LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010. Tālrunis: 67830735, 67210274. Fakss: 67830770. e-pasts: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesneša

Artūra Kuča

ATSEVIŠĶĀS DOMAS

Rīgā 2020. gada 12. novembrī

lietā Nr. 2019-29-01

"Par likuma "Par valsts budžetu 2019. gadam" programmu 03.00.00 "Augstākā izglītība", 02.03.00 "Augstākā medicīnas izglītība", 20.00.00 "Kultūrizglītība" un apakšprogrammas 22.02.00 "Augstākā izglītība", ciktāl tās neparedz Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto ikgadējo valsts finansējuma pieaugumu studijām valsts dibinātās augstskolās ne mazāku par 0,25 procentiem no iekšzemes kopprodukta, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 66. pantam"

1. Satversmes tiesa (turpmāk – Tiesa) 2020. gada 29. oktobrī pasludināja spriedumu lietā Nr. 2019-29-01 "Par likuma "Par valsts budžetu 2019. gadam" programmu 03.00.00 "Augstākā izglītība", 02.03.00 "Augstākā medicīnas izglītība", 20.00.00 "Kultūrizglītība" un apakšprogrammas 22.02.00 "Augstākā izglītība", ciktāl tās neparedz Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto ikgadējo valsts finansējuma pieaugumu studijām valsts dibinātās augstskolās ne mazāku par 0,25 procentiem no iekšzemes kopprodukta, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 66. pantam" (turpmāk – Spriedums).

Lieta tika ierosināta pēc trīsdesmit viena 13. Saeimas deputāta pieteikuma.

Saeima tiesas sēdē argumentēja, ka Tiesa nevar lemt par budžeta izdevumiem un par to, vai un cik lielā mērā izglītības nozare ir uzskatāma par valsts prioritāti.

Taču Tiesa var lemt par budžeta procesu, tostarp budžeta likuma pieņemšanas procesu, lai tiktu nodrošināta tiesību sistēmas harmonija un novērstas iekšēji pretrunīgas

normas. Procesam jāatbilst Satversmei un no pamatnormas izrietošajiem principiem (*sal. sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 11.2. punktu*).

Arī Tieslietu ministrijas pārstāves tiesas sēdē pamatoti norādīja, ka likumdevēja izvēli budžeta pieņemšanā nosaka politiski un lietderības apsvērumi. Taču budžeta pieņemšanai jānotiek tiesiski korektā veidā. Likumdošanas procesā jāievēro labas likumdošanas princips, jāveicina tiesiskā stabilitāte un sabiedrības uzticēšanās valstij un tiesībām.

Tādēļ piekrītu Sprieduma 16. punktā paustajam secinājumam: ”Lai arī valsts budžeta projekts ir izteikti politisks lēmums, tomēr demokrātiskā tiesiskā valstī valsts budžeta likuma sagatavošanā un pieņemšanā, izpildē un izpildes kontrolē ir jāievēro tiesības.” un Tiesas lēmumam noraidīt Saeimas lūgumu par tiesvedības izbeigšanu.

Savukārt nepiekrītu Tiesas izraudzītajai prasījuma robežu paplašināšanas metodoloģijai, secinājumam par likuma “Par valsts budžetu 2019. gadam” programmu 03.00.00 “Augstākā izglītība”, 02.03.00 “Augstākā medicīnas izglītība”, 20.00.00 “Kultūrizglītība” un apakšprogrammas 22.02.00 “Augstākā izglītība” (turpmāk kopā arī – apstrīdētais regulējums) atbilstību Satversmes 1. pantam, kā arī par Ministru kabineta un Saeimas lomu gadskārtējā valsts budžeta pieņemšanā. Tāpat nepiekrītu Tiesas atzinumam, ka normas, kas attiecas uz budžeta izdevumiem, nevar ietvert vairākos likumos.

