



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

Alda Laviņa un Jāņa Neimaņa

ATSEVIŠKĀS DOMAS

lietā Nr. 2017-17-01

„Par 2017. gada 1. jūnija likuma „Grozījumi likumā „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju”” 1. panta un 2017. gada 22. jūnija likuma „Grozījums likumā „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās”” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 105. pantam”

Rīgā 2018. gada 25. aprīlī

1. Satversmes tiesa 2018. gada 12. aprīlī pasludināja spriedumu lietā Nr. 2017-17-01 „Par 2017. gada 1. jūnija likuma „Grozījumi likumā „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju”” 1. panta un 2017. gada 22. jūnija likuma „Grozījums likumā „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās”” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 105. pantam” un nosprieda atzīt 2017. gada 1. jūnija likuma „Grozījumi likumā „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju”” 1. pantu un 2017. gada 22. jūnija likumu „Grozījums likumā „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās”” par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 105. pantam un spēkā neesošu no 2019. gada 1. maija.
2. Satversmes tiesā apstrīdētās normas – 2017. gada 1. jūnija likuma „Grozījumi likumā „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju”” 1. pants un 2017. gada 22. jūnija likums „Grozījums likumā „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās”” – noteic, ka zemes gabala nomas maksa privatizētā dzīvokļa un mākslinieka darbnīcas īpašniekam nosakāma: no 2018. gada 1. janvāra – līdz pieciem procentiem gadā no zemes kadastrālās vērtības; no 2019. gada 1. janvāra – līdz četriem procentiem gadā no zemes kadastrālās vērtības; no

2020. gada 1. janvāra – līdz trim procentiem gadā no zemes kadastrālās vērtības, ja puses nevar vienoties.

3. Satversmes tiesa atzina, ka apstrīdētās normas nav pieņemtas pienācīgā likumdošanas kārtībā, jo nav nodrošināts atbilstošs likumdošanas process un pirms apstrīdēto normu pieņemšanas likumdevēja rīcībā nav bijis pienācīgas analīzes un pamatojuma par apstrīdētajās tiesību normās ietvertā zemes īpašnieku īpašuma tiesību ierobežojuma satversmību kontekstā ar Satversmes tiesas judikatūru piespiedu nomas jautājumos.
4. Šādiem tiesas secinājumiem mēs nepiekrītam turpmāk minēto argumentu dēļ.

I Satversmes tiesas spriedumos pausto atziņu saistošais raksturs

5. Atsaucoties uz Satversmes tiesas likuma 32. panta otro daļu, Satversmes tiesa norādīja, ka Saeima, pieņemot apstrīdētās normas, nav ievērojusi šādas Satversmes tiesas iepriekš paustās atziņas piespiedu nomas jautājumā:
 - 1) likumdevējam, lemjot par piespiedu nomas maksas ierobežojumiem, bija pienākums apsvērt, kā šāds ierobežojums ietekmēs zemes īpašnieku stāvokli (*Satversmes tiesas 2009. gada 15. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-36-01 15.1. punkts*);
 - 2) likumdevējam vēl jo vairāk bija pienākums izvērtēt, vai pamattiesību ierobežojuma leģitīmais mērķis netiktu sasniegts ar zemes īpašnieku tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem. Ņemot vērā zemes īpašnieka izdevumus par zemes uzturēšanu un apsaimniekošanu, kā arī zemes īpašnieka pienākumu maksāt nekustamā īpašuma nodokli, maksimālo nomas maksas apmēru – pieci procenti no zemes kadastrālās vērtības – nevar uzskatīt par tādu, kas pildītu atlīdzības funkciju (*Satversmes tiesas 2009. gada 15. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-36-01 15. punkts*);
 - 3) ir nepieciešams ievērot adekvātu attiecību pret nomas maksu brīvā tirgus apstākļos (*Satversmes tiesas 2011. gada 27. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-22-01 13.4. punkts*).

Lai arī sprieduma tekstā nav tieša secinājuma, ka Saeima būtu pārkāpusi Satversmes tiesas likuma 32. panta otro daļu, tomēr norāde, ka Saeima nav ievērojusi Satversmes tiesas iepriekš sniegtās atziņas piespiedu nomas

jautājumā, kuras citētas sprieduma 21. punktā, liecina, ka tiesa šādu secinājumu ir izdarījusi.

