



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

---

## SPRIEDUMS

### LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 1999.gada 9.jūlijā

Lietā nr.04 – 03(99)

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs A.Endziņš, tiesneši I.Skultāne, R.Apsītis, I.Čepāne un A.Ušacka, ar tiesas sēdes sekretāri L.Vīnkalnu,

piedaloties pieteikuma iesniedzēja – Latvijas Republikas ģenerālprokurora J.Skrastiņa – pilnvarotai pārstāvei M.Kučinskai

un institūcijas, kas izdevusi aktu, kurš tiek apstrīdēts, – valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamā īpašuma aģentūra” – pārstāvjiem V.Cielavam un zvērinātam advokātam I.Bišeram,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85.pantu, Satversmes tiesas likuma 16.panta 4.punktu un 17.panta otrās daļas 5.punktu,

Rīgā 1999.gada 2.jūlijā atklātā tiesas sēdē izskatīja lietu

**„Par valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamā īpašuma aģentūra” „Nolikuma par kārtību, kādā izīrējami brīvie dzīvokļi Valsts nekustamā īpašuma aģentūras pārvaldīšanā esošajos namīpašumos” atbilstību likuma „Par valsts un pašvaldību palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 2., 10. un 11.pantam, likuma „Par dzīvojamo telpu īri” 40.pantam un likuma „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju” pārejas noteikumu 4.punktam”.**

**konstatēja:**

1996.gada 10.aprīlī Ministru kabinets izdevis rīkojumu nr.120 „Par valsts akciju sabiedrību „Valsts nekustamā īpašuma aģentūra””, līdz ar to nodibinot valsts akciju sabiedrību „Valsts nekustamā īpašuma aģentūra” (turpmāk – Aģentūra), kas atrodas Finanšu ministrijas pārziņā un ir likvidētās valsts institūcijas „Valsts īpašuma fonds” tiesību un saistību pārņēmēja.

1996.gada 7.maijā Ministru kabineta noteikumu nr.164 veidā pieņemti Aģentūras statūti, kuros noteikts, ka Aģentūra ir neprivatizējama valsts akciju sabiedrība. Tās darbības mērķis ir realizēt valsts intereses valsts nekustamo īpašumu pārvaldīšanā un efektīvā apsaimniekošanā. Aģentūrai jādarbojas atbilstoši likumiem, Ministru kabineta noteikumiem, citiem tiesību aktiem, kā arī tās statūtos noteiktajam mērķim un darbības virzieniem.

1997.gada 29.aprīlī ar lēmumu nr.236 Aģentūras valde apstiprinājusi „Nolikumu par kārtību, kādā izīrējami brīvie dzīvokļi Valsts nekustamā īpašuma aģentūras pārvaldīšanā esošajos namīpašumos” (turpmāk – Nolikums).

1997.gada 22.aprīlī Nolikumu konceptuāli atbalstījusi Aģentūras padome.

**Pieteikuma iesniedzējs** – Latvijas Republikas ģenerālprokurors – apstrīd Aģentūras Nolikuma atbilstību:

- 1) likuma „Par valsts un pašvaldību palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” (turpmāk – Dzīvokļu palīdzības likums) 2., 10. un 11.pantam;
- 2) likuma „Par dzīvojamo telpu īri” (turpmāk – Īres likums) 40.pantam;
- 3) likuma „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju” (turpmāk – Privatizācijas likums) pārejas noteikumu 4.punktam.

Pieteikumā iesniedzējs norāda – Dzīvokļu palīdzības likums nosakot, ka personām, kuras vēlas saņemt valsts palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā, jābūt reģistrētām šādas palīdzības saņemšanai ar attiecīgu pašvaldības institūcijas lēmumu. Savukārt saskaņā ar Īres likuma 40.pantu izīrētāja

pienākums esot dzīvojamo telpu izīrēt lietošanas kārtībā, atbilstoši dzīvojamās telpas īres līguma nosacījumiem.

Ģenerālprokurors uzsver, ka Aģentūras Nolikumā esot noteikta minētajiem likumiem neatbilstoša kārtība, paredzot pavisam citus personu (ģimeņu) reģistrācijas kritērijus un brīvo dzīvokļu izīrēšanas nosacījumus, tas ir, veidojot tādu personu (ģimeņu) reģistru, kurā varot iekļaut arī tos, kas nav reģistrējušies attiecīgajā pašvaldībā šādas palīdzības saņemšanai.

Tāpat pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka Nolikumā brīvo dzīvokļu vai telpu izīrēšana esot nepamatoti saistīta ar personu apņemšanos par saviem līdzekļiem novērst ar dzīvokli saistītos apgrūtinājumus – iepriekšējo īrnieku īres un komunālo maksājumu parādus, kā arī dzīvokļa atbrīvošanas izdevumus. Šādu izdevumu segšana faktiski esot uzskatāma par obligātu maksu īres tiesību iegūšanai un kvalificējama kā īres tiesību pirkšana, kas ir pretrunā ar Privatizācijas likuma pārejas noteikumu 4.punktu, kurā noteikts aizliegums pārdot īres tiesības.

Pieteikuma iesniedzēja pārstāve tiesas sēdē minēto prasījumu uzturēja.

