo normatīvo aktu izdošana gadījumā, kad likumdevējs, ievērojot Satversmi, tos izdot pilnvarojis izpildvaras institūciju. Tā kā šādu normatīvo aktu izdošana ir valsts pārvaldes darbība, Ministru kabinets vai cita institūcija tikai detalizē likumā ietverto politisko gribu vai noteic likuma īstenošanas kārtību (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.1. punktu*). Izpildvaras institūcijai ir tiesības izdot tiesību normas tikai likumā noteiktos gadījumos, likuma ietvaros, un tās nedrīkst būt pretrunā ar vispārējiem tiesību principiem, Satversmi un citiem likumiem. Tas izriet no tiesiskuma un varas dalīšanas principiem, kas ir jebkuras demokrātiskas tiesiskas valsts eksistences pamats (*sal. sk. Satversmes tiesas 2018. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2018-06-0103 18. punktu*).

Tāpat Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Saeima ir tiesīga pilnvarot autonomu valsts iestādi izdot likuma īstenošanai nepieciešamus ārējos normatīvos aktus kādā ar likumu tai piešķirtas kompetences jomā, kuras pārraudzībai ir nepieciešama īpaša kompetence un autonomija. Savukārt iestāde, īstenojot pilnvarojumu likumdevēja piešķirtās kompetences jomā, ir tiesīga noteikt saistošas prasības tikai konkrētam tiesību subjektu lokam atbilstoši to darbības specifikai (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.2. punktu*).

Ja likumdevējs, izmantojot tam Satversmes 57. pantā paredzētās tiesības ar likumu noteikt valsts iestāžu savstarpējās attiecības, kādu valsts pārvaldes iestādi atbrīvo no funkcionālās padotības Ministru kabinetam, tad tam jāparedz arī atbilstoša šīs iestādes demokrātiskā leģitīmācija un atbildība par savu darbību, kā arī likumā jāiestrādā efektīvi tiesiskas valsts principam atbilstoši iestādes uzraudzības mehānismi. Par autonomajām valsts iestādēm nodotās kompetences īstenošanu ir atbildīga šo iestāžu vadība, kā arī pati Saeima, kurai, šādu iestādi veidojot, likumā ir jāiestrādā arī precīzs iestādes darbības tiesiskuma nodrošināšanas modelis, kas vienlaikus iestādei ļauj saglabāt savu patstāvību tai piešķirto funkciju īstenošanā (*sal. sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16.1. un 16.3. punktu*).

Tādējādi izskatāmajā lietā, lai noskaidrotu, vai apstrīdētajā normā paredzētā atšķirīgā attieksme ir noteikta ar likumu, Satversmes tiesai jāizvērtē, vai Komisijas padomes demokrātiskā leģitīmācija bija atbilstoša, lai šī padome būtu tiesīga izdot ārējos normatīvos aktus.

23. Demokrātiskā tiesiskā valstī normatīvie tiesību akti ir viens no tautas pašnoteikšanās un pašpārvaldes instrumentiem. Obligāts priekšnoteikums tam, lai valsts orgāns demokrātiskā valstī varētu iegūt tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, ir demokrātiskā leģitīmācija, proti, tas, lai šis valsts orgāns būtu ietverts demokrātiskās leģitīmācijas ķēdē, kas to piesaista valsts suverēnās varas nesēja – tautas – gribai (*sk. Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību*

komisijas 2011. gada 31. maija viedokļa “Par iespējamo ministra noteikumu satversmību” 6. un 8. punktu).

Tiesību doktrīnā ir atzīts, ka atsevišķos gadījumos deleģētās likumdošanas ietvaros ārējos normatīvos aktus izdod arī tādas institūcijas, kas nav tieši demokrātiski leģitimētas. Tomēr arī šajā gadījumā ir nepieciešams identificēt tautas gribas elementu, lai konstatētu, ka suverēnam ir vismaz pastarpināta iespēja ietekmēt šādas institūcijas lēmumus. Tauta savu ietekmi uz netieši leģitimētām institūcijām var īstenot caur šādu institūciju politisko atbildību Saeimas priekšā, proti, Saeimai ir jābūt iespējai lemt par šādas institūcijas sastāvu, vadoties no politiskās lietderības apsvērumiem. Šī Saeimas politiskā ietekme, kuras pastāvēšana atbilst Satversmes kopējam demokrātiskajam garam, ir uzskatāma par šo institūciju netiešu demokrātisku leģitimāciju izdot ārējos normatīvos aktus (*sk.: Levits E., Kuzņecovs A., Medina L., Caics A., Tralmaka I. 64. panta komentārs. Grām.: Balodis R. (zin. red.) Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 26.–27. lpp.*).

