ECLI:LV:AT:2017:0905.A420330114.1.S

Lieta Nr. A420330114
SKA-467/2017
Administratīvo lietu departaments

Latvijas Republikas Augstākā tiesa
SPRIEDUMS

Rīgā 2017.gada 5.septembrī

Augstākās tiesa šādā sastāvā:
tiesnese Līvija Slica,
tiesnese Veronika Krūmiņa,
tiesnese Ilze Skultāne,

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA „Balvu un Gulbenes slimnīcu apvienība" pieteikumiem par Veselības inspekcijas 2014.gada 16.jūnija lēmumu Nr.1.3-2/9784/60 un Nr.1.3-2/9785/59 atcelšanu, sakarā ar SIA „Balvu un Gulbenes slimnīcu apvienība" kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 2.jūnija spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Pieteicēja SIA „Balvu un Gulbenes slimnīcu apvienība" bija noslēgusi līgumus par sekundāro ambulatoro veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu un apmaksu.

Veselības inspekcija veica pārbaudi par valsts apmaksātajiem veselības aprūpes pakalpojumiem 2011.gada janvārī – 2012.gada jūnijā un 2012.gada martā – decembrī. Pārbaužu rezultātā nolemts ieturēt no pieteicējai maksājamiem līdzekļiem nepamatoti saņemto maksājumu un piemērot līgumsodu, kas atbilst nepamatoti uzrādīto pakalpojumu pieckāršam apmēram. Process iestādē noslēdzies ar Veselības inspekcijas 2014.gada 16.jūnija lēmumiem Nr.1.3-2/9784/60 un Nr.1.3-2/9785/59.

Nepiekrītot piemērotajam līgumsodam, pieteicēja vērsās tiesā.

[2] Ar Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 2.jūnija spriedumu pieteikums noraidīts. Spriedumā norādīti turpmāk minētie argumenti.

[2.1] Ir nepieciešams precizēt pieteikuma priekšmetu. Pārsūdzētie lēmumi ir vērtējami kā patstāvīgi administratīvie akti, un pieteikums šajā lietā ir pārsūdzētā lēmuma atcelšana, nevis līguma izpilde.

[2.2] Līgumsoda piemērošana pieteicējai pamatota ar Ministru kabineta 2006.gada 19.decembra noteikumu Nr. 1046 „Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība" (turpmāk – noteikumi Nr. 1046) 147.^{7}punktu. Saskaņā ar šo tiesību normu, Veselības inspekcija var pieņemt lēmumu par nepamatoti saņemtā maksājuma vai izrakstīto kompensējamo zāļu vērtības ieturējumu un piemērot līgumsodu pakalpojuma tarifā vai izrakstīto kompensējamo zāļu vērtības divkāršā apmērā vai gadījumā, ja pārkāpumi tiek pieļauti atkārtoti, – pieckāršā apmērā. Šobrīd identiska norma ir ietverta noteikumu Ministru kabineta 2013.gada 17.decembra noteikumu Nr. 1529 „Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība" (turpmāk – noteikumi Nr. 1529) 270. un 271.punktā (noteikumi Nr. 1529 bija spēkā pārsūdzēto lēmumu pieņemšanas brīdī, un tie ir spēkā arī šobrīd).

Pieteicējai līgumsods ir piemērots pieckāršā apmērā. Pieteicēja, pret to iebilstot, ir atsaukusies uz Civillikuma normām, tostarp uz Civillikuma 1716.pantu, saskaņā ar kuru līgumsoda maksimālais apmērs par saistību nepienācīgu izpildi ir nosakāms 10 procentu apmērā. Līdz ar to, pieteicējas ieskatā, piemērojot līgumsodu lielākā apmērā, tiek pārkāpta norādītā tiesību norma. Pieteicēja arī uzskata, ka atsaukšanās uz noteikumu Nr. 1046 147.^{7}punktu un noteikumu Nr. 1059 271.punktu izskatāmajā gadījumā nav pieļaujama, jo tādā veidā tiek pārkāpts tiesību normu hierarhijas princips.

