



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770
e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesnešu

Inetas Ziemeles, Sanitas Osipovas un Artūra Kuča

ATSEVIŠKĀS DOMAS

Rīgā 2018. gada 1. novembrī

lietā Nr. 2017-35-03

“Par Rīgas domes 2015. gada 9. jūnija saistošo noteikumu Nr. 148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” 3.2.1. apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 105. panta pirmajam teikumam”

1. Satversmes tiesa 2018. gada 18. oktobrī pieņēma spriedumu lietā Nr. 2017-35-03 „Par Rīgas domes 2015. gada 9. jūnija saistošo noteikumu Nr. 148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” 3.2.1. apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 105. panta pirmajam teikumam” (turpmāk – Spriedums) un atzina Rīgas domes 2015. gada 9. jūnija saistošo noteikumu Nr. 148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” 3.2.1. apakšpunktu (turpmāk – apstrīdētā norma) par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91. panta pirmajam teikumam un 105. panta pirmajam teikumam.

Piekrītam Spriedumā ietvertajām atziņām par lietā salīdzināmajām personu grupām un to, ka apstrīdētā norma pieņemta normatīvajos aktos paredzētajā kārtībā. Tomēr nepiekrītam tam, ka atšķirīgajai attieksmei pret Spriedumā identificētajām vienādos apstākļos esošām personu grupām ir objektīvs un saprātīgs pamats.

2. Izspriestās lietas pamatjautājums ir šāds: vai tiesiskās vienlīdzības principam atbilst tas, ka fiziskajām personām, kam pieder dzīvokļa īpašums vai viendzīvokļa māja, kurā dzīvesvietu deklarējusi vismaz viena persona, samazinātā nekustamā īpašuma nodokļa likme 0,2, 0,4 vai 0,6 procentu apmērā no īpašuma kadastrālās vērtības tiek piemērota neatkarīgi no konkrētajā īpašumā esošās dzīvojamās platības, turpretim fiziskajām personām, kam pieder daudzdzīvokļu mājas, tostarp kopīpašumā esošas daudzdzīvokļu mājas, kas nav sadalītas dzīvokļa īpašumos, vai telpu grupa nedzīvojamā ēkā, kuras lietošanas veids ir dzīvošana, samazinātā nodokļa likme tiek piemērota par 30 kvadrātmetriem uz katru īpašumā deklarēto personu?

3. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevējam un līdz ar to arī pašvaldībām – likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma ietvaros – ir plaša rīcības brīvība nodokļu noteikšanā, tomēr nodoklis nedrīkst būt nesamērīgs un nepamatots attiecībā uz īpašumu un tam jānodrošina saprātīgs līdzsvars starp sabiedrības interesēm un personas tiesībām uz īpašumu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2008. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2007-23-01 9. punktu*). Satversmes tiesa nevar pārbaudīt, vai likumdevēja lietotie līdzekļi atbilst ekonomikas zinātnē atzītajam. Tomēr, lai secinātu, vai ar nodokļa maksāšanas pienākumu radītais pamattiesību ierobežojums ir piemērots tā leģitīmā mērķa sasniegšanai, Satversmes tiesai jāpārbauda, vai likumdevēja lietotajiem līdzekļiem ir saprātīgs, ar objektīviem un racionāliem apsvērumiem pamatots izskaidrojums. Proti, vai nodokļa maksātāji, ar nodokli apliekamais objekts un nodokļa aprēķina princips nav noteikts patvaļīgi, un vai nodokļa aprēķināšanas kārtība ir tāda, kas ļauj matemātiski izskaitļot nodokļa maksājumu (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 25. marta sprieduma lietā Nr. 2014-11-0103 24.1. punktu*). Nosakot nodokli, valstij ir jāpārlicinās par vienlīdzības principa un citu no Satversmes izrietošo nodokļu politikas principu ievērošanu, samērojot personas tiesības ar nepieciešamību nodrošināt visas sabiedrības labklājību un radot tādu nodokļa regulējumu, kas būtu vērsts uz šo

principu iedzīvināšanu un īstenošanu pēc būtības (*sk. Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 27. punktu*).