Tādējādi demokrātiskā tiesiskā valstī vispārsaistošas tiesību normas izdevēja demokrātiskā leģitimācija ir cieši saistīta ar tautas varas īstenošanu, tai tieši vai netieši leģitimējot konkrētās institūcijas amatpersonas, un ar šo amatpersonu atbildību tautas priekšā. Ja tiesību normas izdevējs ir netieši demokrātiski leģitimēts, tad likumdevējam jānosaka atbilstošs šīs institūcijas uzraudzības un atbildības mehānisms, lai citstarp samazinātu patvaļas iespējas tās darbībā, jo īpaši attiecībā uz ārējo normatīvo aktu izdošanu.

23.1. Autonomās valsts iestādes uzraudzība izpaužas, citstarp likumā nosakot skaidru un nepārprotamu šīs iestādes kompetenci un darbības ietvaru, lemjot par šo iestādi pārvaldošās koleģiālās institūcijas locekļiem, regulāri saņemot pārskatus par iestādes darbu, kā arī nodrošinot šādai iestādei politisku atbalstu tās funkciju izpildē (*sk. arī Valsts prezidenta Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei 2015. gada 22. maija priekšlikumu (IV) “Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošanas iespējas” 13. lpp.*).

Komisijas padome, kurai likumā noteiktas tiesības izdot ārējos, tirgus dalībniekiem saistošus normatīvos aktus, ir koleģiāla institūcija. Apstrīdētās normas izdošanas laikā Komisijas likuma (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2019. gada 28. jūnijam) 13. panta otrā daļa noteica, ka padome sastāv no pieciem locekļiem: Komisijas priekšsēdētāja, viņa vietnieka un trim padomes locekļiem, kas vienlaikus ir arī Komisijas departamentu direktori. Saskaņā ar šā panta trešo un ceturto daļu priekšsēdētāju un viņa vietnieku amatā iecēla Saeima uz sešiem gadiem pēc Latvijas Bankas prezidenta un finanšu ministra kopīga priekšlikuma. Savukārt trīs pārējos padomes locekļus pēc viņu kandidatūru saskaņošanas ar Latvijas Bankas prezidentu un finanšu ministru amatā iecēla un no amata atbrīvoja Komisijas priekšsēdētājs. Atbilstoši šā panta piektajai daļai par padomes locekli varēja būt persona, kura ir kompetenta finanšu vadības jautājumos, kurai ir nevainojama reputācija un kurai ir vismaz piecu gadu darbības pieredze finanšu un kapitāla tirgus jomā. Komisijas likuma 14. pantā bija noteikti gadījumi, kad Saeima ir tiesīga pirms likumā noteiktā termiņa atbrīvot no amata Komisijas priekšsēdētāju un viņa vietnieku: pirmkārt, ja saņemts attiecīgās personas iesniegums par atkāpšanos no amata; otrkārt, ja stājies spēkā notiesājošs tiesas spriedums, ar kuru priekšsēdētājs vai viņa vietnieks notiesāts par noziedzīga nodarījuma izdarīšanu; treškārt, ja priekšsēdētājs vai viņa vietnieks vairāk nekā sešus mēnešus pēc kārtas slimības vai citu iemeslu dēļ nevar pildīt savus amata pienākumus; ceturtkārt, ja saņemts Latvijas Bankas prezidenta un finanšu ministra kopīgs iesniegums par priekšsēdētāja vai viņa vietnieka pirmstermiņa atbrīvošanu.

Saskaņā ar Komisijas likuma 15. panta otro daļu un 16. panta pirmo daļu padomes sēdes bija lemttiesīgas, ja tajās piedalījās vismaz četri tās locekļi, bet lēmumi tika pieņemti ar vienkāršu balsu vairākumu. Atbilstoši Komisijas likuma 27. pantam Komisijai reizi gadā – ne vēlāk kā 1. jūlijā – bija jāiesniedz Saeimai un Finanšu ministrijai rakstveida pārskats par savu iepriekšējā gada darbu un zvērināta revidenta pārbaudīts pilns gada pārskats.

