



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 1998.gada 9.decembrī

Lietā nr.04 – 06(98)

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

ar tiesas sēdes sekretāri L.Vīnkalnu,

piedaloties pieteikuma iesniedzēja – Rīgas domes – pārstāvei Rīgas domes priekšsēdētāja padomniecei ekonomiskajos jautājumos Sanitai Šķilterei un zvērinātam advokātam Varim Klotiņam, un

institūcijas, kas izdevusi normatīvo aktu, kurš tiek apstrīdēts, – Ministru kabineta – pārstāvei Finanšu ministrijas Budžeta departamenta Pašvaldību finansiālās darbības uzraudzības nodaļas vadītājai Signei Zeikatei,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85.pantu, Satversmes tiesas likuma 16.panta 4.punktu un 17.panta otrās daļas 6.punktu,

Rīgā 1998.gada 27.novembrī atklātā tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Latvijas Republikas Ministru kabineta 1998.gada 4.augusta noteikumu nr.294 „Kārtība, kādā pašvaldībām kompensējama nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozes 1998.gadam neizpilde” atbilstību Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 2.punktam un otrajai daļai, un likuma „Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu 9.punktam”.

Satversmes tiesa

konstatēja :

1. 1998.gada 5.martā Latvijas Republikas Saeima pieņēma likumu „Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu”, nosakot kārtību, kādā veicama pašvaldību finansu izlīdzināšana, lai radītu pašvaldībām līdzīgas iespējas ar likumu noteikto funkciju izpildei. Finanšu izlīdzināšanas mērķis ir veicināt pašvaldību iniciatīvu un patstāvību savu finanšu resursu veidošanā, kā arī nodrošināt pašvaldību finansiālās darbības aizsardzību.

Likuma Pārejas noteikumu 7.punktā ir noteikts, ka Ministru kabinetam divu nedēļu laikā pēc likuma izsludināšanas jāpieņem noteikumi par pašvaldību finansu izlīdzināšanu 1998.gadā.

Pamatojoties uz šo likuma normu, Ministru kabinets 1998.gada 31.martā izdeva noteikumus nr.120 „Noteikumi par pašvaldību finansu izlīdzināšanas fonda ieņēmumiem un to sadales kārtību 1998.gadā” (turpmāk – Noteikumi nr.120), kuri nosaka katrai pašvaldībai izmaksājamās dotācijas no pašvaldību finansu izlīdzināšanas fonda un veicamās iemaksas izlīdzināšanas fondā.

Noteikumu nr.120 pielikums nr.3 „Vērtēto ieņēmumu (iedzīvotāju ienākuma nodokļa, īpašuma nodokļa, nekustamā īpašuma nodokļa) prognoze 1998.gadam sadalījumā pa pašvaldībām” paredz nekustamā īpašuma nodokļa prognozes pašvaldībām.

Minētā likuma Pārejas noteikumu 9.punktā tika noteikts, ka „pašvaldības, kurām no to darbības neatkarīgu apstākļu dēļ nav iespējams iekasēt 1998.gada prognozē paredzēto nekustamā īpašuma nodokli, iesniedz Finanšu ministrijai motivētu iesniegumu par nekustamā īpašuma nodokļa prognozes neizpildes kompensāciju. Šajā punktā minētā iesnieguma iesniegšanas un izskatīšanas kārtību un nodokļa prognozes neizpildes kompensācijas kārtību reglamentē Ministru kabineta noteikumi. Ja nepieciešams, Ministru kabinets iesniedz Saeimai grozījumus likumā „Par valsts budžetu 1998.gadam””. Pamatojoties uz to, Ministru kabinets 1998.gada 4.augustā izdeva noteikumus nr.294 „Kārtība, kādā pašvaldībām

kompensējama nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozes 1998.gadam neizpilde” (turpmāk – apstrīdētie noteikumi).

2. 1998.gada 25.septembrī **Rīgas dome** Satversmes tiesā iesniedza pieteikumu par lietas ierosināšanu, kurā lūdz tiesu atcelt apstrīdētos noteikumus, jo tie neatbilstot Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 2.punktam un otrajai daļai, un likuma „Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu 9.punktam.

Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka, izdodot apstrīdētos noteikumus, Ministru kabinets esot pārkāpis savu kompetenci, kas noteikta Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 2.punktā, t.i., Ministru kabinets var izdot normatīvus aktus – noteikumus, ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvaro. Turklāt pilnvarojumā jābūt formulētiem noteikumu satura galvenajiem virzieniem. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka likums „Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu” esot pilnvarojis Ministru kabinetu noteikt tikai nodokļa prognozes neizpildes kompensācijas procedūras jautājumus nevis izstrādāt citus nodokļa prognozes kompensācijas principus.