Tiesa arī izspriestajā lietā skaidroja, ka Satversmes 91. panta pirmais teikums kopsakarā ar Satversmes 105. panta pirmo teikumu liedz izdot tādas tiesību normas, kas bez objektīva un saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret vienādos un salīdzināmos apstākļos esošiem nodokļa maksātājiem (*sk. Sprieduma 9. punktu*). Tādējādi Satversmes tiesai bija jāpārlicinās, vai ar apstrīdēto normu noteiktajai atšķirīgajai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats.

4. Atbilstoši Nekustamā īpašuma nodokļa likuma (turpmāk – Īpašuma nodokļa likums) regulējumam nekustamā īpašuma nodokļa maksātāji ir īpašnieki neatkarīgi no tā, vai īpašums tiem pieder reālās vai domājamās daļās. Visos gadījumos fiziskajai personai piederošā īpašuma lielums, proti, nodokļa objekts un tā kadastrālā vērtība, ir konkrēti identificējams. Īpašuma nodokļa likuma 2. panta ceturtā daļa noteic, ka katrs kopīpašnieks maksā nodokli atbilstoši savai domājamai daļai. Ekonomikas ministrija skaidro, ka nekustamā īpašuma nodoklis ir konkrēts procents no nodokļa objekta kadastrālās vērtības (*sk. Sprieduma 5. punktu*).

Rīgas dome norāda, ka attiecībā uz dzīvokļa īpašumos nesadalītām daudzdzīvokļu mājām nav taisnīgi kā vienīgo kritēriju piemērot to dzīvošanai izmantojamo telpu platību, kurās persona ir deklarēta. Dzīvokļa īpašums un dzīvokļa īpašumos nesadalītas mājas esot atšķirīgi nodokļa objekti. Arī Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (turpmāk – VARAM) uzskata, ka abas personu grupas neatrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Šādam viedoklim nepiekrīt nedz Ekonomikas ministrija, nedz arī Finanšu ministrija un Tieslietu ministrija. Kā jau norādīts, Satversmes tiesa konstatēja, ka pastāv salīdzināmas personu grupas, tomēr, turpinot vērtēt apstrīdētajā normā noteiktās atšķirīgās attieksmes leģitīmo mērķi, tā secināja, ka Rīgas dome ir norādījusi uz objektīvām nodokļa maksātāju atšķirībām saistībā ar izraudzīto

nodokļa objektu (*sk. Sprieduma 13.3. punktu*). Šāds tiesas secinājums nav saprotams.

No vienas puses, tiesa konstatējusi, ka lietā ir salīdzināmas personu grupas un attieksme pret tām ir atšķirīga. Savukārt, no otras puses, meklējot atšķirīgās attieksmes objektīvo un saprātīgo pamatu, tiesa secināja, ka attiecīgās grupas nav salīdzināmas, jo starp tām esot objektīvas atšķirības. Tādējādi tiesa pēc būtības piekrīt gan Rīgas domes, gan VARAM viedoklim, ka lietā aplūkojamie nekustamā īpašuma nodokļa maksātāji neatrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Tādējādi Spriedumā veidojas juridiska pretruna. Tiesa ir vadījusies no pašas atziņām, kas tika definētas lietā par pienākumu maksāt solidaritātes nodokli. Tomēr minētajā lietā tiesa secināja, ka nodokļa subjekts un objekts paši par sevi nerada vienlīdzības principa pārkāpumu, proti, atšķirīga attieksme pret salīdzināmajām grupām izriet no noteiktajām nodokļa likmēm (*sk. Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 23. punktu*). Tādējādi nevaram piekrist tiesas secinājumiem, kuri izdarīti Sprieduma 13. punktā, kas nonāk pretrunā ar Sprieduma 10. punktā secināto.

5. Līdzīgi kā solidaritātes nodokļa lietā arī šoreiz izspriestajā lietā atšķirīgā attieksme pret salīdzināmām grupām veidojas saistībā ar šīm grupām noteiktām atšķirīgām nodokļa likmēm. Proti, īpašniekam, kuram pieder nekustamā īpašuma domājamā daļa, ir tiesības uz samazināto nodokļa likmi vienīgi par 30 kvadrātmetriem uz katru deklarēto personu. Kā jau norādīts, dzīvokļa īpašniekam šāds ierobežojums netiek piemērots. Līdz ar to var veidoties, piemēram, tāda situācija, ka personas dzīvo dažādās mājās esošos vienādas platības dzīvokļos un katra deklarēta savā dzīvoklī, bet vienai personai attiecīgais dzīvoklis pieder kā domājamā daļa, otrai – kā dzīvokļa īpašums. Tātad var būt tā, ka šīs personas maksā atšķirīgu nekustamā īpašuma nodokli par vienādu platību, proti, nodokļa objektu saistībā ar tā kadastrālo vērtību.