2. Sprieduma 17. punktā secināts: “Pieteikuma iesniedzēja argumentus par apstrīdētā regulējuma pieņemšanas procedūras pārkāpumiem nav iespējams izvērtēt, neapskatot Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas saturu un spēkā esību.” Tiesa norādījusi, ka valsts budžeta apakšprogrammas atbilstību Satversmes normām tā var izvērtēt vienīgi kopsakarā ar konkrētu tiesību normu, kas uzliek kādu pienākumu valstij un vienlaikus piešķir personai tiesības prasīt šā pienākuma izpildi. Tikai tā Tiesa varot konstatēt, vai likumdevējs un citas valsts varas institūcijas ir rīkojušās atbilstoši Satversmes normām.

Nevaru piekrist Tiesas secinājumam, ka tā nevar izvērtēt apstrīdētā regulējuma atbilstību Satversmes normām bez kopsakara ar kādu citu tiesību normu, kas uzliek pienākumu valstij un piešķir tiesības personai. Ir saprotama šāda Tiesas atziņa lietā

Nr. 2009-42-0103, kas tika ierosināta pēc divu personu konstitucionālajām sūdzībām. Minētajā lietā pieteikuma iesniedzējas apstrīdēja gan valsts budžeta apakšprogrammas, gan tādas normas atbilstību Satversmei, kura uzliek kādu pienākumu valstij un vienlaikus piešķir personai tiesības prasīt šā pienākuma izpildi, proti, apstrīdēja normas, kuras kopsakarā paredzēja kārtību, kādā izmaksājams maksājums, kas šīm personām pienākas.

Identisks Tiesas secinājums izskatāmajā lietā nav izdarāms divu iemeslu dēļ.

Pirmkārt, tas nonāk pretrunā ar Sprieduma 16. punktā atzīto, ka valsts budžeta likuma sagatavošanā un pieņemšanā ir ievērojamas tiesības. Apstrīdētais regulējums arī satur tiesību normas, proti, abstraktus, vispārīgus un saistošus uzvedības priekšrakstus. Līdz ar to gadījumā, kad ir izteiktas pamatotas šaubas par to, ka šīs tiesību normas pieņemtas, pārkāpjot, piemēram, Saeimas kārtības rulli un labas likumdošanas principu, Tiesai ir pienākums šīs normas izvērtēt. Turklāt Tiesa Sprieduma 16. punktā atzina, ka tai ir pilnīga kompetence pārbaudīt to, vai likuma "Par valsts budžetu 2019. gadam" sagatavošanā un apstiprināšanā ir ievērota Satversme.

Otrkārt, Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa pretēji Spriedumā citētajai Tiesas atziņai lietā Nr. 2009-42-0103 nerada indivīdam konkrētas tiesības. Proti, sakarā ar šo normu persona nevarētu vērsties Tiesā ar konstitucionālo sūdzību. Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas atbilstība Satversmei var tikt izvērtēta tikai abstraktās kontroles ietvaros, lai aizstāvētu publiskās intereses.

Tādēļ apstrīdēto regulējumu bija iespējams un vajadzēja vērtēt atsevišķi. Šāds izvērtējums Spriedumā nav veikts.

3. Tiesa Sprieduma 22. punktā secināja, ka izskatāmajā lietā apstrīdētais regulējums atbilst Satversmes 1. pantam. Šādam secinājumam nevaru piekrist, jo tādējādi Tiesa atzīst arī to, ka nav pārkāpts labas likumdošanas princips. Taču Tiesa nav veikusi šāda secinājuma izdarīšanai nepieciešamo izvērtējumu.

Pieteikuma iesniedzējs Tiesā vērsās, argumentējot, ka apstrīdētais regulējums pieņemts, nesaskaņojot to ar tiesību sistēmā jau pastāvošu tiesību normu – Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu. Tādējādi neesot ticis ievērots labas likumdošanas princips. Arī Saeima atbildes rakstā sniedza atbildi uz šo Pieteikuma iesniedzēja argumentu. Piekrītu, ka šis ir izskatāmās lietas centrālais arguments. Tādējādi tikai pēc tam, kad būtu izvērtēta apstrīdētā regulējuma atbilstība labas likumdošanas principam, Tiesa varēja

lemt par prasījuma robežu paplašināšanu.