23.2. Autonomās valsts iestādes atbildības jautājums skatāms kopsakarā ar jautājumu par šādas iestādes izveidošanas mērķiem un statusu.

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka Satversme pilnvaro Saeimu veidot autonomās valsts iestādes gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību. Demokrātiskā tiesiskā valstī atsevišķu iestāžu atbrīvošana no funkcionālās padotības Ministru kabinetam nodrošina pienācīgu pārvaldību tādās jomās, kas citstarp saistītas ar noteiktu brīvību aizsardzību un interešu izlīdzināšanu (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16.3. punktu*).

Atbilstoši Komisijas likuma 5. pantam Komisijas darbības mērķis ir veicināt ieguldītāju, noguldītāju un apdrošināto personu interešu aizsardzību un finanšu un kapitāla tirgus stabilitāti, kā arī noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanu.

Šie Komisijas darbības mērķi noteikti, ņemot vērā finanšu un kapitāla tirgus un tā dalībnieku darbības un ar to saistīto dažādo risku būtisko ietekmi uz valsts finanšu sektoru un visu tautsaimniecību. Tieši tāpēc uz šo nozari attiecas īpašs regulējums un tā pakļauta pastiprinātai uzraudzībai. Tirgus dalībnieku efektīva uzraudzība nodrošina sekmīgu valsts finanšu sektora un visas tautsaimniecības darbību un ilgtspējīgu attīstību, kā arī aizsargā sabiedrības un katra tās locekļa labklājību.

Autonomās valsts iestādes neatkarība tās funkciju veikšanā ir viens no šādas iestādes izveidošanas apsvērumiem un viena no šādu iestādī raksturojošām pazīmēm. Komisijas likumā uzsvērts, ka Komisija kā finanšu un kapitāla tirgu uzraugošā iestāde savā darbībā ir neatkarīga un tās neatkarība tiek aizsargāta. Komisijas likuma 2. panta otrā daļa noteic, ka Komisija patstāvīgi pieņem lēmumus savas kompetences ietvaros, veic ar likumu noteiktos uzdevumus un atbild par to izpildi. Neviens nav tiesīgs iejaukties Komisijas darbībā, izņemot tās institūcijas un amatpersonas, kurām šādas tiesības ir noteiktas likumā.

Pienākums nodrošināt efektīvu finanšu un kapitāla tirgus uzraudzību izriet arī no Latvijas starptautiskajām saistībām, kuras tā uzņēmusies ar dalību Eiropas Savienībā. Dalībvalstu nacionālās finanšu un kapitāla tirgus uzraudzības iestādes kopā ar Eiropas Sistēmisko risku kolēģiju un trim Eiropas uzraudzības iestādēm – Eiropas Banku iestādi, Eiropas Vērtspapīru un tirgu iestādi un

Eiropas Apdrošināšanas un aroda pensiju iestādi – ietilpst Eiropas finanšu uzraudzības sistēmā, kuras mērķis ir nodrošināt saskaņotu un konsekventu finanšu uzraudzību Eiropas Savienībā, lai citstarp saglabātu finanšu stabilitāti, aizsargātu patērētāju intereses un veicinātu vienota finanšu tirgus izveidi.

Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija direktīvas 2013/36/ES par piekļuvi kredītiestāžu darbībai un kredītiestāžu un ieguldījumu brokeru sabiedrību prudenciālo uzraudzību, ar ko groza direktīvu 2002/87/EK un atceļ direktīvas 2006/48/EK un 2006/49/EK, 4. panta 4. punkts noteic: dalībvalstīm jānodrošina, ka kompetentajām uzraudzības iestādēm ir zināšanas, resursi, darbspēja, pilnvaras un neatkarība, kas nepieciešama, lai veiktu funkcijas, kas saistītas ar šajā direktīvā un regulā (ES) Nr. 575/2013 noteikto prudenciālo uzraudzību, izmeklēšanu un sankcijām.