Pašvaldībai, izspriestās lietas apstākļos nosakot samazināto nekustamā īpašuma nodokļa likmi, bija rūpīgi jāizvērtē iecerētā regulējuma atbilstība Satversmei, citstarp arī tās 91. panta pirmajā teikumā nostiprinātajam tiesiskās vienlīdzības principam. Lietas materiālos nav atrodama informācija par to, ka Rīgas dome būtu salīdzinājusi minētās nodokļa maksātāju grupas un apzinājusies Satversmes 91. panta prasību attiecināmību uz apstrīdēto regulējumu. Kā jau tika norādīts, Rīgas dome šādu salīdzināmo grupu esību vispār nav saskatījusi, bet pie abām minētajām grupām piederošos nekustamā īpašuma nodokļa maksātājus uzskatījusi par atšķirīgiem un nesalīdzināmiem subjektiem. Tāds viedoklis ir pretrunā ar Īpašuma nodokļa likuma jēgu un sistēmu (*sk. šo atsevišķo domu 3. punktu*).

Ja nodokļa maksāšanas pienākums ir noteikts konkrētam subjektu lokam un balstīts uz noteiktu nodokļa objektu, tad arī atšķirīgu samazināto nodokļa likmju piemērošanai jābūt objektīvi pamatotai (*sk. Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 27.1. punktu*).

6. Satversmes tiesa, izvērtējot apstrīdētās normas leģitīmo mērķi, konstatēja, ka Rīgas dome norāda uz šādiem statistikas datiem: pirms apstrīdētās normas izdošanas Rīgā bijuši aptuveni 39 tūkstoši dzīvokļu, kuros nebija deklarēta nevienas personas dzīvesvieta. Dzīvokļu īpašnieki parasti liedzot īrniekiem deklarēt šajos īpašumos savu dzīvesvietu. Tāpēc Rīgā trūkstot brīvu dzīvojamo platību un personām esot ierobežotas iespējas deklarēt savu dzīvesvietu. Var secināt, ka Rīgas dome, pamatojot tās izraudzīto risinājumu, ir balstījusies uz datiem par mājokļu skaitu Rīgā, par deklarēto personu skaitu, kā arī par dzīvojamā fonda apmēru uz vienu iedzīvotāju. Rīgas dome norāda, ka samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes noteikšana, balstoties uz trim kritērijiem, proti, īpašuma kadastrālo vērtību, telpu platību un deklarēto personu skaitu, nodrošina to, ka cilvēki deklarējas pašvaldībā, līdz ar to pašvaldība iegūst iedzīvotāju ienākuma nodokli no deklarētajiem iedzīvotājiem un tādējādi tiek veicināta īpašnieku vēlme gan izīrēt dzīvokļus, gan pieļaut personu deklarēšanos tajos.