6. Satversmes tiesas likuma 32. panta otrā daļa noteic, ka Satversmes tiesas spriedums un tajā sniegtā attiecīgās tiesību normas interpretācija ir obligāta visām valsts un pašvaldību institūcijām (arī tiesām) un amatpersonām, kā arī fiziskajām un juridiskajām personām. Tātad jau no šīs tiesību normas tieša teksta izriet, ka Saeimai būtu obligāta Satversmes tiesas sniegtā tiesību normas interpretācija un nevis cita rakstura izteikumi.
7. Iepriekš norādītās Satversmes tiesas atziņas nav tiesību normas interpretācijas rezultāti, bet vispārēja rakstura norādes, kuras saistāmas ar attiecīgajā spriedumā vērtētajā tiesību normā ietvertā pamattiesību ierobežojuma samērīguma izvērtējumu tā brīža faktiskajos un tiesiskajos apstākļos.
 - 7.1. Tiesas atziņa, ka tā „vērs likumdevēja uzmanību” nekādi nav uzskatāma par tiesību normas interpretācijas rezultātu jeb saturu ietekmējošu atziņu.
 - 7.2. Tiesas atziņa, ka „likumdevējam bija pienākums izvērtēt, vai pamattiesību ierobežojuma leģitīmais mērķis netiktu sasniegts ar zemes īpašnieku tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem” ir raksturīgs ierobežojuma samērīguma izvērtēšanas solis, pārbaudot, vai nav saudzējošāku līdzekļu mērķa sasniegšanai. Turklāt, kā norādīts turpmāk, Satversmes tiesa nepamatoti nav pat nonākusi līdz pārbaudei, vai tiešām nav saudzējošāku līdzekļu mērķa sasniegšanai.
 - 7.3. Tiesas atziņa, ka „nomas maksas apmēru – pieci procenti no zemes kadastrālās vērtības – nevar uzskatīt par tādu, kas pildītu atlīdzības funkciju” ir tā brīža tiesisko un faktisko apstākļu novērtējuma rezultāts, bet ne tiesību normas interpretācijas rezultāts.
 - 7.4. Tiesas atziņa, ka „ir nepieciešams ievērot adekvātu attiecību pret nomas maksu brīvā tirgus apstākļos” nav tiesību normas interpretācijas rezultāts, bet vispārējs pārspriedums, kura pareizība turklāt ir apšaubāma, jo zemes īpašnieku piespiedu nomas attiecības ar uz to zemes esošo dzīvokļu īpašniekiem nav salīdzināmas ar zemes īpašnieku brīvprātīgi veidotām nomas attiecībām.

8. Satversmes tiesas likuma 32. panta otrā daļa neliedz Saeimai pieņemt jaunas tiesību normas un atkāpties no Satversmes tiesas spriedumā sniegtās tiesību normas interpretācijas, ja tā uzskata šo tiesību normas iztulkojumu par vairs neatbilstošu grozītajiem faktiskajiem vai tiesiskajiem apstākļiem. Uzskats, ka Satversmes tiesas sniegts tiesību normas iztulkojums vienmēr paliek nemainīgs un neviens no tā nevar atkāpties, novestu pie tiesību sastinguma. Satversmes tiesa pati ir tiesīga atkāpties no kļūdainas atziņas, un to var ierosināt ne tikai pati tiesa, bet arī Saeima, pieņemot jaunas tiesību normas, kuras apstrīdot Satversmes tiesā, var tikt rosināta prakses maiņa. Kritērija „ierobežojums noteikts ar likumu” saturs nav paplašināms līdz „noteikts ar likumu un Satversmes tiesas spriedumu”.

II Satversmes tiesas pārbaudes apjoms, izvērtējot likumdošanas procesu Saeimā

9. Izskatāmajā lietā Satversmes tiesa norādīja, ka Saeima, pieņemot apstrīdētās normas, nav nodrošinājusi tādu likumdošanas procesu, kas veicina uzticēšanos valstij un tiesībām, proti:
- 1) vieš pārliecību, ka izraudzītais risinājums ir taisnīgs;
 - 2) nodrošina pienācīgu analīzi un pamatojumu apstrīdētajās normās ietvertā pamattiesību ierobežojuma satversmībai, kā tas ietekmēs zemes īpašnieku tiesisko stāvokli;
 - 3) paredz izvērtēt tos likumdošanas procesā izskanējušos argumentus, kurus izteicis Saeimas Juridiskais birojs, par apstrīdēto normu neatbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām un Satversmes tiesas judikatūrai attiecīgajā jautājumā.

Tiesa gan nav norādījusi nevienu tiesību normu, no kuras izriet tās secinājums par pienācīga likumdošanas procesa saturu un tā pārkāpšanu. Būtībā Satversmes tiesas argumenti ir politiska vēlamība, kas pārkāpj varas dalīšanas principu un nepieļaujami ietiecas likumdevēja varā.

10. Atbilstoši Satversmes 85. pantam Satversmes tiesas uzdevums ir pārbaudīt likuma atbilstību Satversmei. Likuma atbilstības pārbaudes pirmais solis ir noskaidrot, vai likums ir spēkā esošs, tas ir, vai tas ir radījis vai rada tiesiskas sekas, kas nonāk pretrunā ar Satversmi. Likuma spēkā esība ir atkarīga no

likuma leģitimitātes, tostarp, formālā nozīmē. Tādēļ Satversmes tiesai ir jāpārbauda, vai likums ir pieņemts, ievērojot Satversmi un vispārējos tiesību principus. Satversme likuma pieņemšanai noteic vairākas prasības, piemēram, likumdevēju, noteiktu kvorumu un balsu vairākumu, ar kādu likumprojekts apstiprināms par likumu, kā arī likuma izsludināšanas kārtību. Savukārt no demokrātijas un tiesiskas valsts principiem izriet, piemēram, prasības pēc nodrošinātas iespējas parlamentārajai opozīcijai piedalīties likumprojekta apspriešanā, prasība pēc likuma satura noteiktības un atpakaļvērsta spēka aizliegums.