Kredītiestāžu darbību uzraugošās iestādes neatkarības ietvaru citstarp nosaka arī Bāzeles pamatprincipi – Bāzeles Banku uzraudzības komitejas izstrādāts rekomendējoša rakstura, taču autoritatīvs dokuments. Saskaņā ar Bāzeles pamatprincipu 2. principu ir jānodrošina “banku uzraudzības iestādes neatkarīga darbība, procesu atklātums, pienācīga pārvaldība un budžeta process, kas neapdraud iestādes autonomiju un pienācīgu resursu apmēru. Iestāde ir atbildīga par savu pienākumu izpildi un resursu izlietojumu. Banku sektora uzraudzības tiesiskajam regulējumam jānodrošina arī uzrauga tiesiskā aizsardzība.” Kā viens no būtiskiem kritērijiem citstarp minēts arī tas, ka banku uzraudzības iestādei ir pienācīgi resursi, lai īstenotu efektīvu uzraudzību, turklāt iestāde finansējama tādā veidā, lai netiktu apdraudēta tās autonomija vai darbības neatkarība (*sk. Bāzeles Banku komitejas Efektīvas banku uzraudzības pamatprincipu (2019. gada 15. decembra redakcijā) 01.67. punktu*).

Tādējādi nepieciešamība nodrošināt Komisijas darbības neatkarību izriet arī no Eiropas Savienības tiesību aktiem finanšu un kapitāla tirgus uzraudzības jomā, kā arī citiem dokumentiem.

23.3. Satversmes tiesa, izvērtējot Latvijas Bankas kā autonomas valsts iestādes tiesības izdot normatīvos aktus, ir atzinusi, ka Satversme pieļauj autonomu valsts iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus pārvaldes

darbības ietvaros vienīgi tad, ja šādas iestādes ir atbilstoši demokrātiski leģitimētas. Autonomas valsts iestādes demokrātiskā leģitimācija ir atbilstoša, ja Saeima lemj par visiem padomes locekļiem (*sal. sk. Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.1. un 21.2. punktu*).

Savukārt Valsts prezidenta izveidotā Ekspertu grupa pārvaldības pilnveidei savos priekšlikumos “Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošanas iespējas” norādīja, ka kritiski vērtējams likumdevēja izraudzītais Komisijas padomes izveidošanas modelis, proti, tas mazina iestādes demokrātisko leģitimitāti, tāpēc ka vadības vairākums nav guvis Saeimas apstiprinājumu. Autonomās valsts iestādes, kuras nav tieši padotas parlamenta vairākuma un valdības politiskajai gribai, tiek veidotas nozīmīgās un sabiedrības interesēm būtiskās jomās. Šīs iestādes savas jomas pārziņa autonomi, balstoties uz profesionālajām zināšanām un ilgtermiņa skatījumu uz attiecīgās jomas attīstību. Šāda sistēma ietekmē arī demokrātijas principa īstenošanu, jo pilsoņiem, piedaloties vēlēšanās, ir arvien grūtāk ietekmēt attiecīgo jomu pārvaldīšanu, proti, vēlēšanu ceļā vairs nav iespējams ietekmēt šajās jomās pieņemamos lēmumus (*sk. Valsts prezidenta Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei 2015. gada 22. maija priekšlikumu (IV) “Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošanas iespējas” 9. un 11. lpp.*).

Turklāt tiesību doktrīnā uzsvērts tas, ka finanšu un kapitāla tirgus uzraugam ir lielas iespējas ietekmēt individuālas finanšu institūcijas, finanšu pakalpojumu patērētāju un pat valsts intereses. Tāpēc likumā noteiktajam iestādes uzraudzības un atbildības mehānismam jābūt samērojamam ar iestādes pilnvaru būtību un apjomu (*sk.: Zilioli C. The Independence of the European Central Bank and Its New Banking Supervisory Competences. In: Ritleng D. (Ed.) Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union. Oxford: Oxford University, 2016, p. 159*).

Apstrīdētās normas izdošanas laikā Saeimas apstiprināti bija divi no pieciem Komisijas padomes locekļiem. Komisijas likumā noteiktajos gadījumos Saeima varēja lemt par Komisijas priekšsēdētāja un viņa vietnieka atbrīvošanu

no amata. Savukārt par pārējo triju padomes locekļu iecelšanu amatā vai atbrīvošanu no amata Saeimai nebija tiesību lemt.