Turklāt ģenerālprokurora pārstāve pauda viedokli, ka šī lieta esot piekritīga Satversmes tiesai, jo Aģentūra, būdama likvidētās valsts institūcijas „Valsts īpašuma fonds” tiesību un saistību pārņēmēja, faktiski uzņēmusies pārvaldes institūcijas funkcijas, kas veicamas publisko tiesību jomā. Realizējot valsts varas īstenotājas funkciju publisko tiesību jomā, Valsts nekustamā īpašuma aģentūra „ieejot” kā sastāvdaļa Ministru kabineta institucionālajā sistēmā, un līdz ar to tās akti esot apstrīdami Satversmes tiesā. Arī saskaņā ar valsts pārvaldes reformas koncepciju esot jāpastāv iespējai pārsūdzēt visus pārvaldes institūciju lēmumus.

M.Kučinska norādīja, ka Nolikumam piemītot normatīva akta pazīmes – tas esot rakstisks juridisks akts, kas satur tiesību normas un attiecas uz visām īres tiesiskajām attiecībām, turklāt Aģentūra esot vienīgā, kas varot piešķirt valsts dzīvokļus personām, un Nolikums piemērojams vairākkārt.

Pieteikuma iesniedzēja pārstāve paskaidroja, ka Aģentūras statūti vispār neparedzot šādus nolikumus pieņemt, izņemot vienīgi gadījumus, kad tiek veidotas Aģentūras filiāles.

Bez tam M.Kučinska uzsvēra, ka faktiski Latvijā īres tiesību jautājumu normatīvā bāze ir izveidota un Aģentūrai šie likumi jāpilda. Tādēļ prokuratūra neesot varējusi pieļaut tādu situāciju, ka Aģentūra līdztekus spēkā esošajai normatīvajai bāzei izveido „slēptu likumu”, nosakot, kā un kādām personām var piešķirt lietošanā valsts īpašumā esošu dzīvojamo platību. M.Kučinska norādīja, ka, piemērojot Nolikumu, personām, kas pretendējušas uz dzīvojamo telpu, tikušas radītas tiesības un pienākumi, tātad šis akts nav bijis paredzēts tikai iekšējai Aģentūras darbinieku rīcības regulēšanai un tas neesot uzskatāms par iekšēju dokumentu, bet esot normatīvs akts.

**Aģentūra** Satversmes tiesai iesniegtajos atbildes rakstos paskaidro, ka tās pārvaldīšanā tikuši nodoti vairāki namīpašumi, tādēļ to apsaimniekošanai Aģentūras valde 1997.gada 29.aprīlī ar lēmumu nr.236 apstiprinājusi „Nolikumu par kārtību, kādā izīrējami brīvie dzīvokļi Valsts nekustamā īpašuma aģentūras pārvaldīšanā esošajos namīpašumos”.

Aģentūra norāda, ka Nolikumā ietverti vispārīgie priekšnoteikumi attiecībā uz kārtību, kādā izīrējami brīvie dzīvokļi ar apgrūtinājumiem. Saskaņā ar Nolikuma 4.punktu par šādiem apgrūtinājumiem uzskatāmi iepriekšējo īrnieku īres un komunālo maksājumu parādi, dzīvoklim nepieciešamais kapitālais remonts un citi trūkumi, kuru dēļ tūlītēja iedzīvotāju iemitināšana dzīvoklī nav iespējama.

Atbildes rakstā Aģentūra norāda, ka, izstrādājot un apstiprinot Nolikumu, esot ņemti vērā Īres likuma 40.panta pirmās daļas noteikumi par izīrētāja pienākumu nodot īrniekam dzīvojamo telpu lietošanas kārtībā. Tā kā šādu kategorisku likuma prasību attiecībā uz visiem brīvajiem dzīvokļiem neesot bijis iespējams īstenot, atbilstoši Nolikumam brīvie dzīvokļi ar apgrūtinājumiem izīrēti vienīgi tām personām, kuras apņēmušās šos apgrūtinājumus novērst par saviem līdzekļiem. Kā paskaidro Aģentūra, minētos dzīvokļus objektīvi neesot bijis iespējams izīrēt saskaņā ar Dzīvokļu palīdzības

likumu, jo dzīvokļi palīdzības kārtībā vispirms izīrējami sociāli mazaizsargātām un maznodrošinātām personām (ģimenēm). Neesot pārkāpts arī Privatizācijas likuma pārejas noteikumu 4.punkts, jo saskaņā ar Nolikumu dzīvokļu īres tiesības netika pārdotas, bet brīvie dzīvokļi ar apgrūtinājumiem tika izīrēti tām personām, kuras apņēmas novērst minētos apgrūtinājumus un, ieguldot savus līdzekļus, panākt, lai šie dzīvokļi būtu lietošanas kārtībā.

Aģentūra uzsver, ka tādējādi tikusi īstenota valsts īpašuma efektīva apsaimniekošana.

Turklāt Aģentūra atbildes rakstā apšaubījusi Satversmes tiesas kompetenci šīs lietas izskatīšanā, jo Aģentūra neesot Ministru kabinetam pakļauta institūcija Satversmes tiesas likuma 16.panta 4.punkta izpratnē un Nolikums esot nevis normatīvs akts, bet gan privāttiesisks gribas izteikums jeb t.s. uzaicinājums izteikt priekšlikumu noslēgt līgumu – tikai noformēts dokumenta veidā un apstiprināts ar Aģentūras valdes lēmumu.