11. Saeima ir konstitucionāls valsts varas orgāns. Satversmes 21. pants noteic, ka Saeima iekšējās kārtības un darbības noteikšanai izstrādā sev kārtības rullī. Saeimas kārtības rullis pēc savas būtības ir iekšēji noteikumi (lai arī pieņemti ārēja normatīvā akta – likuma formā), kas var radīt tiesiskas sekas tikai Saeimai un tās locekļiem. Tas izriet no Satversmes 21. panta tieša teksta, ka kārtības rullī izstrādā sev iekšējās kārtības un darbības noteikšanai. Saeimas kārtības rullis ir parlamentārās autonomijas izpausme. Tajā noteic ne tikai Saeimas darba organizāciju un kārtību, bet arī pašpārvaldi un lietu izskatīšanu Saeimā, tostarp detalizētāk regulē likumdošanas procesu.
12. Citiem konstitucionālajiem valsts varas orgāniem ir pienākums respektēt un atturēties no iejaukšanās cita konstitucionālā valsts varas orgāna darbības autonomijas izpausmēs, ciktāl tās atbilst Satversmei un vispārējiem tiesību principiem. Tāpat kā Saeima neiejaucas Satversmes tiesas kā konstitucionāla valsts varas orgāna iekšējās darbības autonomijas izpausmē, noteicot sev tiesas reglamenta noteikumus, tā arī Satversmes tiesa nedrīkst nodarboties ar pārliēki detalizētu Saeimas iekšējās darbības likumdošanas procesa organizēšanas pārbaudi. Pretēja rīcība noved pie tā, ko Satversmes tiesas un Saeimas 2017. gada nogalē organizētajā konferencē minēja Saeimas Budžeta un finanšu komisijas priekšsēdētājs J. Vucāns, tas ir, ka komisijas sēdēs deputāti tiek aicināti izteikties plašāk un tiek pieaicinātas dažādas personas, sabiedrības pārstāvji, lai šie izteikumi vēlāk demonstrētu Satversmes tiesai, ka likumprojekts Saeimā ir ticis pienācīgi apspriests. Tātad arvien plašāka Satversmes tiesas iejaukšanās Saeimas darbības aspektos, kā arī komisiju darbības efektivitātes un uzklausišanas plašuma izvērtēšana spriedumos noved pie tā, ka šādas apspriedes

un sabiedrības līdzdalība Saeimas darbā kļūst par pašmērķi, un tas ved arvien attālāk no tāda likumdošanas procesa, pār kuru Saeimai ir autonomija Satversmes ietvaros.

13. Parlamenta deputāts nav ierēdnis, likumdošana nav valsts pārvalde, un tiesību normu kontrole nedrīkst „iejūgt” likumdevēju tā, ka tas pazaudē savu parlamentārā darba īpašo nozīmi un raksturu. Zemes īpašnieku un dzīvokļu īpašnieku pārstāvju iesaistīšana un to interešu pretrunas ir labi zināmas sabiedrībā, tādēļ pārmetumi par to nepietiekamu uzklaušīšanu un aicinājumi pēc vēl plašākas to iesaistīšanas likumdošanas procesā patiesībā noniecina šo pašu personu vēlēšanu ceļā leģitimēto deputātu darbības nozīmi. Saeimas komisijas darbs tiek padarīts par pieaicināto ekspertu un ieinteresēto personu diskusiju lauku, bet komisijas sēžu atklātība reducē darbības atklātību līdz atkarībai no populisma.
14. Vācijas Federālā Konstitucionālā tiesa ir vairākkārt uzsvērusi, ka parlamenta likumdošanas kārtības noteikumu neievērošana pati par sevi nepadara likumu par spēkā neesošu; šādam pārkāpumam jābūt būtiskam un acīmredzamam, tādām, kas pārkāpj konstitūcijas prasības (*sk. Pieroth, Art. 40, Rn. 9, un Art. 76, Rn. 1a, grām. Jarass/Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 10. Aufl. München: Beck, 2009, S. 694 un S. 833*). To vairākos nolēmumos atzinusi arī Satversmes tiesa (*sk. Satversmes tiesas 1998. gada 13. jūlija sprieduma lietā Nr. 03-04 3. punktu, sal. 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 17.4. punktu un 2017. gada 6. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-24-03 9. punktu*). Šajā lietā tādi pārkāpumi nav konstatējami.
15. Satversmes tiesa var vērtēt likumdošanas procesa atsevišķu dalībnieku izteikumus, lai noskaidrotu likumdevēja mērķi, tomēr tie nekad nebūs vienīgie izšķirošie argumenti likuma objektīvā mērķa noskaidrošanai. Kāda deputāta izteiktai tēzei likumprojekta apspriešanas laikā nav jāpiešķir izšķiroša nozīme. Jautājums, vai likums ir samērīgs, nav atkarīgs no likumdevēja subjektīvā uzskata vai no tā izvirzītajiem tiesību ierobežojuma pamatiem, bet gan no objektīvas, faktiskas tiesību normas nesamērības konkrētā faktiskā situācijā, kuru likumam ir jāregulē. Citiem vārdiem, likuma satversmības pārbaudes priekšmets ir likuma saturs un tā ietekme, nevis likumdevēja pietiekami un