3.1. Tiesas judikatūrā ir atzīts, ka no tiesiskas valsts principa demokrātiskā tiesiskā valstī izriet noteiktas prasības attiecībā uz likumdošanas procesu. Šīs prasības ir vairākas, taču šajā viedoklī vērtēšu tikai tās, kurām, pēc maniem ieskatiem, bija izšķiroša nozīme izskatāmajā lietā.

Tiesa ir atzinusi, ka demokrātiskas tiesiskas valsts varas atzariem, tostarp likumdevējam, ir jātiecas uz to, lai personu uzticēšanās valstij un tiesībām, kā arī demokrātiska procesa izpratne arvien pieaugtu. Labas likumdošanas principa ievērošana sekmē šā mērķa sasniegšanu (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 6. marta sprieduma lietā Nr. 2018-11-01 18.1. punktu*). Citiem vārdiem sakot, likumdošanas procesam ne vien jāatbilst normatīvajos aktos noteiktajām formālajām prasībām, bet arī jāveicina personu uzticēšanās valstij un tiesībām (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada 12. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2017-17-01 21.3. punktu*).

Likumdošanas procesā jāievēro vispārējie tiesību principi, Satversmē un Saeimas kārtības rullī reglamentētie procesuālie priekšnoteikumi un prasības. Tas attiecas arī uz to likumprojektu pieņemšanas gaitu, kuri ir saistīti ar valsts budžetu. Likumdevējam jāizvērtē likumprojektā paredzēto tiesību normu atbilstība augstāka juridiska spēka tiesību normām, tostarp Satversmei, starptautiskajām un Eiropas Savienības tiesību normām, un jāsaskaņo likumprojektā paredzētās tiesību normas un tiesību sistēmā jau pastāvošās tiesību normas atbilstoši racionāla likumdevēja principam (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 6. marta sprieduma lietā Nr. 2018-11-01 18.1. punktu*).

3.2. Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa (redakcijā, kas bija spēkā Sprieduma taisīšanas laikā) noteica, ka Ministru kabinets, iesniedzot Saeimai gadskārtējo valsts budžeta projektu, tajā paredz ikgadēju finansējuma pieaugumu studijām valsts dibinātās augstskolās ne mazāku par 0,25 procentiem no iekšzemes kopprodukta, līdz valsts piešķirtais finansējums studijām valsts dibinātās augstskolās sasniedz vismaz divus procentus no iekšzemes kopprodukta.

Likuma "Par valsts budžetu 2019. gadam" 4. pielikums paredzēja finansējuma piešķiršanu no valsts budžeta līdzekļiem: programmai 03.00.00 "Augstākā izglītība" – 68 149 161 *euro*, programmai 02.03.00 "Augstākā medicīnas izglītība" – 18 235 584 *euro*, programmai 20.00.00 "Kultūrizglītība" – 52 661 419 *euro*, bet apakšprogrammai 22.02.00 "Augstākā izglītība" – 9 818 610 *euro* apmērā. Spriedumā

konstatēts, ka likumā "Par valsts budžetu 2019. gadam" valsts dibinātajām augstskolām paredzētais valsts finansējuma pieaugums bija 2,1 miljons *euro* jeb aptuveni 0,007 procenti no iekšzemes kopprodukta.

Tiesa Sprieduma 19. punktā secināja: "[..] Ministru kabinets ir sagatavojis un Saeima pieņēmusi apstrīdēto regulējumu, kurā nebija ievērota Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā ietvertā prasība pēc noteikta apmēra valsts budžeta finansējuma pieauguma." Turklāt šāda rīcība atkārtojusies gadu no gada. Izskatot lietu, Tiesa konstatēja, ka Ministru kabinets jau no 2014. gada, izstrādājot gadskārtējo valsts budžeta likumu, nav ievērojis Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto uzdevumu un Saeima, apstiprinot gadskārtējo valsts budžetu, nav ievērojusi pašas izdoto likumu. Tiesas sēdē gan Finanšu ministrijas, gan Izglītības un zinātnes ministrijas pārstāvji norādīja, ka, arī sastādot likumprojektu "Par valsts budžetu 2021. gadam", joprojām netiks pilnībā ievērota Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa, jo to izpildīt liedzot valsts ekonomiskās iespējas, kas esot ierobežotas.