Satversmes tiesa secina, ka, ņemot vērā Komisijas būtisko nozīmi valsts finanšu sektorā un iespēju lemt par tirgus dalībnieku tiesībām un to ierobežojumiem, kā arī nepieciešamību nodrošināt Komisijas darbības neatkarību un no tās izrietošās ierobežotās parlamentārās uzraudzības iespējas, Komisijas padomes kā ārējo normatīvo aktu izdevējas institūcijas atbilstoša demokrātiskā leģitīmācija ir īpaši svarīga. Demokrātiskas tiesiskas valsts prasībām neatbilst tāda situācija, ka ārējos normatīvos aktus izdod autonoma valsts iestāde, kurā ar šo normatīvo aktu izdošanu saistītu lēmumu pieņemšanas tiesības ir arī tādām amatpersonām, par kurām Saeima nav lēmusi. Tādējādi Komisijas padome nebija atbilstoši demokrātiski leģitīmēta apstrīdētās normas izdošanai.

Līdz ar to apstrīdētajā normā paredzētā atšķirīgā attieksme nav noteikta saskaņā ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu un apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

24. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 32. panta trešo daļu tiesību norma, kuru Satversmes tiesa ir atzinusi par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normai, uzskatāma par spēkā neesošu no Satversmes tiesas sprieduma publicēšanas dienas, ja tiesa nav noteikusi citādi.

Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka apstrīdētā norma aizskar tās pamattiesības jau kopš šīs normas spēkā stāšanās brīža, tāpēc lūdz Satversmes tiesu atzīt apstrīdēto normu attiecībā uz to par spēkā neesošu no 2019. gada 1. janvāra. Tādējādi Satversmes tiesai ir jāizvērtē, ar kuru brīdi apstrīdētā norma atzīstama par spēkā neesošu.

24.1. Apstrīdēto normu ir izdevusi institūcija, kurai nav bijis atbilstošas demokrātiskā procesā iegūtas leģitīmācijas. Satversmes tiesa šādas normas atzīst par izdotām *ultra vires* (sk., piemēram, *Satversmes tiesas 2002. gada 22. oktobra sprieduma lietā Nr. 2002-04-03 secinājumu daļas 3. punktu*).

Arī tiesību doktrīnā atzīts, ka *ultra vires* princips piemērojams divos gadījumos: pirmkārt, ja deleģētās likumdošanas procesā ir izdota norma ārpus pilnvarojuma jeb pārkāpjot pilnvarojumu; otrkārt, ja iestāde, kas izdevusi normu, vispār nav bijusi tiesīga izdot ārējos normatīvos aktus, jo nav bijusi atbilstoši leģitimēta (sk.: *Kirste S. Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts: Verwaltungshistorische, organisationstheoretische und verwaltungsorganisationsrechtliche Aspekte. Heidelberg: Books on Demand, 2017, S. 435*).

Gadījumos, kad apstrīdētā norma atzīta par izdotu *ultra vires*, Satversmes tiesa parasti lemj, ka tā nav spēkā no tās izdošanas brīža (sk., piemēram, *1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu un 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 13. punktu*). Tomēr, kā Satversmes tiesa vairākkārt atzinusi, atsevišķos gadījumos ir iespējams un pat nepieciešams tas, ka apstrīdētā norma nezaudē spēku no sprieduma pasludināšanas dienas vai kāda brīža pagātnē. Īpaši nozīmīgi tas ir gadījumos, ja pēc apstrīdētās normas spēka zaudēšanas neviens normatīvais akts kādu jautājumu precīzi neregulētu, un tas Satversmei neatbilstu vēl vairāk kā pašreizējais stāvoklis. Tāpēc izņēmuma gadījumā ir pieļaujams tas, ka apstrīdētais akts, kaut arī pēc formas ir izdots *ultra vires*, tomēr paliek spēkā līdz brīdim, kad stājas spēkā jaunās normas (sal. sk., piemēram, *Satversmes tiesas 2002. gada 22. oktobra sprieduma lietā Nr. 2002-04-03 secinājumu daļas 3. punktu*).

24.2. Izmantojot likumdevēja piešķirtās tiesības, Satversmes tiesai iespēju robežās jāgādā par to, lai situācija, kāda varētu veidoties no brīža, kad apstrīdētā norma zaudē spēku, neradītu personām Satversmē garantēto pamattiesību aizskārumu, kā arī nenodarītu būtisku kaitējumu valsts vai sabiedrības interesēm. Proti, likums Satversmes tiesai ne vien dod pilnvaras, bet arī uzliek atbildību par to, lai tās spriedumi sociālajā realitātē nodrošinātu tiesisko stabilitāti, skaidrību un mieru (sk. *Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 25. punktu un 2019. gada 7. novembra sprieduma lietā Nr. 2018-25-01 31. punktu*).