optimāli centieni likuma tapšanā (*sal. Schlaich/Korioth. Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen. 10. Aufl., München: Beck, 2015, S. 379, Rn. 543 un tajā minēto Vācijas Federālās Konstitucionālās tiesas judikatūru*). Arī no Satversmes neizriet standarti tam, kādos gadījumos šādi likumdevēja centieni būtu uzskatāmi par pietiekamiem.

16. Ja Satversmes tiesa tomēr attīsta likumdošanas procesa pienācīguma kontroli un sāk vērtēt, kuri likumdevēja centieni likuma tapšanā ir vai nav pietiekami, tad tiesai jāievēro konsekvence un jāvērtē arī tāda likuma, kurš pieņemts pirms ievērojama laika, atbilstība pienācīgai likumdošanai. Piemēram, ja tiesā tiktu izskatīta Civillikuma vai Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa normu atbilstība Satversmei, arī tad Satversmes tiesai būtu jāpiemēro tas pats likumdošanas procesa izvērtēšanas standarts un jāpārbauda, vai likums pienācīgi apspriests un ierobežojums rūpīgi izdiskutēts ar dažādām sabiedrības grupām. Sprotams, ka šis piemērs skaidri parāda, pie kādām tiesiskām sekām tiesību iekārtai šāda likumdošanas procesa pārbaude novedīs.

17. Lietā nepamatota tiesiska nozīme piešķirta Saeimas Juridiskā biroja atšķirīgajam viedoklim. Pirmkārt, nedz no Satversmes, nedz vispārējiem tiesību principiem neizriet tāda Saeimas juridiskā dienesta loma likumdošanas procesā, ka tam būtu izšķiroša ietekme. Saeima pati savas autonomijas ietvaros ir izveidojusi juridisko dienestu (Juridisko biroju), kuram ar Saeimas kārtības ruļļa 95. panta pirmās daļas 7. punktu ir noteikusi kompetenci iesniegt priekšlikumus par grozījumiem likumprojektā, ja tie attiecas uz likumdošanas tehniku vai kodifikāciju. Tomēr deputātiem nav pienākuma šādiem priekšlikumiem sekot, un juridiskā dienesta atšķirīgs viedoklis nenozīmē likuma neatbilstību Satversmei. Otrkārt, Satversmes tiesai pašai ir pienākums objektīvi pārbaudīt, vai Saeimas juridiskā dienesta izteiktie argumenti pēc būtības ir pareizi. Izskatāmajā lietā uzskatām, ka šie argumenti bija jāvērtē, pārbaudot apstrīdēto normu ierobežojumu atbilstību Satversmei, nevis aprobežojoties ar to, ka šādu vērtējumu nav veikusi Saeima, kurai tas nebija jādara.

III Tiesas secinājumu neatbilstība lietā esošajiem rakstveida pierādījumiem

18. Sprieduma 22.2. punktā Satversmes tiesa ir norādījusi, ka, lai pieņemtu taisnīgu piespiedu nomas maksas tiesisko regulējumu, likumdevējam ir jāizvērtē, kā iecerētā nomas maksa salīdzināma ar citām situācijām un vai tā ir pielāgota izmaiņām ekonomikā. Tiesa ir konstatējusi, ka likumdevējs, izstrādājot apstrīdētajās normās ietvērto regulējumu kontekstā ar izmaiņām valsts ekonomikā, citstarp ņēmis vērā aktuālās refinansēšanas likmes. Spriedumā tiesa ir analizējusi to, vai, nosakot nomas maksas apmēru, ir pamatoti refinansēšanas likmes salīdzināt ar ieguldījumu zemes īpašumā. Atsaucoties uz pieaicināto personu J. Abāšina un Latvijas Bankas pārstāvja E. Kušnera sacīto tiesas sēdē, tiesa norādījusi, ka refinansēšanas likme ir ekonomikas regulēšanas instruments un tādēļ tās izmantošana piespiedu nomas maksas apmēra noteikšanā neesot pamatota.
19. Tiesas secinājums, ka Saeima nav nodrošinājusi pienācīgu apspriešanu, analīzi un pamatojumu apstrīdētajās normās ietvertā pamattiesību ierobežojuma satversmībai, neatbilst lietā esošajiem pierādījumiem. Lietas materiālos ir rakstveida pierādījumi par to, ka likumdevējs, izstrādājot apstrīdētajās normās ietvērto regulējumu, nav aprobežojies tikai ar refinansēšanas likmju izmantošanu, bet vērtējis arī citus faktus un apspriedis piespiedu nomas maksas jautājuma risināšanu.
20. Lietā esošie rakstveida pierādījumi liecina, ka likumdevējs ir analizējis plašu informācijas apjomu.
- 20.1. Lai risinātu jautājumu par zemes nomas maksas pārskatīšanu, Saeimas deputāts A. Elksniņš 2016. gada 20. aprīlī iesniedza priekšlikumu noteikt nomas maksu trīs procentus gadā no zemes kadastrālās vērtības. Savukārt deputāts S. Dolgopolovs 2016. gada 21. aprīlī iesniedza priekšlikumu noteikt, ka gadījumā, ja puses nevar vienoties, nomas maksa nosakāma pieci procenti gadā no zemes kadastrālās vērtības. Pamatojot savu priekšlikumu, deputāts A. Elksniņš norādīja, ka kopš 2009. gada, kad tika pieņemts Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2008-36-01, ekonomiskie apstākļi valstī ir būtiski mainījušies, kas esot pamats vai nu pašiem deputātiem vērsties Satversmes tiesā ar pieteikumu par nepamatoti augstās nomas maksas atcelšanu, vai arī Saeimai pārskatīt zemes piespiedu nomas maksas apmēru. Deputāta ieskatā, lai noteiktu taisnīgu nomas maksas