Tātad likumdevējs vairāku gadu garumā nav ievērojis un pat negrasās ievērot paša pieņemtu tiesību normu – Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu.

Tāpat likumdevējs vairāku gadu garumā nav ņēmis vērā arī plānošanas dokumentos izvirzītās prioritātes. Saeimas apstiprinātajā Latvijas ilgtspējas attīstības stratēģijā līdz 2030. gadam atzīts, ka izglītības kvalitāte, pieejamība un saturs visos izglītības līmeņos un vecuma grupās – no pirmsskolas līdz pieaugušo izglītībai – ir Latvijas attīstības iespēja un cilvēkkapitāla vērtības palielināšanās priekšnosacījums (*sk. Latvijas ilgtspējas attīstības stratēģijas līdz 2030. gadam 29. lp.*). Izglītības attīstības pamatnostādnēs 2014.–2020. gadam norādīts, ka pašreizējais augstākās izglītības publiskais finansējums Latvijā nenodrošina pilnu vienas studiju vietas finansējumu, augstākās izglītības pieejamību sociāli mazāk aizsargāto iedzīvotāju grupām un nav pietiekams inovatīvu, uz augstākās izglītības attīstību vērstu pasākumu un projektu finansēšanai. Lai nodrošinātu pieejamu kvalitatīvu augstāko izglītību, sekmētu piedāvājuma atbilstību darba tirgus prasībām, stiprinātu saikni ar zinātni un pētniecību un efektīvi izmantotu valsts budžeta līdzekļus, citstarp ir jāturpina izstrādāt un ieviest jaunu augstākās izglītības finansēšanas modeli (*sk. Izglītības attīstības pamatnostādņu 2014.–2020. gadam I daļas 9. punktu*).

Tādējādi likumdevējs augstāko izglītību ir atzinis par prioritāti un mērķi valsts attīstībai gan ar politikas plānošanas dokumentiem, gan ar Augstskolu likuma 78. pantu. Šīs prioritātes nav ņemtas vērā, gan izstrādājot apstrīdēto regulējumu, gan valsts budžeta likumus iepriekšējos gados. Tādējādi likumdevējs nav veicis darbības paša noteiktā mērķa pakāpeniskai sasniegšanai.

3.3. Satversme Ministru kabinetam kā koleģiālai institūcijai uzliek vislielāko atbildību par Saeimā iesniegtā budžeta likuma projekta tiesiskumu un atbilstību spēkā esošajiem likumiem, savukārt Saeimai piešķir kontroli pār to, kā Saeimā pieņemtie likumi tiek ievēroti (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 15.1. un 15.4. punktu*).

Izskatāmajā lietā Ministru kabinets nebija izpildījis tam noteikto pienākumu paredzēt, ka līdz ar likuma "Par valsts budžetu 2019. gadam" apstiprināšanu radīsies pretrunas starp spēkā esošu tiesību normu, proti, Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu, un attiecīgo valsts budžeta likuma projektu. Ministru kabinetam (ar atbildīgo ministriju piedalīšanos) bija pienākums sagatavot grozījumus normatīvajos aktos, lai novērstu pretrunas tiesību sistēmā.

Tā kā Saeimai ir noteikta kontroles funkcija, tai, pieņemot likumu "Par valsts budžetu 2019. gadam", bija jāņem vērā tas, ka Ministru kabinets attiecīgo likumprojektu nav saskaņojis ar Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu.