Aģentūra savā atbildes rakstā arī darījusi zināmu, ka Nolikums zaudējis spēku pēc Aģentūras valdes 1999.gada 11.maija lēmuma – tam vairs neesot nozīmes tāpēc, ka Aģentūras pārvaldīšanā esošie namīpašumi jau tiek nodoti un līdz šā gada beigām būšot pilnībā nodoti Centrālās dzīvojamo māju privatizācijas komisijas valdījumā privatizācijas pabeigšanai.

Aģentūras pārstāvji I.Bišers un V.Cielava tiesas sēdē paziņoja, ka apstrīdētais Nolikums „uz ārpusi” neradot nekādas tiesības un pienākumus, attiecoties vienīgi uz Aģentūras darbiniekiem, proti, regulējot iestādes iekšējo darbu, un nekur neesot izziņots, tādēļ nav uzskatāms par „publisku aktu”. Nolikums Aģentūras izpratnē esot privāttiesisks akts. Īres līgums ar personu tiekot slēgts nevis pamatojoties uz šo Nolikumu, bet gan pamatojoties uz valdes lēmumu, kam savukārt jābūt saskaņā ar likumu. Valde šo Nolikumu pati esot izdevusi un pati arī varot „no tā taisīt izņēmumus”.

Aģentūras pārstāvji atzina, ka Aģentūrai esot saistoši likumi, kas regulē īres tiesiskās attiecības. Tomēr Dzīvokļu palīdzības likums esot jāpiemēro tiktāl, ciktāl tas negrauj šīs uzņēmēj sabiedrības pamatus un nav pretrunā ar tās

eksistences materiālajiem nosacījumiem. Aģentūra slēdzot līgumus tāpat kā jebkura saimnieciska organizācija – raugoties pēc lietderības principa.

Tāpat Aģentūras pārstāvis V.Cielava norādīja, ka Nolikumā esot atsauce uz visiem attiecīgajiem īres tiesību likumiem, taču to praktiskā piemērošana ir apgrūtināta, jo „palīdzības likums ir kā svešķermenis, kas rada zināmas problēmas”. V.Cielava nenoliedza Aģentūras uzskatu, ka ar šo Nolikumu „aizpildīts zināms robs likumdošanā”, taču ne jau tāpēc Nolikums būtu uzskatāms par normatīvu aktu. Aģentūra neesot tas subjekts, kas var izdot normatīvu aktu, tāpēc arī Nolikums neesot normatīvs akts. Aģentūras pārstāvis I.Bišers uzsvēra, ka Aģentūra nevis realizējot valsts pārvaldi, bet gan nodarbojoties ar mantas pārvaldīšanu, kas esot „civiltiesiska darīšana”. V.Cielava atzina, ka Aģentūra iekļaujas Ministru kabineta un Finanšu ministrijas institucionālajā sistēmā, taču tikai visplašākajā nozīmē, kā veidojums, kā uzņēmēj sabiedrība.

Attiecībā uz jautājumu, vai dzīvokļu piešķiršana atsevišķām personām nav pretrunā ar Satversmes 91.pantu, kas noteic, ka cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma priekšā, Aģentūras pārstāvis V.Cielava teica, ka uz to esot grūti atbildēt, jo nebūtu pareizi raudzīties no universālas formālās vienlīdzības principa, bet jāņem vērā arī lietderības princips un valsts intereses.

Aģentūras pārstāvji tiesas sēdē uzturēja viedokli, ka pieteikums ir nepamatots un noraidāms.

Uz tiesas sēdi tika uzaicināti liecinieki: valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamā īpašuma aģentūra” ģenerāldirektors J.Motte un ģenerāldirektora vietnieks A.Zalpēteris.

Liecinieks J.Motte paskaidroja, ka Nolikums netika publicēts, jo bijis domāts iekšējai lietošanai, bet uz tā pamata piešķirti dzīvokļi Aģentūras valdījumā esošajās dzīvojamās mājās. Atbilstoši Nolikumā paredzētajam cilvēki tika uzņemti rindā un pēc tam viņiem piedāvāti dzīvokļi, ja viņi apņēmas tos izremontēt vai segt iepriekšējo īrnieku parādus. Iesniegumi par vēlmi īrēt dzīvokļus esot saņemti arī no citām iestādēm, un faktiski dzīvokļi izīrēti ne tikai Aģentūras darbiniekiem.

J.Motte atzina, ka, izskatot iesniegumus par dzīvokļu piešķiršanu, lēmis „tīri subjektīvi”.

Bez tam viņš norādīja, ka valde apstiprinājusi dzīvokļu komisijas protokolus par dzīvokļa piešķiršanu konkrētai personai, ja tie atbilda Nolikuma prasībām, bet ja neatbilda – atteikusi dzīvokļa piešķiršanu.

Liecinieks J.Motte uzskata, ka Aģentūra izīrējusi dzīvokļus, veicot uzņēmējdarbību un paredzot priekšrocības saviem darbiniekiem, kā tas esot arī citās valsts akciju sabiedrībās.