apmēru, ir nepieciešams salīdzināt ieguldījumu zemes īpašumā ar citiem līdzīgiem ieguldījumiem. Salīdzināšanai tika sniegta informācija par to, kādas ir aktuālās depozīta procentu likmes kredītiestādēs: Latvijas Pasta bankā – 1,3%; bankā Citadele – 0,35%; *Swedbank* – 0,12% gadā. Savukārt aizdevumu procenta likme Valsts kases izsniegtajiem aizdevumiem ir 1% [sk. *Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas (turpmāk arī – Atbildīgās komisijas) 2016. gada 25. maija sēdes audioierakstu no 30:45 lietas materiālu 2. sēj.*].

20.2. Deputāts S. Dolgopolovs, pamatojot savu priekšlikumu, norādīja, ka pārejas periodā, tas ir, līdz normatīvā akta izstrādei, kas regulēs dalītā īpašuma izbeigšanas kārtību, ir nepieciešams noteikt nomas maksas apmēru 5% no zemes kadastrālās vērtības, jo esošais regulējums ir netaisnīgs. Atsaucoties uz Valsts zemes dienesta 2015. gada nekustamā īpašuma tirgus pārskatu „Dalītais īpašums un piespiedu noma daudzdzīvokļu mājās Latvijā”, deputāts informēja, ka pat pie apstākļiem, kad ir atcelts nomnieka pienākums kompensēt zemes īpašniekam nekustamā īpašuma nodokļa maksājumu, darījumu skaits par zemes pirkšanu zem daudzdzīvokļu mājām ir dubultojies (sk. *Atbildīgās komisijas 2016. gada 25. maija sēdes audioierakstu no 38:55 lietas materiālu 2. sēj.*).

20.3. Pēc minēto priekšlikumu apspriešanas Atbildīgā komisija nolēma atlikt jautājuma izskatīšanu, jo atzina, ka nomas maksas apmēra pārskatīšanas jautājums ir padziļināti jāizvērtē gan darba grupā, gan katrā Saeimas frakcijā, kā arī deputātiem ir jāuzklausā ieinteresēto personu un ekspertu viedokļi (sk. *Atbildīgās komisijas 2016. gada 25. maija sēdes audioierakstu no 50:52 lietas materiālu 2. sēj.*).

20.4. Deputātu S. Dolgopolova un A. Elksniņa priekšlikumu apspriešana turpinājās Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas Mājokļu jautājumu apakškomisijas (turpmāk arī – *Apakškomisija*) 2016. gada 14. decembra sēdē, kurā bez Apakškomisijas deputātiem piedalījās Finanšu ministrijas, Tieslietu ministrijas, Ekonomikas ministrijas, Latvijas Bankas un Latvijas Pašvaldību savienības pārstāvji. Apakškomisijas sēdē tās priekšsēdētājs Jānis Tutins pauda savu viedokli par ekonomiskajiem apstākļiem laikā, kad Satversmes tiesa pieņēma spriedumu lietā Nr. 2008-36-01, proti, kadastrālā vērtība esot bijusi tālu no tirgus vērtības, hipotekārā kredīta, kas izsniegts

uz laiku līdz divdesmit gadiem, likme bija 4 līdz 5% gadā, Latvijas Bankas noteiktā refinansēšanas likme bija 6% apmērā. Minētie ekonomiskie apstākļi kopš 2009. gada esot būtiski mainījušies, un tie ir radījuši situāciju, kurā dzīvokļu īpašniekiem ir grūtības samaksāt augstās zemes nomas maksas, savukārt zemes īpašniekiem ir grūtības iekasēt zemes nomas maksu, tāpēc esot jārod samērīgs, abām personu grupām pieņemams risinājums (*sk. Apakškomisijas 2016. gada 14. decembra sēdes audioierakstu no 01:10 lietas materiālu 2. sēj.*).