Lai izvērtētu, vai atzīt apstrīdēto normu par spēkā neesošu no 2019. gada 1. janvāra, Satversmes tiesai citstarp jāņem vērā sekas, kādas varētu radīt apstrīdētās normas atzīšana par spēkā neesošu ar atpakaļejošu datumu.

Apstrīdētā norma vairs nav piemērojama. Atbilstoši Normatīvo noteikumu Nr. 198 8. punktam tirgus dalībniekiem maksājums Komisijas darbības finansēšanai jāveic līdz ceturksnim sekojošā mēneša 30. datumam. Tātad maksājumi par 2019. gada pēdējo ceturksni bija jāveic līdz 2020. gada 30. janvārim. Turklāt Komisija, lai gan tā apstrīdētās normas izdošanas brīdī nebija atbilstoši demokrātiski leģitimēta ārējo normatīvo aktu izdošanai, tomēr bija atbildīga par tirgus dalībnieku, arī Pieteikuma iesniedzējas, uzraudzību likumdevēja noteiktajā kārtībā.

Pienācīgā finanšu un kapitāla tirgus funkcionēšanā un uzraudzībā ir ieinteresēti visi tirgus dalībnieki, tostarp Pieteikuma iesniedzēja, kā arī valsts un sabiedrība kopumā. Savukārt iespējas uzraudzīt Komisijas darbību, tāpat kā pienākums nodrošināt tās atbilstošu demokrātisko leģitimāciju, ir likumdevējam.

Saskaņā ar Komisijas likuma 22. panta pirmo daļu Komisijas darbība tiek finansēta vienīgi no tirgus dalībnieku maksājumiem. Kredītiestāžu maksājumu īpatsvars visu tirgus dalībnieku maksājumu kopsummā 2019. gadā bija 73,7 procenti. Tātad kredītiestāžu maksājumi Komisijas darbības finansēšanai veido nozīmīgu daļu jeb gandrīz trīs ceturtdaļas no Komisijas ieņēmumiem un tie ir būtiski, lai nodrošinātu efektīvu finanšu un kapitāla tirgus uzraudzību un pilnvērtīgu Komisijas darbību citstarp atbilstoši Eiropas Savienības tiesību aktiem šajā jomā.

24.3. Saeima 2019. gada 13. jūnijā pieņēma likumu “Grozījumi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā”, kas stājās spēkā 2019. gada 29. jūnijā. Ar minētajiem grozījumiem Saeima noteica, ka Komisijas padome sastāv no trim padomes locekļiem, tostarp Komisijas priekšsēdētāja. Tos visus amatā apstiprina Saeima: Komisijas priekšsēdētāju pēc Ministru kabineta ieteikuma, bet padomes locekļus pēc priekšsēdētāja ieteikuma, kas saskaņots ar finanšu ministru un Latvijas Bankas padomi (*sk. Komisijas likuma 13. panta otro un trešo daļu*).

Likumprojekta anotācijā, citstarp atsaucoties uz Valsts prezidenta Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei 2015. gada 22. maija priekšlikumiem, norādīts, ka atbilstošas demokrātiskās leģitimitātes nodrošināšanai un Komisijas kā autonomas valsts iestādes tiesību izdot ārējos normatīvos aktus stiprināšanai nepieciešams, lai par visu Komisijas padomes locekļu apstiprināšanu turpmāk lemtu Saeima. Savukārt Komisijas likuma pārejas noteikumos, citstarp atsaucoties uz Satversmes tiesas judikatūru, tika noteikta pāreja uz jauno tiesisko regulējumu (*sk. 2019. gada 3. aprīlī Saeimā iesniegtā likumprojekta Nr. 292/Lp13 "Grozījumi Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likumā" anotāciju*).