Pieteikumā apgalvots, ka likuma Pārejas noteikumu 9.punkts paredzot kompensēt pašvaldībām starpību starp nekustamā īpašuma nodokļa prognozi un tā faktisko izpildi 1998.gadā. Savukārt apstrīdētajos noteikumos paredzēts kompensēt pašvaldībām starpību starp sākotnējo nekustamā īpašuma nodokļa prognozi un precizēto nekustamā īpašuma nodokļa prognozi un nevis starpību starp nodokļa prognozi un tā faktisko izpildi.

Pieteikumā norādīts, ka Rīgas domes iemaksu apjoms pašvaldību finansu izlīdzināšanas fondā esot noteikts, pamatojoties uz likuma Pārejas noteikumu 9.punktu, kas garantē nekustamā īpašuma nodokļa neizpildes kompensāciju. Rīgas dome secina, ka, izdodot apstrīdētos noteikumus, Ministru kabinets esot radījis situāciju, kurā Rīgas domes budžeta izdevumu daļai zūdot paredzētais nodrošinājuma avots.

Tiesas sēdē pieteikuma iesniedzēja pilnvarotā pārstāve Rīgas domes priekšsēdētāja padomniece ekonomiskajos jautājumos Sanita Šķiltere uzturēja prasījumu un uzsvēra, ka pašvaldības vēl pirms likuma „Par pašvaldību finansu

izlīdzināšanu” pieņemšanas iebildušas pret nekustamā īpašuma nodokļa prognozes noteikšanu. Iemesli bijuši dažādi: straujā kadastrālā novērtēšanas darbu gaita, kas pieļāvusi dažāda rakstura kļūdas, izmaiņas nodokļu likumā un ar nodokli apliekamo objektu neprecīzā uzskaitē. Ņemot vērā likuma darbības pirmo gadu, pieredzes trūkumu un sasteigtību pašvaldību zemju kadastrālajā vērtēšanā, Ministru kabinets ierosinājis garantēt nodokļa prognozi.

Pieteikuma iesniedzēja pārstāve norādīja, ka nodokļa prognozes garantēšana esot bijusi nepieciešama, jo uz šīs prognozes pamata tiekot veikti aprēķini par pašvaldību finansu izlīdzināšanu. Likuma „Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu” pieņemšanas brīdī apstiprinātajā valsts budžetā jau bijusi paredzēta konstanta valsts budžeta dotācija izlīdzināšanas fondam. Ja pašvaldībām tiktu noteikta reāli izpildāma nodokļa prognoze, tad valsts budžeta dotācijai būtu jāpieaug un attiecīgi jāgroza Valsts budžeta likums. Lai tas nebūtu jādara, pieņemts likuma Pārejas noteikumu 9.punkts.

Lieciniece – Rīgas domes Finanšu departamenta nodokļu pārvaldes priekšniece Valentīna Krompāne – tiesas sēdē apstiprināja to, ka nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognoze pašvaldībām tikusi noteikta neizpildāma, proti, matemātiski neprecīza un bez iekasējamības koeficienta.

Liecinieks – Pašvaldību Savienības priekšsēdētājs Andris Jaunsleinis – uzsvēra, ka pašvaldībām saskaņā ar likumu nedrīkstot būt budžeta deficīts. Piemērojot apstrīdētos noteikumus, šāds deficīts rastos, jo netiktu ņemti vērā visi „no pašvaldību darbības neatkarīgie apstākļi”, kuri ietekmē pašvaldību budžeta izpildi. Tiesas sēdē liecinieks uzskaitīja „no pašvaldību darbības neatkarīgos apstākļus”, kas pēc viņa domām pašvaldībām neesot ļāvuši iekasēt nekustamā īpašuma nodokli: valsts rezerves zemes; brīvās un bezīpašnieku zemes; zemes, no kurām atteikušies īpašnieki; maksātnespējīgo un bankrotējušo zemes īpašnieku zemes; privatizējamie valsts uzņēmumi, no kuriem likums aizliedz iekasēt nodokli, kā arī valsts budžeta iestādes.

3. Ministru kabinets Satversmes tiesai iesniegtajā atbildes rakstā norāda, ka saskaņā ar likuma „Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu

9.punktu Ministru kabinets esot pilnvarots noteikt nekustamā īpašuma nodokļa prognozes neizpildes kompensācijas kārtību.