20.5. Apakškomisijas sēdē Latvijas Bankas pārstāvis G. Bērziņš norādīja, ka procentu likmes ir mainījušās ļoti plašā spektrā, proti, ir samazinājušās refinansēšanas likmes, naudas tirgus likmes, kredītlīkmes, kā arī obligāciju likmes. Lai noteiktu piespiedu nomas maksas līmeni, ir iespējams izmantot ieguldījuma zemes īpašumā salīdzinājumu ar citiem alternatīviem ieguldījumiem. Ja zeme tiek uzskatīta par zema riska ieguldījumu, tad tuvākais alternatīvais ieguldījums būtu valdības ilgtermiņa obligācijas. Pirms ekonomiskās krīzes valdības ilgtermiņa obligāciju likmes bija robežās no 4 līdz 8 %, taču tagad desmit gadu obligāciju likme ir 1%, savukārt divdesmit gadu obligācijām 1,5% (*sk. Apakškomisijas 2016. gada 14. decembra sēdes audioierakstu no 11:30 lietas materiālu 2. sēj.*).

20.6. Raisoties diskusijai par nomas maksas apmēra noteikšanu, Apakškomisijas priekšsēdētājs aicināja apzināt tās kompetentās iestādes, kā arī ekspertus, kuri varētu sniegt vērtīgu pienesumu samērīgas nomas maksas noteikšanai. Diskusijā Latvijas Bankas pārstāvis norādīja, ka nomas maksas apmēra noteikšanā ir iespējams vadīties no informācijas par to, kāds ir nomas maksas apmērs, ja zemi iznomā valsts vai pašvaldība. Apakškomisijas sēdē tika sniegta informācija, ka gadījumā, ja daudzdzīvokļu māja atrodas uz valstij vai pašvaldībai piederošās zemes, nomas maksa ir 1,5% no zemes kadastrālās vērtības (*sk. Apakškomisijas 2016. gada 14. decembra sēdes audioierakstu no 37:27 lietas materiālu 2. sēj.*).

20.7. Nākamajā Apakškomisijas sēdē 2017. gada 5. aprīlī papildus Apakškomisijas deputātiem piedalījās Tieslietu ministrijas, Ekonomikas ministrijas, Latvijas Pašvaldību savienības, Valsts zemes dienesta, SIA „Rīgas namu pārvaldnieks”, dzīvokļu īpašnieku un īrnieku biedrības „Tauta

pret zemes baroniem” pārstāvji, kā arī akciju sabiedrības „Pilsētas zemes dienests” pārstāvis zvērināts advokāts N. Šlitke. Uzklaušījuši kompetento iestāžu pārstāvjus, kā arī ieinteresēto personu viedokļus, Apakškomisijas deputāti vienojās, ka Atbildīgās komisijas izskatīšanai virzāms priekšlikums, kas paredz pakāpenisku nomas maksas samazinājumu līdz 3% no zemes kadastrālās vērtības.

21. Ja Satversmes tiesa koncentrējās uz pienācīga likumdošanas procesa analīzi aplūkojamā jautājumā, tad tiesai bija jāizvērtē iepriekšminētie pierādījumi. Tie pierāda, pirmkārt – Saeimas deputāti ir konstatējuši, ka ekonomiskie apstākļi valstī kopš 2009. gada, kad tika pieņemts Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2008-36-01, ir būtiski mainījušies. Otrkārt, lai noteiktu taisnīgu nomas maksu, kas atbilstu pašreizējiem ekonomiskajiem apstākļiem, deputāti ir izmantojuši salīdzināšanas metodi, proti, ir veikuši salīdzinājumu starp to, kāda ir kapitāla atdeve no ieguldījuma zemes īpašumā un citos alternatīvos ieguldījumos, tostarp ieguldījuma valdības ilgtermiņa obligācijās, kā arī depozīta noguldījumos. Tas nozīmē, ka deputāti ir analizējuši taisnīgas atlīdzības jautājumu un salīdzinājumam izmantojuši gan vispārējās ekonomiskās tendences, gan kapitāla atdeves tendences.

IV Objektīvās izmeklēšanas principa pārkāpums

22. Satversmes tiesa četrās tiesas sēdēs uzklaušīja gan lietas dalībniekus, gan arī desmit pieaicinātās personas, kuras sniedza viedokļus par apstrīdēto normu atbilstību Satversmei. Piemēram, tiesas sēdē Latvijas Bankas pārstāvis E. Kušners norādīja, ka, izmantojot alternatīvo ieguldījumu iespēju metodi un salīdzinot ieguldījumu zemes īpašumā ar citiem līdzīgiem zema riska ieguldījumiem, vistuvākais salīdzināmais ieguldījums ir augsto investīciju reitinga valdību vērtspapīri. Skatoties šo vērtspapīru kuponu likmi, varot konstatēt, ka, piemēram, Vācijas valdības vērtspapīru ienesīgums pēc nodokļiem ir no 0,4 līdz 1 procentam, bet Latvijas 30 gadu obligācijām – 1,8 procenti. (*sk. 2018. gada 13. marta tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 8. sēj. 35–36. lp.*).