Komisijas likuma pārejas noteikumu 23. punkts, ar kuru likums tika papildināts ar minētajiem grozījumiem, nosaka: "Ministru kabinets līdz 2019. gada 1. oktobrim izvirza apstiprināšanai Saeimā priekšsēdētāja amata pretendentu. Līdzšinējais priekšsēdētājs turpina pildīt savus amata pienākumus līdz jauna priekšsēdētāja apstiprināšanai vai līdz brīdim, kad Saeima ir atbrīvojusi viņu no amata saskaņā ar šā likuma 14. panta 1. punktu. Līdzšinējais priekšsēdētāja vietnieks turpina pildīt savus amata pienākumus līdz brīdim, kad Saeima apstiprina amatā pirmo jauno padomes locekli. Līdzšinējie padomes locekļi, kurus amatā iecēlis priekšsēdētājs, turpina pildīt savus amata pienākumus līdz brīdim, kad Saeima apstiprina amatā otru jauno padomes locekli. Saeimas apstiprinātais jaunais priekšsēdētājs pēc saskaņošanas ar finanšu ministru un Latvijas Bankas padomi bez kavēšanās virza apstiprināšanai Saeimā jaunus padomes locekļu amata pretendentes."

Saeima 2019. gada 24. oktobrī apstiprināja amatā jauno Komisijas priekšsēdētāju, bet 2019. gada 7. novembrī – pirmo jauno padomes locekli. Darbu Komisijas padomē līdz otra jaunā padomes locekļa apstiprināšanai amatā turpina līdzšinējie trīs padomes locekļi.

Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija ir secinājusi, ka Saeimas gribas izteikuma procedūra un forma nav noteikta, tāpēc izšķiroši ir konstatēt to, ka šāda griba patiešām ir vai ir bijusi (*sk. Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas 2010. gada 18. janvāra viedokļa*

“Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai” 49. punktu).

Satversmes tiesa secina: Saeima ir apzinājusies, ka Komisijas padomei trūka atbilstošas demokrātiskās leģitīmācijas ārējo normatīvo aktu izdošanai, un, grozot Komisijas likuma normas par padomes locekļu apstiprināšanu kārtību, tā ir demokrātiski leģitīmējusi visus Komisijas padomes locekļus. Savukārt, pieņemot Komisijas likuma pārejas noteikumu 23. punktu, likumdevējs ir lēmis arī par konkrētajiem trim Komisijas padomes locekļiem, kurus Komisijas priekšsēdētājs bija iecēlis amatā saskaņā ar tiesisko regulējumu, kas bija spēkā līdz 2019. gada 28. jūnijam. Tomēr no tā, ka Saeima tās apstiprinātajam jaunajam Komisijas priekšsēdētājam uzdeva “bez kavēšanās” virzīt apstiprināšanai Saeimā jaunos padomes locekļu amata pretendentes, izriet, ka likumdevēja mērķis bija pēc iespējas drīzāk nodrošināt to, lai viss Komisijas padomes sastāvs būtu atbilstoši demokrātiski leģitīmēts, un pārejas noteikumos paredzētais ir vienīgi situācijas pagaidu noregulējums.

Turklāt tad, ja Satversmes tiesa atzītu apstrīdēto normu par spēkā neesošu no tās izdošanas brīža, 2019. gadā nebūtu noteikts precīzs apmērs, kādā kredītiestādēm jāveic maksājumi Komisijas darbības finansēšanai, un būtu piemērojama Kredītiestāžu likuma 100.¹ panta pirmā daļa, kas pieļauj to, ka kredītiestāžu maksājuma apmērs ir lielāks par apstrīdētajā normā noteikto.

Tādējādi, ņemot vērā finanšu un kapitāla tirgus uzraudzības būtisko nozīmi valsts tautsaimniecības un sabiedrības labklājības jomā, kredītiestāžu maksājumu īpatsvaru Komisijas budžeta ieņēmumos, kā arī likumdevēja rīcību, kas vērsta uz atbilstošu padomes demokrātisko leģitīmāciju, izskatāmajā lietā nav iespējams atzīt apstrīdēto normu par spēku zaudējušu no kāda brīža pagātnē. Šāds risinājums nebūtu savienojams ar nepieciešamību nodrošināt valsts ilgtspējīgu attīstību un aizsargāt sabiedrības labklājību.

Nolēmumu daļa

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30.–32. pantu, Satversmes tiesa

nosprieda:

atzīt Finanšu un kapitāla tirgus komisijas 2018. gada 20. decembra normatīvo noteikumu Nr. 198 “Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku maksājumu apmēra Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšanai 2019. gadā noteikšanas un pārskatu iesniegšanas normatīvie noteikumi” 2.11. punktu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

I. Ziemele