Taču Saeima rīkojās gluži pretēji, proti, lemjot par vairāku opozīcijas deputātu priekšlikumiem nodrošināt finansējumu atbilstoši Augstskolu likuma 78. panta septītajai daļai, tos noraidīja. Apspriežot likumprojektu "Par valsts budžetu 2019. gadam" otrajā lasījumā, deputāte Jūlija Stepaņenko norādīja: "Šis priekšlikums paredz noteikt, ka saskaņā ar Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu tiek nodrošināts papildu finansējums ikgadējam finansējuma pieaugumam studijām valsts dibinātās augstskolās 20,8 miljonu *euro* apmērā. Lūdzu, godātie kolēģi, būsim konsekventi un atbalstīsim to, ko mums nosaka likums!" Deputāts Vjačeslavs Dombrovskis norādīja: "Šis budžets ir Augstskolu likuma 78. panta pārkāpums." un aicināja par attiecīgo priekšlikumu izteikties vairākumu pārstāvošos deputātus. Tomēr tas tika noraidīts bez plašākas diskusijas.

Tas, ka opozīcijas deputātu priekšlikumi tika noraidīti, turklāt bez pienācīgas diskusijas par tiem, liek secināt, ka Saeima nav rīkojusies tā, kā racionālam likumdevējam pienākas. Šāda rīcība liecina par to, ka Saeima apzinājās – attiecībā uz

augstskolu finansējumu radīsies pretruna starp spēkā esošu tiesību normu un normu, kas tiks pieņemta, proti, likumu "Par valsts budžetu 2019. gadam". Saeimai atbilstoši racionāla likumdevēja principam šādu situāciju vajadzēja novērst. Labas likumdošanas princips neietver prasības attiecībā uz to, kādai tieši Saeimas rīcībai šādā gadījumā vajadzētu būt – vai vajadzētu grozīt vai atcelt budžeta likuma projektu vai arī grozīt vai atcelt Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu. Taču ir jāņem vērā Saeimas kārtības ruļļa 111. panta otrajā daļā noteiktais: "Ja, pieņemot likumprojektu, rodas pretrunas ar spēkā esošajiem likumiem, Saeimai jānosaka, ka jaunais likums vai tā atsevišķas daļas stāsies spēkā vienlaikus ar grozījumiem spēkā esošajos likumos." Šī norma neuzliek Saeimai par pienākumu rīkoties vienā noteiktā veidā, bet norāda, kā Saeimai jārīkojas tad, ja tā pieņēmusi normu, kas ir pretrunā ar citu, jau agrāk pieņemtu normu.

3.4. Tiesas sēdē tika pausts viedoklis, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa jau sākotnēji tikusi pieņemta kā "solījuma norma". Šādu normu pastāvēšana tiesību sistēmā veicina tiesisko nihilismu. Rektoru padomes un Augstākās izglītības padomes izteikumi tiesas sēdē apliecināja, ka Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas pastāvēšana un tas, ka valsts konsekventi nepilda tai šajā normā noteikto pienākumu, ir sabiedrībā radījis pārliecību, ka Saeima vairāku gadu garumā neievēro pašas pieņemtos likumus. Latvijas tiesību sistēmā nepastāv tāds jēdziens kā "solījuma normas". Saeimas rīcība, pieņemot kādu tiesību normu kā "solījuma normu" bez ieceres pildīt tajā noteiktos pienākumus, grauj sabiedrības uzticību tiesību sistēmai un pašai Saeimai kā konstitucionālai institūcijai un tādējādi apdraud Latvijas kā demokrātiskas un parlamentāras valsts pamatus.

Ņemot vērā minēto, uzskatu, ka labas likumdošanas principa pārkāpums atklājas šādos aspektos. Pirmkārt, gadskārtējā valsts budžeta pieņemšanas procesā ilgstoši tika pieļauta tāda situācija, ka budžeta normas netiek saskaņotas ar jau spēkā esošām normām un mērķiem, kas nosprausti politikas plānošanas dokumentos. Otrkārt, likumdevējs negrasījās šo situāciju risināt un novērst. Treškārt, tā saucamo solījuma normu radīšana ir pretēja labas likumdošanas principa mērķim stiprināt sabiedrības uzticēšanos valstij un tiesībām.

Līdz ar to Saeima un Ministru kabinets apstrīdētā regulējuma pieņemšanas procesā pieļāva vairākus pārkāpumus, kas to kopsakarā bija būtiski. Tādējādi Saeimas un Ministru kabineta rīcība bija pretēja labas likumdošanas principam.