Liecinieks A.Zalpēteris tiesas sēdē paskaidroja, ka Nolikums pieņemts kā iekšējs dokuments, lai Aģentūrā zinātu, pēc kādiem kritērijiem slēgt īres līgumus ar tām personām, kas apņēmas segt iepriekšējo īrnieku parādus un veikt kapitālo remontu, tas ir, ar tām personām, kas pieņēma Nolikuma nosacījumus.

Kā liecināja A.Zalpēteris, Nolikums esot bijis vajadzīgs, jo Ministru kabinets nebija noteicis, kādā kārtībā šie līgumi jāslēdz. A.Zalpēteris uzskata, ka, vadoties no šā Nolikuma, Aģentūra slēgusi civiltiesiskus darījumus.

Kā paskaidroja liecinieks A.Zalpēteris, tad, kad pretendentu skaits uz Aģentūras valdījumā esošajiem dzīvokļiem palielinājās un bija zināms, ka dzīvojamās mājas pēc kāda laika tiks nodotas privatizācijai, Aģentūra esot sapratusi, ka piedāvājumu izīrēt šos dzīvokļus nebūtu vēlams publiskot. Taču, neraugoties uz to, informācija par īres iespējām bijusi izlasāma arī laikrakstos.

A.Zalpēteris atzina, ka pēc Nolikuma bija paredzētas tiesības izīrēt dzīvokļus arī personām, kas nestrādā Aģentūrā.

A.Zalpēteris nenoliedz, ka Aģentūrai ir jāievēro likumi, to skaitā Dzīvokļu palīdzības likums, un ka izvērtēšana, vai konkrēts akts ir normatīvs akts vai nav, ir Satversmes tiesas kompetencē.

Satversmes tiesa, izvērtējot valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamā īpašuma aģentūra” „Nolikuma par kārtību, kādā izīrējami brīvie dzīvokļi Valsts nekustamā īpašuma aģentūras pārvaldīšanā esošajos namīpašumos” atbilstību likuma „Par valsts un pašvaldību palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 2., 10. un 11.pantam, likuma „Par dzīvojamo telpu īri” 40.pantam, likuma „Par

valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju” pārejas noteikumu 4.punktam un atzīstot pieteikuma iesniedzēja prasījumu par pamatotu,

### **secināja:**

#### **1.**

Viens no demokrātiskas valsts galvenajiem principiem ir varas dalīšanas princips, no kura savukārt izriet tiesu varas kontrole pār likumdevēja un izpildu varu. Ārpus tiesu varas kontroles nevar palikt neviena no tiesību normām vai izpildvaras darbībām, ja tās aizskar kādas personas intereses.

Latvijas vispārējās jurisdikcijas tiesu sistēmā ietilpstošās tiesas ir tiesīgas izskatīt civiltiesiskus strīdus, krimināllietas, kā arī lietas, kas izriet no administratīvi tiesiskajām attiecībām. Taču saskaņā ar likumu tās nav tiesīgas atzīt par spēkā neesošiem aktus, kuriem ir normatīvs raksturs. Šādam uzdevumam Latvijā 1996.gadā tika izveidota vispārējās jurisdikcijas tiesu sistēmā neietilpstoša konstitucionālā tiesa – Satversmes tiesa, kura atbilstoši Satversmes 85.pantam ir tiesīga izvērtēt likumu un citu aktu atbilstību Satversmei un citiem likumiem.

Lai konstatētu, vai pieteikums šajā lietā atbilstoši Satversmes tiesas likuma 16.panta 4.punktam ir piekritīgs izskatīšanai Satversmes tiesā, jānoskaidro, pirmkārt, vai Aģentūra ir „Ministru kabinetam pakļauta institūcija” un, otrkārt, vai Nolikums ir normatīvs akts.

#### **2.**

Lai izdarītu secinājumus par Aģentūras juridisko statusu un vietu valsts pārvaldes sistēmā, ir jāizvērtē gan Aģentūras izveidošanas tiesiskais pamats un mērķi, gan arī valsts nekustamā īpašuma pārvaldīšanas organizācijas vēsturiskā attīstība līdz Aģentūras kā uzņēmējsabiedrības izveidošanai.

Pēc neatkarības atjaunošanas Latvijā tika uzsākta valsts īpašuma apzināšana un reģistrēšana. Šajā nolūkā tika pieņemti vairāki tiesību akti:

1) Augstākās padomes 1990.gada 3.decembra lēmums „Par valsts īpašuma aizsardzību Latvijas Republikā”, kas uzdeva Ministru padomei kontrolēt valsts īpašuma saglabāšanu un efektīvu izmantošanu;

2) Ministru padomes 1991.gada 1.jūlija lēmums nr.171 „Par valsts īpašuma un kopsaimniecību īpašuma nodošanu pašvaldību īpašumā”, kas paredzēja, ka valsts interešu nodrošināšanai atsevišķi īpašuma objekti ar Ministru padomes lēmumu var tikt saglabāti arī valsts īpašumā;

3) Ministru padomes 1992.gada 12.novembra lēmums nr.476 „Par valsts īpašumā esošās nekustamās mantas uzskaiti un izmantošanu”. Šajā lēmumā noteikts, ka valsts nekustamo mantu, kas nav citu ministriju vai valsts pārvaldes institūciju pārvaldīšanā, pārzina Finanšu ministrija. Tika paredzēts izveidot Finanšu ministrijas Valsts saimniecības departamentu, kam jānodrošina valsts nekustamā īpašuma uzskaites metodiskā vadība un jākontrolē no šā īpašuma gūto ienākumu iekasēšana;

4) Ministru padomes 1993.gada 21.jūnija lēmums nr.332 „Par valsts nekustamā īpašuma uzskaiti”, kurā uzdots izveidot valsts nekustamā īpašuma uzskaites sistēmu.