23. Analizējot Latvijas Bankas pārstāvja viedokli, Satversmes tiesa spriedumā norādījusi, ka ar izvērtējumu, kura rezultāts ir līdzīgs apstrīdētajās normās noteiktajam regulējumam, bet kurš veikts pēc apstrīdēto normu pieņemšanas, nevar pamatot personām noteikto pamattiesību ierobežojumu. Šāds izvērtējums jāveic pašam likumdevējam pirms pamattiesību ierobežojuma noteikšanas.
24. Šāds Satversmes tiesas uzskats neatbilst pašas Satversmes tiesas praksē paustajām atziņām par objektīvās izmeklēšanas principa nozīmi Satversmes tiesas procesā. Turklāt konkrētajā gadījumā tas ir pretrunā ar lietā esošajiem rakstveida pierādījumiem. Kā jau iepriekš norādīts, Apakškomisijas sēdē piedalījās Latvijas Bankas pārstāvis G. Bērziņš, kurš paskaidroja, ka tuvākais alternatīvais ieguldījums būtu valdības ilgtermiņa obligācijas. Tieši par ieguldījumu valdības ilgtermiņa vērtspapīros (valdības 30 gadu obligācijās) tiesas sēdē norādīja arī E. Kušners. Satversmes tiesa šādu apstākli atstāja bez ievērības.
25. Pat ja pieaicinātā persona Satversmes tiesas procesā norāda tādus faktiskos apstākļus, kuri netika izvērtēti apstrīdētās normas izstrādes gaitā, bet kuriem ir nozīme lietas izspriešanā Satversmes tiesā, tiesa tos nedrīkst atstāt bez juridiska novērtējuma. Tas izriet no Satversmes tiesas 2017. gada 24. novembra spriedumā lietā Nr. 2017-07-01 paustajām atziņām, proti: „Pēc tam, kad ir ierosināta lieta, Satversmes tiesa izmanto ne vien lietas dalībnieku – pieteikuma iesniedzēja un institūcijas, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – iesniegtos argumentus un pierādījumus, bet šādus argumentus un pierādījumus meklē arī pati. Papildus tam, ka lietas dalībnieki sniedz argumentus un pierādījumus, Satversmes tiesa tos savāc arī pēc savas iniciatīvas, jo Satversmes tiesas procesa jēga un būtība ir cieši saistīta ar tiesas aktīvo lomu lietas izspriešanai juridiski nozīmīgo apstākļu noskaidrošanā un pierādījumu vākšanā.” Tādējādi Satversmes tiesai pašai ir pienākums noskaidrot un konstatēt patiesos lietas faktiskos apstākļus, jo Satversmes tiesas procesā objektīvi tiek aizsargāta ar Satversmi nodibinātā tiesību iekārta un izskatāmās lietas iznākums pārsniedz atsevišķas personas individuālās intereses.
26. Vairākas pieaicinātās personas tiesas sēdē norādīja, ka ekonomiskie apstākļi ir mainījušies un taisnīgas nomas maksas noteikšanā ir izmantojama alternatīvo

ieguldījumu iespēju metode, salīdzinot ieguldījumu zemes īpašumā ar citiem līdzīgiem zema riska ieguldījumiem. Satversmes tiesa pēc būtības nevērtēja ne to, vai ekonomiskie apstākļi kopš 2009. gada, kad tika pieņemts Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2008-36-01, ir mainījušies, ne arī to, vai pašreizējo ekonomisko apstākļu kontekstā apstrīdētajā normā noteiktā nomas maksa ir samērīga un paredz taisnīgu atlīdzību par zemes izmantošanu. Tā vietā Satversmes tiesa nozīmi piešķīra tikai noteiktai, atlasītai daļai to faktu par likumprojekta apspriešanas gaitu Saeimā, kas pamatoja tiesas uzskatu par nepienācīgi veiktu likumdošanas procesu.

27. Tādējādi Satversmes tiesai, vispusīgi izvērtējot lietas materiālos esošos pierādījumus, kā arī, sniedzot juridisku novērtējumu lietas izspriešanai būtiskiem apstākļiem, bija pamats atzīt, ka apstrīdētajās normās ietvertais piespiedu nomas maksas apmēra ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu.

V Apstrīdēto normu atbilstība Satversmes 105. pantam

28. Tiesa nepamatoti atturējās no apstrīdēto normu atbilstības pārbaudes Satversmes 105. panta pirmajam un trešajam teikumam.

29. Satversmes tiesai bija pamats atzīt, ka apstrīdētajās normās ietvertajam pamattiesību ierobežojumam ir leģitīms mērķis – citu cilvēku (dzīvokļu īpašnieku) tiesību un arī sabiedrības labklājības aizsardzība. Attiecībā uz citu cilvēku tiesību aizsardzību to jau iepriekš ir atzinusi Satversmes tiesa (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 27. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-22-01 12.3. punktu*).