Atbildes rakstā apgalvots, ka apstrīdēto noteikumu 6.punkts paredzot kompensēt pašvaldībām starpību starp sākotnēji aprēķināto nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozi un precizēto nodokļa ieņēmumu prognozi, jo likums nenosakot kompensēt starpību starp nodokļa prognozi un tā faktisko izpildi. Nekustamā īpašuma nodokļa faktiskā izpilde, nosakot šā nodokļa prognozes neizpildes kompensāciju, neesot ņemama vērā, jo saskaņā ar likumu „Par nekustamā īpašuma nodokli” šo nodokli aprēķina pašvaldība, un tādējādi nodokļa prognozes faktiskā izpilde esot atkarīga tikai no pašvaldības darbības.

Atbildes rakstā paskaidrots, ka likums „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu” un apstrīdētie noteikumi paredzot, ka pašvaldības sadarbībā ar Valsts zemes dienestu precizē sākotnēji noteikto nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozi, t.i., aprēķina un konstatē gadījumus, kuri nepamatoti, no pašvaldību darbības neatkarīgu apstākļu dēļ, ir palielinājuši pašvaldībai apstiprināto nodokļa prognozi. Tādējādi pašvaldībai tiek kompensēta starpība starp sākotnēji aprēķināto nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozi un precizēto nodokļa ieņēmumu prognozi.

Ministru kabineta pārstāve Finanšu ministrijas Budžeta departamenta Pašvaldību finansiālās darbības uzraudzības nodaļas vadītāja Signe Zeikate tiesas sēdē aizstāvēja viedokli, ka pieteikums ir nepamatots un noraidāms.

Ministru kabineta pārstāve uzsvēra, ka Ministru kabinets, izdodot apstrīdētos noteikumus, ir noteicis pašvaldību motivētā iesnieguma iesniegšanas un izskatīšanas kārtību, kā arī nodokļa prognozes kompensācijas kārtību. Ministru kabinets apstrīdētajos noteikumos ir speciāli paredzējis nodokļa precizētās prognozes noteikšanu, jo nodokļa faktiskā izpilde nevar tikt novērtēta saimnieciskā gada laikā. Saskaņā ar apstrīdēto noteikumu 2.punktu pašvaldībām 15.septembrī jāiesniedz motivēts iesniegums par nodokļa prognozes neizpildi. Līdz tam laikam vēl neesot iespējams norādīt faktisko nodokļa neizpildi, jo pēdējais nekustamā īpašuma nodokļa samaksas termiņš ir 15.novembris.

Ministru kabineta pārstāve paskaidroja, ka „no pašvaldību darbības neatkarīgie apstākļi” esot noteikti likumā „Par nekustamā īpašuma nodokli”.

Izvērtējot apstrīdēto noteikumu atbilstību Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 2.punktam un otrajai daļai, un likuma „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu 9.punktam,

Satversmes tiesa

secināja:

1. Pamatojoties uz Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 2.punktu, Ministru kabinets var izdot normatīvus aktus – noteikumus, ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvaro. Pilnvarojumā jābūt formulētiem noteikumu satura galvenajiem virzieniem. Tāda veida Ministru kabineta noteikumi tiek izdoti uz īpaša pilnvarojuma pamata, t.i., saskaņā ar attiecīgā likuma normu, kurā noteikts, ka likuma piemērošanai nepieciešamos noteikumus izdos Ministru kabinets.

Šāds speciāls pilnvarojums ir ietverts likuma „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu 9.punktā. Minētā likuma norma pilnvaro Ministru kabinetu izdot noteikumus un formulē noteikumu satura galvenos virzienus, proti:

1) noteikumi attiecināmi uz pašvaldībām, kurām no to darbības neatkarīgu apstākļu dēļ nav iespējams iekasēt 1998.gada prognozē paredzēto nekustamā īpašuma nodokli;

2) noteikumos jāreglamentē kārtība, kādā tiek iesniegti un izskatīti pašvaldību motivētie iesniegumi Finanšu ministrijā;

3) noteikumos jānosaka nekustamā īpašuma nodokļa prognozes neizpildes kompensācijas kārtība.

Turklāt saskaņā ar Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta otro daļu šie noteikumi nedrīkst būt pretrunā ar Satversmi un likumiem.

2. Likums „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu” nosaka pašvaldību finanšu izlīdzināšanas vispārējos principus un kārtību. Saskaņā ar likuma 2.pantu pašvaldību finanšu izlīdzināšanas mērķis ir radīt pašvaldībām līdzīgas iespējas ar likumu noteikto funkciju izpildei, ņemot vērā pašvaldību

sociālekonomiskās atšķirības, kā arī veicināt pašvaldību iniciatīvu un patstāvību savu finanšu resursu veidošanā un pašvaldību finansiālās darbības aizsardzības nodrošināšanā.

Šis mērķis jāņem vērā, iztulkojot minētā likuma normas. Turklāt, iztulkojot Pārejas noteikumus, jāņem vērā, ka tajos ietvertās likuma piemērošanas īpatnības ir noteiktas, ievērojot sociālekonomiskos apstākļus nekustamā īpašuma nodokļa novērtēšanas jomā.