Tieslietu ministrija vērsa Satversmes tiesas uzmanību uz šādu apstākli: ja apstrīdētais regulējums sekmē daudzdzīvokļu māju sadalīšanu dzīvokļa īpašumos, tad tas ir valsts politikas jautājums, kas nav risināms vienas pašvaldības līmenī. Ministrija izteica nopietnas šaubas par to, vai pieņemums, ka šāds regulējums uzlabo īres tirgu, ir apstiprināts ar faktiem. Tieslietu ministrija savā viedoklī minējusi virkni apsvērumu, kas norāda uz plašākiem sistēmiskiem jautājumiem, kuri nav pašvaldības kompetencē (*sk. Sprieduma 7. punktu*). Dziļāk analizējot apstrīdētās normas ietekmi uz nekustamā īpašuma tirgus situāciju Rīgā un valstī kopumā – jo Rīgā pieņemtie risinājumi atbalsojas visā valstī –, varētu rasties jautājums par apstrīdētās normas atbilstību likuma mērķim, kā arī jautājums par to, vai ir bijis pilnvarojums lemt tieši par šādu, proti, Rīgā izraudzīto nekustamā īpašuma nodokļa piemērošanas politiku. Var piekrist tiesas secinājumam, ka tad, ja persona deklarē dzīvesvietu noteiktas pašvaldības teritorijā, attiecīgā pašvaldība gūst ieņēmumus arī no šīs personas iedzīvotāju ienākuma nodokļa maksājumiem un līdz ar to tiek veicināta pašvaldības funkciju īstenošana. Tomēr uzskatām, ka tiesai, lai tā precīzi atklātu ierobežojuma leģitīmo mērķi konkrētajā lietā, bija nepieciešams izvērtēt arī Tieslietu ministrijas sniegtos argumentus tam, ka apstrīdētās normas darbība Rīgas pašvaldībā var negaidīti ietekmēt plānoto konkrētā nodokļa politikas rezultātu valsts līmenī. Taču tiesa aprobežojās ar tā apgalvojuma akceptēšanu, ka apstrīdētais regulējums mudina cilvēkus deklarēties Rīgā un līdz ar to Rīgas pašvaldībai ir lielāki budžeta ieņēmumi, kas veicina sabiedrības labklājību (*sk. Sprieduma 13. punktu*).

7. Ievērojama vieta spriedumā atvēlēta statistikas datiem. Tie tiek izmantoti gan pamatošanai, ka izraudzītais samazinātās nodokļa likmes piemērošanas kritērijs – 30 kvadrātmetru – ir saprātīgs risinājums, gan arī akceptēšanai, ka citu, alternatīvu risinājumu nav, jo jebkurš no tiem prasītu pārāk lielus administratīvos resursus nodokļa aprēķināšanai un iekasēšanai. Uzskatām, ka statistikas dati nav pietiekams pamats atšķirīgas attieksmes

noteikšanai demokrātiskā tiesiskā valstī. Statistika noteikti nedrīkst būt vienīgais arguments, kas attaisno atšķirīgu attieksmi.

Balstoties uz statistikas datiem par dzīvojamo platību uz vienu personu pašvaldībā, nedrīkst izdarīt pieņēmumu, ka ikviena persona, kas deklarēta domājamās daļās sadalītā nekustamā īpašumā, faktiski izmanto ne vairāk kā 30 kvadrātmetrus dzīvojamās platības, un uz šā pieņēmuma pamata paredzēt atšķirīgu attieksmi pret daudziem attiecīgajā pašvaldībā esošo nekustamo īpašumu īpašniekiem. Šāds vispārinājums acīmredzami neatbilst sociālajai realitātei, proti, fiziskās personas atkarībā no to ekonomiskajām iespējām un ģimenes stāvokļa apdzīvo dažāda lieluma dzīvojamo platību. Personas brīvu izvēli dzīvot lielākā vai mazākā dzīvoklī, vienalga, vai tas juridiski noformēts kā patstāvīgs īpašuma tiesību priekšmets vai arī kā kopīpašums, aizsargā cilvēktiesības – gan tiesības uz īpašumu, gan tiesības uz privāto dzīvi, gan tiesības uz mājokli. Ja vienai īpašumā deklarētai personai piekrītošā dzīvojamā platība saistībā ar nekustamā īpašuma nodokļa maksāšanas pienākumu tiek ierobežota ar 30 kvadrātmetriem, tad netiek ņemtas vērā ikvienas personas tiesības atbilstoši savām ekonomiskajām iespējām brīvi izvēlēties mājokli, citstarp arī tā lielumu.

Satversmes tiesa acīmredzot par būtisku argumentu lietā ir atzinusi Rīgas domes sniegto skaidrojumu, ka tieši tā informācija, kas ir pašvaldības rīcībā attiecībā uz daudzdzīvokļu mājām, kuras nav sadalītas dzīvokļa īpašumos, esot ērti izmantojama samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes piemērošanā. Tiesa ir piekritusi domes viedoklim, ka, lai gan nodokļa aprēķinā tiek ņemts vērā katram nodokļa maksātājam piederošo domājamo daļu skaits, par nodokļa objektu joprojām ir uzskatāma visa dzīvokļa īpašumos nesadalītā daudzdzīvokļu māja, nevis domājamā daļa vai konkrētās personas lietošanā esošās telpas (*sk. Sprieduma 16.2. punktu*). Mēs nepiekrītam šādiem argumentiem, jo, kā jau norādījām, nekustamā īpašuma nodokļa objekts ir arī domājamā daļa (*sk. šo atsevišķo domu 3. punktu*). Turklāt Satversmes tiesa jau iepriekš ir atzinusi, ka nodokļa administrēšanas vienkāršība nevar būt par pamatu atšķirīgas attieksmes noteikšanai pret vienādos apstākļos esošām