4. Nevaru piekrist arī Spriedumā secinātajam par Ministru kabineta un Saeimas lomu gadskārtējā valsts budžeta pieņemšanā.

4.1. Sprieduma 21.3. punktā secināts, ka "[..] likumā noteikts pienākums atvēlēt konkrēta apmēra finansējumu tā, ka tas liedz Ministru kabinetam ņemt vērā sociālekonomisko tautsaimniecības attīstības prognozi, kā arī sabalansēt plānotos izdevumus starp visām nozarēm, Ministru kabinetu budžeta sastādīšanas procesā sasaista. Šāda likuma norma pēc būtības liedz Ministru kabinetam sagatavot valsts budžeta projektu, rēķinoties ar pastāvošo ekonomisko situāciju, kā arī valstij faktiski pieejamiem finanšu resursiem (*sal. sk. Lietuvas Republikas Konstitucionālās tiesas 2002. gada 14. janvāra spriedumu lietā Nr. 25/01*). Jo vairāk likumos iekļautu konkrēta apmēra budžeta finansējumu paģērošu prasījumu, jo vairāk sašaurinās Ministru kabineta kompetence brīvi lemt par valsts uzdevumu finansēšanas prioritātēm un izpildvaras iespējas izpildīt valsts uzdevumus."

Šāda Tiesas atziņa bez izvērstāka skaidrojuma rada pamatu tādai interpretācijai, ka Saeima nedrīkst rezervēt nekādus budžeta līdzekļus, tostarp ārpus viena saimnieciskā gada, un tādējādi būtiski ierobežo Saeimas rīcības brīvību attiecībā uz ilgtermiņa fiskālās politikas veidošanu. Izskatāmās lietas apstākļos tika vērtēta finansējuma pieauguma nodrošināšana konkrētai tiesību nozarei, piesaistot to iekšzemes kopproduktam, taču Spriedumā trūkst norādes uz to, vai vēl kādas citas situācijas arī nebūtu vērtējamas kā tādas, kas liedz Ministru kabinetam sagatavot valsts budžeta projektu, rēķinoties ar pastāvošo sociālekonomisko situāciju. Šādas norādes trūkums var radīt priekšstatu, ka Tiesa izskatāmajā lietā ir lēmusi pretēji tam, ko pati iepriekš atzinusi vairākās ar tiesībām uz sociālo nodrošinājumu saistītās lietās (lietas Nr. 2019-24-03 (garantētais minimālais ienākums), Nr. 2019-25-03 (personas atzīšana par trūcīgu) un Nr. 2019-27-03 (valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmērs)). Spriedums nebūtu interpretējams tādējādi, ka ar to tiek apšaubīts likumdevēja pienākums izlemt valstij nozīmīgus jautājumus.

4.2. Spriedumā Tiesa atsaukusies uz Lietuvas Republikas Konstitucionālās tiesas 2002. gada 14. janvāra spriedumu lietā Nr. 25/0. Piekrītu, ka no tā var izdarīt Sprieduma 21.3. punktā norādīto secinājumu: "[..] jo vairāk likumos iekļautu konkrēta apmēra budžeta finansējumu paģērošu prasījumu, jo vairāk sašaurinās Ministru kabineta kompetence brīvi lemt par valsts uzdevumu finansēšanas prioritātēm un izpildvaras

iespējas izpildīt valsts uzdevumus.” Taču šāds secinājums tikai daļēji atspoguļo to, ko atzinusi Lietuvas Konstitucionālā tiesa.

Lietuvas Konstitucionālā tiesa secināja, ka izņēmuma gadījumā Seims var pieņemt normas, kas paredz noteiktus valsts budžeta izdevumus. Lietuvas Konstitucionālā tiesa uzsvēra, ka šādos likumos var paredzēt tikai tādus valsts budžeta izdevumus, kas nepieciešami, lai sasniegtu noteiktu, vispārsvarīgu mērķi konkrētā likumā noteiktā laika posmā, ja šīs vajadzības nevar apmierināt viena budžeta gadā. Proti, šādas normas ir pieļaujamas attiecībā uz ilgtermiņa risinājumiem (*sk. Lietuvas Konstitucionālās tiesas 2002. gada 14. janvāra sprieduma lietā Nr. 25/01 7.3. punktu*).