[2.3] Pieteicējai piemērotais sods ir vērtējams kā sods par publiskās tiesību normas neievērošanu, nevis kā līgumsods Civillikuma izpratnē. Līdz ar to nav pamatots pieteicējas viedoklis, ka izskatāmajā gadījumā būtu piemērojamas Civillikuma normas, kas regulē līgumsoda piemērošanu, nevis publisko tiesību normas – noteikumu Nr. 1046 147.^{7}punkts un noteikumu Nr. 1529 271.punkts. Veselības inspekcijai, piemērojot pieteicējai sodu, bija jāizdara lietderības apsvērumi, ko inspekcija ir arī veikusi. Atzīstams, ka inspekcija pamatoti un tiesiski piemēroja pieteicējai līgumsodu pieckāršā apmērā. Līdz ar to pārsūdzētie lēmumi to pārskatāmajā daļā ir atzīstami par tiesiskiem un pamatotiem, savukārt pieteikumi – par nepamatotiem un noraidāmiem.

[3] Pieteicēja par apgabaltiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību, norādot turpmāk minētos argumentus.

[3.1] Apgabaltiesa spriedumā precizēja prasības priekšmetu, bet nenorādīja tiesību normu, uz kuras pamata to veikusi, kā arī par to nav savlaicīgi informējusi lietas dalībniekus. Tas neatbilst procesuālā taisnīguma principam, liedz lietas dalībniekiem izmantot visas Administratīvā procesa likuma 145.pantā paredzētās tiesības, kā arī novedis pie Administratīvā procesa likuma 247.panta trešās daļas pārkāpuma. Atkarībā no pieteikuma priekšmeta, ir atšķirīgi vērtējami faktiskie apstākļi. Tiek aizskartas tiesības uz taisnīgu tiesu.

Turklāt apgabaltiesas darbība nav atzīstama par prasījuma precizēšanu Administratīvā procesa likuma 294.panta izpratnē, tā pēc savas būtības ir uzskatāma par prasības priekšmeta grozīšanu.

[3.2] Tiesa ir nepareizi iztulkojusi noteikumu Nr. 1529 270. un 271.punktu un nepareizi noteikusi līgumsoda juridisko dabu. Ja atsauce uz civiltiesisku institūtu, šajā gadījumā – līgumsodu, ir ietverta publisko tiesību normā vai publisko tiesību līgumā, tas automātiski nepārgroza tā juridisko dabu, kā arī neatbrīvo no pienākuma ievērot noteiktos ierobežojumus. Nav pamata uzskatīt, ka likumdevējs nebūtu apzinājies šī institūta civiltiesisko dabu, saturu, tiesiskās sekas vai arī būtu vēlējies šo institūtu lietot pretēji tā būtībai. Iestādei un tiesai bija jāpiemēro Civillikuma 1716.pants kā tiesību norma ar augstāku juridisko spēku attiecībā uz līgumsoda institūta regulējumu. Līgumsods ir atzīstams par pārmērīgu.

[3.3] Ārstniecības likuma 4.panta pirmajā daļā ietvertais deleģējums Ministru kabinetam izdot noteikumus Nr. 1529 nepiešķir Ministru kabinetam

tiesības iziet ārpus pastāvošās tiesību sistēmas un veidot jaunus, ar likumu precīzi nedefinētus sankciju veidus vai arī pārgrozīt Saeimas definēto sankciju veidu būtību, juridisko dabu.

[3.4] Apgabaltiesa nepamatoti nav piemērojusi atkārtotības institūtu tādā veidā, kā tas definēts Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa 38.pantā. Tiesai bija jāizmanto analoģija.

Motīvu daļa

[4] Pārkāpumu izdarīšanas brīdī bija spēkā noteikumi Nr. 1046, savukārt iestādes lēmuma pieņemšanas brīdī – noteikumi Nr. 1529. Gan iestādes lēmumos, gan tiesas spriedumos vairākkārt minēti abi šie noteikumi, jo to saturs attiecībā uz līgumsoda piemērošanu pēc būtības ir identisks. Tomēr tas rada nekonsekvenci un iespējamas neskaidrības par lietā piemērojamo tiesību normu. Tas redzams arī no pieteicējas iesniegtās kasācijas sūdzības, kurā norādīts uz nepareizu noteikumu Nr. 1529 normu interpretāciju.