personu grupām (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 27.2. punktu*). Lai gan administrēšanas procesa praktiskie aspekti ir apsvērums, kas ņemams vērā, nosakot jebkāda nodokļa administrēšanas kārtību, tomēr tie nav tāds objektīvs kritērijs, kas pats par sevi attaisnotu atšķirīgu izturēšanos pret kādu konkrētu nodokļa maksātāju grupu. Tieslietu ministrija un Ekonomikas ministrija savās atbildēs ir norādījušas uz tādiem iespējamiem samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes piemērošanas kārtības variantiem, kas dzīvokļa īpašumos nesadalītu daudzdzīvokļu māju īpašniekus nenostādītu nevienlīdzīgā situācijā ar dzīvokļu īpašniekiem. Šos iespējamus risinājumus tiesa noraidīja, norādot, ka tie prasītu vairāk resursu un nesasniegtu leģitīmo mērķi tādā pašā kvalitātē. Mūsuprāt, laikā, kad informāciju var iegūt par dažādiem objektiem un dažādos veidos, tostarp aktīvāk iesaistot pašus nodokļa maksātājus, ir grūti nonākt pie minētā tiesas secinājuma. Tas izspriestās lietas apstākļos neveicina tādu laikmetam atbilstošu risinājumu meklēšanu, kuri nodrošinātu lielāku vienlīdzību īpašnieku vidū.

Tādējādi pastāv citi, alternatīvi līdzekļi, ar kuriem varētu sasniegt atšķirīgās attieksmes leģitīmo mērķi.

8. Atšķirīga attieksme pret kādu personu grupu būtu pieļaujama tikai tādā gadījumā, ja tai būtu juridiski objektīvs un saprātīgs pamats. No lietas materiāliem var saprast, ka dažas pieaicinātās personas un tiesa par tādu uzskata kopīpašuma īpašo tiesisko statusu. Tiesa norādīja uz Civillikuma 1067. pantu, kas noteic, ka kopīpašuma tiesības ir īpašuma tiesību aprobežojums. Neapšaubāmi, kopīpašumu kā īpašuma formu raksturo tam piekritīgā specifika. Tomēr nav skaidrs, kā šī īpašuma forma pati par sevi varētu attaisnot Rīgas domes izraudzītos kritērijus samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes piemērošanai un kā šie kritēriji atbilst Īpašuma nodokļa likumam, saskaņā ar kuru kopīpašuma gadījumā personai jāmaksā nekustamā īpašuma nodoklis atbilstoši tai piederošajai domājamai daļai un tās kadastrālajai vērtībai. Vēl neskaidrāks izspriestajā lietā attiecībā uz vienlīdzības

principa ievērošanu ir tiesas arguments, ka kopīpašnieks varot izbeigt kopīpašuma attiecības un tādējādi izvairīties no nevienlīdzīgās attieksmes (*sk. Sprieduma 17.3. punktu*). Ir jāņem vērā, ka Civillikuma normās noteiktais regulējums par to, ka kopīpašnieks var izbeigt kopīpašuma attiecības, ne vienmēr atbilst sociālajai realitātei kopīpašumā esošas daudzdzīvokļu mājas gadījumā. Tiesību norma nav izprotama atrauti no sociālās realitātes. Ja tiesa konstatē salīdzināmās personu grupas, kuras ir pakļautas atšķirīgai attieksmei, un cenšas noskaidrot, vai atbilstoši vienlīdzīgo tiesību principam šai atšķirīgajai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, tā nedrīkst nonākt līdz tādām secinājumam, ka atšķirīgā attieksme ir saprātīga tādēļ, ka personas varētu mēģināt mainīt to pazīmi, pēc kuras šī attieksme pret tām noteikta.

Tādējādi apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un Satversmes 105. panta pirmajam teikumam.

Ineta Ziemele

Sanita Osipova

Artūrs Kučs