Šādu pieeju, vērtējot valdības un likumdevēja pilnvaras valsts budžeta sagatavošanā un pieņemšanā, Lietuvas Konstitucionālā tiesa apstiprināja arī savā nesenajā spriedumā. Proti, 2020. gada 3. novembrī Lietuvas Konstitucionālā tiesa pieņēma spriedumu lietā Nr. 8/2019 un tajā norādīja, ka Seims nevar noteikt tādu tiesisko regulējumu, kas ierobežotu vai noliegtu valdības pilnvaras sagatavot Konstitūcijā noteikto valsts budžeta projektu (*sk. Lietuvas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 3. novembra sprieduma lietā Nr. 8/2019 65.1. un 67.1. punktu*). Šajā pašā spriedumā ir ietverts arī šāds atzinums: tā kā Lietuva ir parlamentāra republika un tās Konstitūcijā ir nostiprināts princips, ka valdība ir atbildīga Seimam, valdībai kā likumu izpildītājai ne tikai ir jāievēro pašas noteiktās prioritātes un vadlīnijas, bet arī jāīsteno Seima noteiktās valsts politikas prioritātes dažādās dzīves jomās. Tas pats par sevi neliedz valdībai tai ar Konstitūciju piešķirtās pilnvaras izstrādāt valsts budžetu (*sk. Lietuvas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 3. novembra sprieduma lietā Nr. 8/2019 65.2. un 67.2.1.2. punktu*). Tātad Lietuvas Konstitucionālā tiesa līdzīgi kā 2002. gada 14. janvāra spriedumā atzina, ka likumi, kas paredz noteiktus budžeta izdevumus, izņēmuma gadījumā ir pieļaujami.

Līdz ar to Spriedumā norādītais tikai daļēji atspoguļo Lietuvas Konstitucionālās tiesas izdarītos secinājumus lietās, kurās vērtēta izpildvaras un likumdevēja loma budžeta pieņemšanas procesā.

4.3. Tiesa ir atzinusi, ka valsts budžeta likuma pieņemšana ir svarīga Saeimas funkcija, kuru tā veic kā institūcija, kas ir tieši atbildīga Latvijas tautas priekšā. Salīdzinot ar citām valsts budžeta izstrādāšanā un pieņemšanā iesaistītajām konstitucionālajām institūcijām, tieši Saeimai ir pati nozīmīgākā konstitucionāli tiesiskā

loma šā konstitucionālā uzdevuma veikšanā (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 10. punktu*).

Tātad Saeima ir Latvijas tautas tieši leģitimēta valsts varas institūcija. Sprieduma 22. punktā atzītais, ka Saeima nedrīkst ilgtermiņā "iezīmēt" budžeta izdevumu daļas un par indikatoru valsts budžeta finansējuma palielināšanai izmantot iekšzemes kopproduktu, mazina Saeimas kā konstitucionāla orgāna nozīmi parlamentārā republikā. No Sprieduma nav saprotams, kāpēc Saeimai varētu tikt liegta iespēja konceptuāli lemt par sabiedrībai un valstij vispārsvarīgu jautājumu ilgtermiņa risinājumiem, jo īpaši tādā gadījumā, ja Saeima paredz attiecīgā regulējuma īstenošanai nepieciešamos līdzekļus. Piekrītu, ka izskatāmajā lietā Saeima nebija paredzējusi līdzekļus un nebija ņēmusi vērā normu, kas tai uzlika par pienākumu noteikta finansējuma piešķiršanu augstākajai izglītībai. Tas izskatāmās lietas apstākļos varēja būt pietiekams pamats atzīt, ka Saeima savas tiesības ir izmantojusi pretēji Satversmē noteiktajam. Taču, abstrahējoties no izskatāmās lietas, neredzu pamatu Spriedumu tulkot tādējādi, ka Saeimai vispār būtu liegta iespēja lemt par ilgtermiņa fiskālās politikas veidošanu un valsts uzdevumu finansēšanas prioritātēm, kuras Ministru kabinetam, sastādot budžetu, būtu jāievēro.