Valsts nekustamā īpašuma apsaimniekošanas formas un organizatoriskās struktūras vairākkārt tikušas mainītas – no valsts institūcijām līdz uzņēmējsabiedrībām. Taču visu šo struktūru funkcija ir palikusi nemainīga – valsts nekustamā īpašuma pārvaldīšana un apsaimniekošana.

1994.gada 17.februārī Saeima pieņēma likumu „Par valsts īpašuma fondu”. Lai atdalītu valsts administratīvās un saimnieciskās funkcijas, tika izveidota valsts institūcija „Valsts īpašuma fonds” (turpmāk – Fonds), kas bija Finanšu ministrijas Valsts uzņēmumu departamenta un Valsts saimniecības departamenta saistību un tiesību pārņēmējs. Fonda pārziņā bija viss valsts īpašums.

Uzskatot, ka privatizācijas procesa rezultātā būtiski ir samazinājies Fonda valdījumā esošo valsts uzņēmumu skaits un mainījušās Fonda funkcijas, Ministru kabinets 1996. gada 9.aprīlī, pieņemot Satversmes 81.panta kārtībā noteikumus nr.122, šo valsts institūciju likvidēja.

Tika izveidota Aģentūra, kas ir valsts institūcijas „Valsts īpašuma fonds” saistību un tiesību pārņēmēja. Aģentūru izveidoja publisko tiesību subjekts – Ministru kabinets – ar 1996.gada 10.aprīļa rīkojumu nr.120. Ar 1996.gada 7.maija noteikumiem nr.164 tika apstiprināti Aģentūras statūti. Saskaņā ar šiem statūtiem Aģentūras darbības mērķis ir valsts interešu realizēšana valsts nekustamā īpašuma pārvaldīšanā un efektīvā apsaimniekošanā. Šā mērķa sasniegšanu Aģentūra īsteno, ievērojot noteiktos darbības virzienus (statūtu 21.punkts). Valdes priekšsēdētāju, kas vienlaikus ir arī Aģentūras ģenerāldirektors, amatā apstiprina Ministru kabinets. Statūtos paredzēta arī noteikta Ministru kabineta un Finanšu ministrijas ietekme uz Aģentūras darbību, kā arī kontrole pār šo darbību.

Tātad Aģentūra ir izveidota ar valsts gribu kā institūcija, kurai uzticēta arī publisko tiesību subjekta funkcija, tas ir, valsts nekustamā īpašuma pārvaldīšana. Lai gan Aģentūras kompetencē ir arī civiltiesiska rakstura darbību veikšana un tā izveidota uzņēmēj sabiedrības formā, tas nebūt nenozīmē, ka Aģentūra ir tikai un vienīgi privāto tiesību subjekts.

Nepilnīga ir Satversmes tiesas likuma 16.panta 4.punktā minētā jēdziena „pakļautā institūcija” interpretācija, ko sniedza Aģentūras pārstāvji, uzskatot, ka tas ietver tikai Ministriju iekārtas likuma 13.pantā minētās „pakļautībā esošās” un „pārraudzībā esošās” iestādes, bet noteikti neattiecas uz ministriju „pārziņā esošajām” akciju sabiedrībām.

Lai konstatētu, vai Aģentūra, kas ir Finanšu ministrijas pārziņā esoša valsts akciju sabiedrība, ir „Ministru kabinetam pakļauta institūcija” Satversmes tiesas likuma 16.panta 4.punkta izpratnē, vispirms jāvadās no Satversmes 58.panta. Izanalizējot Satversmes sapulces stenogrammas, kā arī 1925.gada Ministru kabineta iekārtas likumu un 1928.gada Ministriju iekārtas likumu, redzams, ka likumdevēja griba bijusi apvienot visu pārvaldes sistēmu, nedalot tās institūcijas padotības pakāpēs vai līmeņos. „Ministru kabinets ir vienīgais aktīvais augstākais izpildu varas orgāns, caur ko tiek nodibināta izpildu varas vienība valstī” (K.Dišlers. Raksti par Latvijas Republikas Satversmi. Va/s „TNA”, Rīga, 1998, 26.lpp.).

Pašreizējā valsts pārvaldes institucionālās sistēmas struktūra ir izmainījies, atsevišķi nodalot ministriju pakļautībā, pārraudzībā un pārziņā esošās institūcijas, taču normatīvajos aktos nav noteikta termina „pārziņa” būtība, arī valsts pārvaldes koncepcijā un juridiskajā literatūrā šis jēdziens ir skaidrots nepietiekami. Tomēr Satversmes 58.panta nozīme palikusi nemainīga – apvienot visas valsts institūcijas, kas veic publiskās varas funkcijas, vienā kopīgā Ministru kabinetam padotā jeb pakļautā sistēmā.