Augstākā tiesa atzīmē, ka konkrētajā gadījumā sods bija nosakāms atbilstoši normai, kas bija spēkā pārkāpuma izdarīšanas laikā, proti, noteikumu Nr. 1046 147.^{7}punktam. Tikai gadījumā, ja vēlāk pieņemtais normatīvais akts būtu personai labvēlīgāks, soda noteikšanai būtu piemērojama jaunākā norma. Uz to, ka sods piemērojams atbilstoši noteikumu Nr. 1046 147.^{7}punktam, kopumā pareizi norādījusi arī apgabaltiesa.

[5] Atbilstoši noteikumu Nr. 1046 147.^{7}punktam, ja Veselības inspekcija ir konstatējusi, ka no veselības aprūpes budžeta apmaksātais veselības aprūpes pakalpojums ir norādīts medicīniskajā vai uzskaites dokumentācijā vai elektroniskajā datu uzskaites sistēmā, bet faktiski nav sniegts vai ir sniegts kā veselības aprūpes maksas pakalpojums, vai uzskaitīts nepamatoti, kā arī nepamatoti izrakstītas kompensējamās zāles, Veselības inspekcija pieņem lēmumu par nepamatoti saņemtā maksājuma vai izrakstīto kompensējamo zāļu vērtības ieturējumu un ir tiesīga piemērot līgumsodu pakalpojuma tarifa vai izrakstīto kompensējamo zāļu vērtības divkāršā apmērā. Ja pārkāpumi tiek pieļauti atkārtoti, Veselības inspekcija pieņem lēmumu par nepamatoti saņemtā maksājuma vai izrakstīto kompensējamo zāļu vērtības ieturējumu un ir tiesīga piemērot līgumsodu pakalpojuma tarifa vai izrakstīto kompensējamo zāļu vērtības pieckāršā apmērā.

Noteikumi Nr. 1046 izdoti, pamatojoties uz Ārstniecības likuma 4.panta pirmo daļu. Ārstniecības likuma 4.panta pirmā daļa noteic, ka veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtību, plānveida veselības aprūpes pakalpojumu saņemšanas pretendentu rindu veidošanas kārtību, to ārstniecības pakalpojumu veidus un apjomu, kuri tiek apmaksāti no valsts pamatbudžeta un pakalpojumu saņēmēju līdzekļiem, kā arī šīs samaksas kārtību nosaka Ministru kabinets.

[6] Augstākā tiesa 2017.gada 5.jūlija spriedumā lietā Nr. SKA-48/2017 (A420543312) līdzīgā gadījumā ir izvērtējusi gan par līgumsodu nosauktā soda juridisko dabu, gan Ārstniecības likuma 4.panta pirmajā daļā piešķirto pilnvarojumu Ministru kabinetam.

Pirmkārt, tiesa šajā lietā atzina, ka, lai gan sākotnēji noteikumos Nr. 1046 (*redakcijā, kas bija spēkā no 2007.gada 1.janvāra līdz 2009.gada 31.decembrim*) tiešām bija paredzēts līgumsods Civillikuma izpratnē, tomēr noteikumu Nr. 1046 147.^{7}punkta pirmajā teikumā paredzētais līgumsods ir administratīvajam sodam pielīdzināms sods, kura pamats un apmērs ir noteikts tiesību normā, nevis līgumsods Civillikuma izpratnē.

Otrkārt, spriedumā uzsvērts, ka soda piemērošana var ierobežot dažādas personas tiesības (tiesības uz brīvību, tiesības uz īpašumu, tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos u.c.). Līdz ar to soda noteikšana ir atzīstama par svarīgu un nozīmīgu sabiedriskās dzīves jautājumu, kas saistīts ar pamattiesībām un par kuru likumdevējam atbilstoši Latvijas Republikas Satversmes 1. un 64.pantam ir jālemj pašam. Ministru kabineta noteikumos noteikt sodu var tikai tad, ja likumā ir noteikts skaidrs deleģējums tam, turklāt likumdevējs pats ir izlēmis gan to, par ko personu var sodīt, gan arī to, kādus sodus var paredzēt.