Tiesa ir atzinusi, ka atbilstoši Satversmē noteiktajam Saeimai ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums izstrādāt un pieņemt regulējumu, kas izšķir nozīmīgus valsts un sabiedriskās dzīves jautājumus. Tāpat Satversme Saeimai piešķir tiesības lemt par jautājumiem, kas skar valsts budžetu (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 35.3. punktu*).

Šī atziņa uzsver Saeimas lomu demokrātiskā un tiesiskā valstī. Taču tā neizslēdz nepieciešamību ievērot varas dalīšanas principu. Nav pieļaujama viena vai otra valsts varas atzara lomas absolutizēšana valsts budžeta sagatavošanas un pieņemšanas procesā. Satversmes 66. pantā noteiktās budžeta tiesību īstenošanas kārtības mērķis ir racionāli sabalansēt likumdevēja un izpildvaras kompetenci budžeta sagatavošanā un apstiprināšanā, tādējādi saglabājot pilnu kompetenci gan Ministru kabinetam, gan Saeimai.

Uzskatu, ka ar Spriedumu Saeimai ir nepamatoti ierobežota iespēja konceptuāli lemt par sabiedrībai un valstij vispārsvarīgu jautājumu ilgtermiņa risinājumiem, piešķirot tiem atbilstošus līdzekļus.

5. Visbeidzot, nepiekrītu Sprieduma 22. punktā norādītajam: "Ja Saeima ar citiem likumiem jau faktiski un ilgtermiņā iepriekš "sadala" budžeta izdevumus, tad vispār zūd vajadzība pēc vienota valsts budžeta likuma. Šādā veidā sadrumstalots valsts budžets kļūst nepārskatāms un tā vadīšana – apgrūtināta. Taču Satversmes 66. panta pirmais teikums prasa, lai Ministru kabinets ik gadus sastādītu vienotu un pārskatāmu valsts budžeta likumu un Saeima ik gadus par to lemtu."

Likuma par budžeta un finanšu vadību 20.–22. pants noteic kārtību, kādā izstrādājams un izskatāms valsts budžeta likuma projekts un budžeta likumprojektu pakete, kā arī pieņemams gadskārtējā valsts budžeta likums.

Likuma par budžeta un finanšu vadību I sadaļā "Likumā lietotie termini" skaidrots, kas ir budžeta likumprojektu pakete. Proti, likumprojektu pakete sastāv no gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta vai gadskārtējā valsts budžeta likuma grozījumu projekta un likumprojektiem, kuri nosaka vai groza valsts budžetu.

Saeimas kārtības ruļļa 87.[1] pants noteic, ka budžeta likumprojektu pakete sastāv no gadskārtējā valsts budžeta likuma un ar tā izpildi saistītu likumu projektiem, to grozījumiem vai papildinājumiem, kas nodrošina ne tikai valsts budžeta izpildi, bet arī valsts finansiālo stabilitāti vidējā termiņā.

Tādējādi nav saprotama iepriekš minētā Tiesas atziņa, ka zināmus budžeta izdevumus nevar papildus budžeta likumam paredzēt citos likumos. Izstrādājot gadskārtējo valsts budžetu, ir jāapzina visi ar to saistītie normatīvie akti un jālemj par grozījumiem tajos vai par jaunu tiesību aktu pieņemšanu. Tas tiek darīts, izstrādājot budžeta likumprojektu paketi. Tātad budžeta pieņemšanas process neizbēgami ir saistīts ar vairākām izmaiņām normatīvajos aktos vai jaunu normu radīšanu. Taču tas neizslēdz Ministru kabineta pienākumu iesniegt vienotu un pārskatāmu gadskārtējā valsts budžeta likumu, kurā apkopots un atspoguļots citos normatīvajos aktos noteiktais.

Satversmes tiesas tiesnesis Artūrs Kučs