Iepazīstoties ar Satversmes tiesas likuma sagatavošanas un pieņemšanas materiāliem, redzams, ka likumdevēja griba, izveidojot Latvijas Republikā konstitucionālo tiesu un paredzot tās kompetenci normatīvo aktu likumības un atbilstības noteikšanā, nav bijusi konstitucionālo kontroli noteikt tikai pār Ministru kabineta pakļautībā vai pārraudzībā esošo institūciju izdotajiem aktiem, pārziņā esošo institūciju izdotos normatīvos aktus atstājot bez jebkādas tiesu kontroles. Tātad „Ministru kabinetam pakļautās institūcijas” Satversmes tiesas likuma izpratnē ir visas padotās institūcijas, kam deleģēta valsts pārvaldes realizācija.

Līdz ar to, izvērtējot minētās tiesību normas kopumā un ievērojot varas dalīšanas principu, atzīstams, ka Aģentūra ir pakļauta Ministru kabinetam un tās rīcība, ja tā saistīta ar normatīvu aktu izdošanu, ir piekritīga Satversmes tiesas izvērtēšanai.

### 3.

Satversmes tiesas likuma 1.pants noteic, ka Satversmes tiesa izskata lietas par likumu un citu normatīvo aktu atbilstību Satversmei. Noteikt to, vai konkrētais akts šaubu gadījumā uzskatāms par normatīvu aktu, ir Satversmes tiesas kompetencē. Pret šo apgalvojumu tiesas sēdē neiebilda arī Aģentūras pārstāvji.

Normatīvs akts ir tiesību akts, kas satur tiesību normas. Latvijas tiesību sistēma kopš Latvijas Republikas neatkarības un Satversmes darbības atjaunošanas neapšaubāmi atguva arī savu piederību kontinentālās Eiropas tiesību lokam. Saskaņā ar mūsdienu tiesību izpratni tiesību norma ir abstrakts

uzvedības priekšraksts, kas nav domāts atsevišķiem vienreizējiem gadījumiem. Viena no galvenajām tiesību normas pazīmēm ir tā, ka tiesību norma satur obligātus priekšrakstus, kuros ietverts vispārēji saistošs regulējums. Bez tam ar tiesību normu palīdzību, ievērojot taisnīguma un vienlīdzības principus, valsts panāk gan esošas, gan potenciālas interešu konfliktsituācijas atrisinājumu sabiedrības ietvaros (D.Schmalz. Methodenlehre für das Juristische Studium. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden, 1992, S.34). Tiesību normas satur zināmus nosacījumus, kuru izpilde ir tiesisko attiecību rašanās pamats.

Nolikums regulē kārtību, kādā tiek izīrēti brīvie dzīvokļi Aģentūras pārvaldīšanā esošajos namīpašumos, tajā dots gan brīva dzīvokļa un dzīvokļa ar apgrūtinājumiem detalizēts raksturojums, kas nav atrodams nevienā īres tiesiskās attiecības regulējošā normatīvajā aktā, gan papildus noteikts, ka brīvie dzīvokļi ar apgrūtinājumiem izīrējami personām, kas apņemas šos apgrūtinājumus novērst par saviem līdzekļiem.

Pretēji tam, kā tiesas sēdē apgalvoja Aģentūras pārstāvji un par lieciniekiem uzaicinātie Aģentūras vadošie darbinieki, šis Nolikums nav uzskatāms par iekšēju, tikai uz Aģentūras dzīvokļu nodaļas vai citiem tās darbiniekiem attiecināmu priekšrakstu.

Viena no galvenajām pazīmēm, pēc kādām tiesību akti tiek iedalīti iekšējos un ārējos aktos, ir konkrētā akta adresāts. Iekšējos normatīvos aktus publisko tiesību subjekts izdod, lai noteiktu savas vai sev padotas institūcijas iekšējās darbības kārtību vai izskaidrotu kāda ārēja normatīva akta piemērošanas kārtību, un šādi akti ir saistoši tikai pašam izdevējam, tā struktūrvienībām un darbiniekiem. Turpretim ārējie normatīvie akti ir saistoši abstraktam personu lokam, ar tiem tiek regulētas tiesiskās attiecības starp publisko tiesību subjektu no vienas puses un indivīdu vai citiem tiesību subjektiem no otras puses.

Nolikums atbilst visām ārēja normatīva akta pazīmēm – tā galvenais mērķis bija noteikt personu loku, kam var izīrēt Aģentūras pārvaldīšanā esošos valsts dzīvokļus, neparedzot, ka šīm personām jābūt tikai Aģentūras darbiniekiem; tas saturēja saistošus priekšnoteikumus dzīvokļa īres tiesību

iegūšanai un bija piemērojams vairākkārt. Nolikuma piemērošana radījusi tiesiskas sekas.