Saskaņā ar likuma 7.pantu pašvaldību finanšu izlīdzināšana tiek veikta, novērtējot katras pašvaldības vērtētos ieņēmumus. Turklāt „nekustamā īpašuma nodoklis katrai pašvaldībai tiek prognozēts atbilstoši Valsts zemes dienesta oficiālajiem datiem par pašvaldības teritorijā esošā nekustamā īpašuma kadastrālo vērtību, saskaņojot ar attiecīgo pašvaldību Ministru kabineta noteiktajā kārtībā”. Taču nekustamā īpašuma nodokļa prognozēšana 1998.gadam netika saskaņota ar pašvaldībām, kā tas ir reglamentēts likuma 7.pantā, un tas bija viens no iemesliem neprecīzas prognozes noteikšanai.

3. Likuma „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu 9.punktā noteiktā kompensācija ir paredzēta, lai kompensētu no pašvaldību darbības neatkarīgu apstākļu dēļ radušos nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozes neizpildi.

Apstrīdētajos noteikumos Ministru kabinets par apstākļiem, kas nav atkarīgi no pašvaldību darbības, ir atzinis ar nekustamā īpašuma nodokli neapliekamos īpašumus, kuri noteikti likuma „Par nekustamā īpašuma nodokli” 1.panta otrajā daļā. Tādējādi Ministru kabinets, sašaurināti iztulkojot likuma Pārejas noteikumu 9.punktā izteikto likumdevēja gribu, nav ņēmis vērā citus normatīvos aktus, kuri reglamentē nekustamā īpašuma nodokļa iekasēšanu. Tās ir likuma normas, kas attiecas vai nu uz visām pašvaldībām kopumā, vai arī uz noteiktām pašvaldībām atsevišķi, piemēram, gan likuma „Par nodokļiem un nodevām” 25.pants, kas regulē nodokļu un nodevu parādu dzēšanu, gan arī Liepājas speciālās ekonomiskās zonas likuma 30.pants, kurš paredz nodokļu atlaides Liepājas speciālajā ekonomiskajā zonā.

Turklāt apstrīdētajos noteikumos nav noteikta pašvaldību motivēta iesnieguma izskatīšanas procedūra, kuras gaitā būtu jākonstatē un, aprēķinot kompensāciju, jāņem vērā „no pašvaldību darbības neatkarīgie apstākļi”, kas nepieļauj nekustamā īpašuma nodokļa iekasēšanu. Tādējādi netiek ievērots galvenais kritērijs nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozes neizpildes aprēķināšanā un kompensācijas noteikšanā.

Bez tam, izdodot apstrīdētos noteikumus, Ministru kabinets ir pārkāpis likuma „Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu 9.punktā doto pilnvarojumu, jo ir noteicis kārtību, kādā kompensēt starpību starp sākotnēji aprēķināto nodokļa ieņēmumu prognozi un precizēto nodokļa ieņēmumu prognozi, taču nav paredzējis kārtību, kādā kompensēt no pašvaldību darbības neatkarīgu apstākļu dēļ neiekasēto nodokļa daļu.

Arī Saeima 1998.gada 26.novembrī, izskatot Ministru kabineta iesniegtos „Grozījumus likumā „Par valsts budžetu 1998.gadam”” un lemjot par nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozes neizpildes kompensāciju pašvaldībām, neatbalstīja Ministru kabineta iesniegto redakciju, kas paredzēja aprēķināt šo kompensāciju kā starpību starp sākotnēji noteikto nodokļa prognozi un precizēto prognozi. Paredzot kompensāciju nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozes neizpildei 4,5 miljonu latu apmērā, kas „aprēķināta kā neiekasētā nekustamā īpašuma nodokļa summa no pašvaldības darbības neatkarīgu apstākļu dēļ”, likumdevējs vēlreiz apstiprināja likuma „Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu 9.punkta jēgu un mērķi, proti, kompensēt no pašvaldību darbības neatkarīgu apstākļu dēļ radušos nodokļa ieņēmumu prognozes neizpildi.

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

Satversmes tiesa

nosprieda:

Atzīt Latvijas Republikas Ministru kabineta 1998.gada 4.augusta noteikumus nr.294 „Kārtība, kādā pašvaldībām kompensējama nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu prognozes 1998.gadam neizpilde” par

neatbilstošiem Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 2.punktam un otrajai daļai, un likuma „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu” Pārejas noteikumu 9.punktam un par spēkā neesošiem no to pieņemšanas brīža.

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

Spriedums pasludināts Rīgā 1998.gada 9.decembrī.

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