30. Piespiedu nomas maksas apmēra ierobežojuma noteikšana ar likumu ir piemērota šā mērķa sasniegšanai. Dzīvokļu īpašnieku un zemes īpašnieku mantisko interešu pretruna nav atrisināma bez likumdevēja iejaukšanās, nosakot maksimālo zemes nomas apmēru. To jau iepriekš ir atzinusi Satversmes tiesa (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 15. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-36-01 14. punktu un Satversmes tiesas 2011. gada 27. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-22-01 12.4.1. punktu*).

31. Piespiedu nomas maksas apmēra ierobežojuma noteikšana ar likumu būtu pieļaujama, ja nepastāvētu citi līdzekļi, kuri būtu tikpat iedarbīgi un kurus izvēloties pamattiesības tiktu ierobežotas mazāk. Vērtējot to, vai leģitīmo mērķi var sasniegt arī citādi, saudzējošāks līdzeklis ir nevis jebkurš cits, bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru var sasniegt leģitīmo mērķi vismaz tādā pašā kvalitātē. Mūsaprāt, nav saskatāms cits līdzeklis, ar kuru varētu panākt citu cilvēku (dzīvokļu īpašnieku) tiesību aizsardzību. Iepriekšējos Satversmes tiesas spriedumos nav sniegtas norādes par tādiem līdzekļiem, ar kuru piespiedu nomas attiecību jautājumā var sasniegt leģitīmo mērķi vismaz tādā pašā kvalitātē. Satversmes tiesai tad būtu skaidri jānorāda uz alternatīviem līdzekļiem un jāsniedz pamatojums, kā tie var sasniegt leģitīmo mērķi vismaz tādā pašā kvalitātē.

Ja par alternatīvu līdzekli uzskatītu Satversmes tiesas 2011. gada 27. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-22-01 13.3. un 13.4. punktā minēto zemes kadastrālo vērtību pārskatīšanu, tad būtu jāievēro, ka, pirmkārt, zemes kadastrālo vērtību tuvina tirgus vērtībai. Ja tirgū zemes gabali, uz kuriem atrodas daudzdzīvokļu mājas, kurās dzīvokļa īpašumi pieder citām personām, tiek atsavināti par noteiktu cenu, tad tā pamatoti arī būtu izmantojama kadastrālās vērtības noteikšanai, tāpat kā visos citos gadījumos, kad zemei noteicama kadastrālā vērtība. Otrkārt, piespiedu nomas tiesiskās attiecības nav uzskatāmas par liettiesisku aprūtinājumu zemes īpašniekam, kā dēļ tam būtu samazināta zemes gabala tirgus vērtība. Treškārt, ja reiz kadastrālā vērtība tiek aprēķināta pēc vienotiem principiem un arī vienoti izmantota tālāko tiesisko attiecību noteikšanā (piemēram, nekustamā īpašuma nodokļa apmēra noteikšanā), nav pamatoti kādu sabiedrības grupu nostādīt labvēlīgākā situācijā pret tādu pašu sabiedrības grupu salīdzināmā situācijā. Un, ceturtkārt, zemes kadastrālo vērtību samazināšana ne tikai samazina dzīvokļa īpašnieka maksājamo nomas maksu (ko aprēķina procentuāli no zemes kadastrālās vērtības), bet arī zemes īpašnieka saņemtās atlīdzības apmēru. Tātad – cik garš, tik plats. Tāpat tas samazina pašvaldības prasījumus no nekustamā īpašuma nodokļa saistības un ietekmē pašvaldību budžetu. Tādēļ zemes kadastrālo vērtību pārskatīšanu nesaskatām par tādu alternatīvu līdzekli, kas tādā pat mērā sasniegtu leģitīmo mērķi.

32. Visbeidzot, piespiedu nomas maksas apmēra ierobežojums 3 procentu apmērā no kadastrālās vērtības pirmšķietami ir vērtējams kā atbilstošs tam labumam, ko iegūst sabiedrība, un tam, ko zemes īpašnieki sajūt kā ienākuma samazinājumu. Ienākums no nomas maksas ļauj zemes īpašniekam nokārtot nekustamā īpašuma nodokļa saistības un atstāj tā rīcībā ienākumu 1,5 procentu apmērā no zemes kadastrālās vērtības. Šāda ienākuma apmērs vēl joprojām ir taisnīga atlīdzība par zemes lietošanu. To atzina arī tiesas sēdē Latvijas Bankas pārstāvis. Netieši, to, ka piespiedu nomas maksas apmēra ierobežojums ir samērīgs, ir atzinusi arī Satversmes tiesa, nenoteicot atgriešanos pie iepriekš noteiktā nomas maksas apmēra ierobežojuma, bet pieļaujot, ka laikā līdz 2019. gada 1. maijam ir spēkā tieši likumdevēja noteiktie nomas maksas ierobežojumi.

Satversmes tiesas tiesnesis

A. Laviņš

Satversmes tiesas tiesnesis

J. Neimanis