Pamatojoties uz Nolikumu, tika izdoti administratīvi akti – valdes lēmumi par īres tiesību piešķiršanu konkrētām personām. Šie lēmumi deva tiesības noslēgt īres līgumus. Taču administratīvs akts nekādā gadījumā nedrīkst būt balstīts uz iekšēju tiesību normu. Šāda īres līgumu noslēgšanas kārtība ir raksturīga attiecībā uz valstij piederošajiem dzīvokļiem, nevis privāto tiesību subjektu starpā, kur īres līgums tiek noslēgts tāpat kā jebkurš cits civiltiesisks līgums, līdzīgiem vienojoties.

Lietas materiālos esošie Ģenerālprokuratūras veiktās pārbaudes materiāli apstiprina, ka valsts dzīvokļu īres tiesības piešķirtas ievērojamam skaitam personu, arī personām, kas nestrādā Aģentūrā. Tātad Nolikums attiecās uz abstraktu personu loku un tā darbība bija vērsta uz āru.

Nav noliedzams, ka Nolikums neatbilst likumā noteiktajai prasībai par normatīva akta publicēšanu, kas nepieciešama, lai tas iegūtu juridiski saistošu spēku un to varētu piemērot. Taču Aģentūras pārstāvja I. Bišera atruna, ka Nolikums nekur nav bijis publicēts vai citādi izziņots un tādēļ tas nav atzīstams par ārēju normatīvu aktu, nav noteicoša, jo nemaina šo tiesību normu būtību.

Nepamatots ir Aģentūras pārstāvja viedoklis, ka Nolikums nevar būt ārējs normatīvs akts, jo uzņēmēj sabiedrībai tādu vispār nav tiesību izdot. Kompetence izdot attiecīgu tiesību normu ir priekšnoteikums, lai attiecīgais akts būtu likumīgs un piemērojams. Tas, ka Aģentūra, pārkāpjot statūtos noteikto kompetenci, pretlikumīgi izdevusi ārējās tiesību normas, kas ietvertas Nolikumā, nebūt nenozīmē, ka Nolikums neatbilst normatīva akta pazīmēm.

#### 4.

Ārējās tiesību normas var izdot ne katrs, bet tikai tam pilnvarots publiskās varas subjekts. Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmajā daļā ir noteikts, ka normatīvus aktus noteikumu veidā ir tiesīgs izdot Ministru kabinets. Atbilstoši šim likumam, kas nosaka valsts pārvaldes pamatjautājumus, citas valsts pārvaldes institūcijas, arī ministriju pārziņā

esošās, nav tiesīgas izdot ārējus normatīvos aktus. Arī Aģentūras statūtos nav paredzētas tās tiesības izdot šādas normas. Atbilstoši statūtu 82.4.punktam valde ar pilnsapulces piekrišanu var apstiprināt vienīgi izveidoto filiāļu, uzņēmumu un pārstāvniecību nolikumus vai statūtus.

Tādējādi, izdodot Nolikumu, kas satur ārējās tiesību normas, Aģentūra ir pārkāpusi statūtos noteikto kompetenci un darbojusies ārpus pilnvarojuma. Šādi izdots Nolikums ir pretlikumīgs un nav piemērojams.

## 5.

Dzīvokļu tiesību jomā svarīgs ir cilvēku sociālās aprūpes elements, jo cilvēka tiesības uz mājokli ir starptautiskajās tiesību normās atzītas un nostiprinātas sociālās tiesības (ANO Vispārējās cilvēka tiesību deklarācijas 25.pants un Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 11.pants).

Ievērojot sabiedriskās intereses, telpu īres tiesības iegūst ne vien privātu, bet arī publisku tiesību raksturu, un dzīvokļu likumdošanas akti, kas pārsvarā satur imperatīvās tiesību normas, var paredzēt noteiktus īpašuma tiesību ierobežojumus.

Latvijā dzīvokļu īres jautājumus regulē ne tikai Civillikuma normas par nomu un īri, bet arī šajā jomā izdotās speciālās tiesību normas – Dzīvokļu palīdzības likums un Īres likums, kā arī attiecīgie Augstākās padomes lēmumi par šo likumu spēkā stāšanos.

Šie abi likumi ir piemērojami savstarpējā saistībā, jo Dzīvokļu palīdzības likums reglamentē dzīvojamo telpu īres tiesību piešķiršanas kārtību valsts un pašvaldību dzīvokļu fondā un īres tiesību piešķiršanas secību tiem, kas vēlas īrēt šos dzīvokļus, bet dzīvojamo telpu izīrēšanas kārtību pēc dzīvojamo telpu piešķiršanas nosaka Īres likums.

Izpildot likumdevēja pilnvarojumu, Ministru kabinets 1993.gada 23.novembrī izdeva noteikumus nr.17 „Par kārtību, kādā reģistrējamas personas (ģimenes) dzīvokļa jautājumu risināšanai paredzētās valsts un pašvaldību palīdzības saņemšanai” (turpmāk – Noteikumi nr.17).