Augstākā tiesa atzina, ka Ārstniecības likuma 4.panta pirmajā daļā nav norādīts, ka Ministru kabinets tiek pilnvarots lemt kādus ar veselības aprūpes pakalpojumu sniedzēju sodīšanu saistītus jautājumus. Arī no Ārstniecības likuma kopumā neizriet, ka likumdevējs būtu gribējis noteikt veselības aprūpes pakalpojumu sniedzējiem vēl kādus sodus papildus Krimināllikumā un Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā paredzētajiem sodiem. Līdz ar to Ārstniecības likuma 4.panta pirmā daļa ir interpretējama tā, ka tajā nav ietverts pilnvarojums Ministru kabinetam noteikt sodus. Pretēja interpretācija būtu pretrunā ar Latvijas Republikas Satversmes 1. un 64.pantu. Līdz ar to noteikumu Nr. 1046 147.^{7}punkta pirmais teikums, ciktāl tajā ir paredzēts par līgumsodu nosauktais sods, neatbilst Ārstniecības likuma 4.panta pirmajai daļai (*Augstākās tiesas 2017.gada 5.jūlija spriedums lietā Nr. SKA-48/2017 (A420543312)*).

[7] Administratīvā procesa likuma 104.panta pirmā daļa noteic, ka, pārbaudot administratīvā akta tiesiskumu, tiesa šaubu gadījumā pārbauda, vai iestādes piemērotā vai administratīvajā tiesas procesā piemērojamā tiesību norma atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Savukārt atbilstoši šā panta trešajai daļai, ja tiesa atzīst, ka Ministru kabineta noteikumi neatbilst likumam, tā attiecīgo tiesību normu nepiemēro.

Tā kā izskatāmās lietas apstākļi ir līdzīgi apstākļiem, kas bija lietā Nr. SKA?48/2017, minētajā spriedumā paustās atziņas piemērojamas arī šajā lietā. No tā savukārt secināms, ka, atzīstot sodu par pamatotu, Administratīvā apgabaltiesa ir piemērojusi tiesību normu, kas neatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normai.

Ievērojot minēto, Administratīvās apgabaltiesas spriedums ir atceļams un lieta nododama jaunai izskatīšanai.

[8] Papildus norādāms, ka tiesa ir pareizi kvalificējusi pieteikuma priekšmetu. Augstākā tiesa ir atzinusi, ka Veselības inspekcija pārbaudi par veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu veic nevis kā līguma izpildē iesaistīta otra iestāde, bet gan īstenojot tai normatīvajos aktos piešķirto patstāvīgo kontroles kompetenci. Veselības inspekcijas lēmums, kas pieņemts pārbaudes rezultātā, tiesā nav pārbaudāms līguma izpildes ietvaros, bet gan kā patstāvīgs administratīvais akts (*Augstākās tiesas 2017.gada 28.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-819/2017 (A420479313) 5.–9.punkts*).

Tas, ka rajona tiesa nepareizi kvalificē pieteikuma priekšmetu, neliedz apgabaltiesai to precizēt. Tiesa patstāvīgi kvalificē pieteikuma priekšmetu atkarībā no tā, kādu mērķi pieteicējs vēlas sasniegt ar pieteikuma iesniegšanu tiesā.

Rezolutīvā daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 129.^{1}panta pirmās daļas 1.punktu, 348.panta pirmās daļas 2.punktu un 351.pantu, Augstākā tiesa

nosprieda

atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 2.jūnija spriedumu un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai Administratīvajai apgabaltiesai;

atmaksāt SIA „Balvu un Gulbenes slimnīcu apvienība" drošības naudu 71,14 *euro*.
Spriedums nav pārsūdzams.

Tiesnese L. Slica

Tiesnese V. Krūmiņa

Tiesnese I. Skultāne