Minētajos normatīvajos aktos pietiekami skaidri noteikta iespējamā rīcība, izīrējot valsts īpašumā esošās dzīvojamās telpas:

1) valsts, garantējot palīdzību iedzīvotājiem dzīvokļa jautājumu risināšanā likumā noteiktajā kārtībā, paredzējusi to realizēt, izīrējot valsts dzīvokļus likumā noteiktos gadījumos (Dzīvokļu palīdzības likuma 1., 2.pants);

2) valsts dzīvokļu izīrēšana paredzēta tikai noteiktām iedzīvotāju kategorijām – sociāli mazaizsargātiem un maznodrošinātiem cilvēkiem, likumīgajiem īpašniekiem atdoto un denacionalizēto namu īrniekiem un citām personām, ja šīs personas ir reģistrētas noteiktā kārtībā šādas palīdzības saņemšanai (Dzīvokļu palīdzības likuma 4., 5., 9.pants);

3) minēto personu (arī to, kas pretendē tieši uz valsts dzīvokļu īri) reģistrācija uzdota pašvaldībām un veicama Noteikumos nr.17 noteiktajā kārtībā un formā.

Valsts intereses nekustamā īpašuma pārvaldīšanā ietver arī valsts dzīvokļu politikas jomā pieņemto likumu taisnīgu un precīzu izpildi, jo, ja valsts garantē palīdzību valsts dzīvokļu izīrēšanas veidā, tad šāda palīdzība sniedzama, izmantojot neizīrētos valsts dzīvokļus.

Viens no Aģentūras darbības virzieniem ir valsts nekustamā īpašuma nodošana lietošanā fiziskajām personām, noslēdzot attiecīgus līgumus. Taču šī darbība Aģentūrai jāīsteno atbilstoši likumiem, Ministru kabineta noteikumiem un citiem tiesību aktiem, kā arī statūtos noteiktajam mērķim un darbības virzieniem. Tātad valsts pilnvarojusi Aģentūru nodot valsts dzīvokļus lietošanā likumos un citos īres tiesības regulējošos normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā, bet nav deleģējusi tai tiesības noteikt šo kārtību pašai.

Līdz ar to arī pēc satura Nolikums neatbilst iepriekšminētajos likumos un Ministru kabineta noteikumos ietvertajām tiesību normām, jo ir pretrunā ar noteikumiem par to, kādām personām, kādā kārtībā (Dzīvokļu palīdzības likuma 10., 11.pants) un kādā stāvoklī (Īres likuma 40.pants) dzīvojamās telpas ir izīrējamas.

Paredzot, ka personas var iegūt īres tiesības tikai pēc iepriekšējo īrnieku atstāto īres un komunālo maksājumu parādu un dzīvokļu atbrīvošanas

izdevumu segšanas, Nolikums ir pretrunā ar Privatizācijas likuma pārejas noteikumu 4.punktu, jo, sākot ar 1995.gada 25.jūliju, tika aizliegts pārdot valsts dzīvokļu īres tiesības.

Nelikumīgi pieņemot apstrīdēto Nolikumu, Aģentūra noteica tāds kritērijus valsts dzīvokļu īres tiesību iegūšanai, kas neatbilda spēkā esošajiem likumiem. Nolikums nebija publicēts, tātad tas nebija pieejams visām ieinteresētajām personām. Aģentūra patvaļīgi un subjektīvi, pretēji valsts interesēm, pēc saviem ieskatiem izvēlējās personas, ar kurām tika slēgti īres līgumi, iedalot tās pēc būtības šādās grupās – „turīgie”, „maznodrošinātie” un „svarīgas personas”. Tādējādi netika ievērots konstitucionālais princips, kas nosaka cilvēku vienlīdzību likuma priekšā.

## 6.

Lemjot jautājumu par laiku, no kura apstrīdētais Nolikums varētu zaudēt spēku, jāņem vērā, ka Aģentūra, piemērojot Nolikumu un izīrējot tās valdījumā nodotos dzīvokļus personām, kurām nebija Dzīvokļu palīdzības likumā paredzēto tiesību tos saņemt, būtiski aizskārusi citu pretendentu likumiskās tiesības. Šis Nolikums neatbilst likumības principam, kas noteic, ka visai valsts pārvaldes darbībai jābalstās uz likumu. Tā kā Aģentūra Nolikumu izdevusi, pārkāpjot savu kompetenci, tas nevar radīt paliekošas tiesiskas sekas un tādēļ atzīstams par spēkā neesošu no tā izdošanas brīža.

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

### **nosprieda:**

Atzīt valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamā īpašuma aģentūra” „Nolikumu par kārtību, kādā izīrējami brīvie dzīvokļi Valsts nekustamā īpašuma aģentūras pārvaldīšanā esošajos namīpašumos”, kas apstiprināts ar Aģentūras valdes 1997.gada 29.aprīļa lēmumu, par neatbilstošu Ministru kabineta iekārtas likumam, kā arī likuma „Par valsts un pašvaldību palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 2., 10. un 11.pantam, likuma „Par dzīvojamo

telpu īri” 40.pantam, likuma „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju” pārejas noteikumu 4.punktam un spēkā neesošu no tā apstiprināšanas brīža.

Spriedums stājas spēkā tā pasludināšanas brīdī. Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums pasludināts Rīgā 1999.gada 9.jūlijā.

Satversmes tiesas sēdes priekšsēdētājs:	A.Endziņš
Satversmes tiesas tiesnese	I.Skultāne
Satversmes tiesas tiesnesis	R.Apsītis
Satversmes tiesas tiesnese	I.Čepāne
Satversmes tiesas tiesnese	A.Ušacka