



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā
Rīgā 2018. gada 15. novembrī
lietā Nr. 2018-07-05

Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Ineta Ziemele, tiesneši Sanita Osipova, Aldis Laviņš, Gunārs Kusiņš, Daiga Rezevska, Jānis Neimanis un Artūrs Kučs,

pēc Rēzeknes pilsētas domes pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punktu, 17. panta trešo daļu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2018. gada 16. oktobra tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2017. gada 26. septembra rīkojuma Nr. 1-2/7346 „Par Rēzeknes pilsētas domes 2016. gada 22. decembra lēmuma Nr. 1872 „Par ēdināšanas izmaksu noteikšanu Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs un uzcenojuma apstiprināšanu” (protokols Nr. 103, 13. punkts) 1.3. apakšpunkta daļā par ēdināšanas izmaksu (vecāku maksas) noteikšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs un 7. punkta darbības apturēšanu” atbilstību likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. Rēzeknes pilsētas dome (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) 2016. gada 22. decembrī pieņēma lēmumu Nr. 1872 „Par ēdināšanas izmaksu noteikšanu Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs un uzcenojuma apstiprināšanu” (turpmāk – domes lēmums). Ar minēto lēmumu tika noteiktas ēdināšanas izmaksas visās

Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs, ievērojot uztura normas, nodrošinot sabalansētu, veselīgu un kvalitatīvu uzturu.

Saskaņā ar domes lēmuma 1.3. apakšpunktu dienas ēdināšanas izmaksas pirmsskolas izglītības iestādēs, tai skaitā speciālajās izglītības iestādēs, ar ietvertu uzcenojumu 50 procentu apmērā (vecāku maksa) Rēzeknes pilsētas dome noteikusi 2,13 *euro* apmērā vienam audzēknim, bet diennakts grupā – 2,36 *euro* apmērā vienam audzēknim. Šā lēmuma 7. punktā noteikts, ka 1.3. apakšpunkts attiecībā uz speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm stājas spēkā 2017. gada 1. februārī.

Domes lēmums pamatots ar likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktu un Ministru kabineta 2010. gada 28. decembra noteikumu Nr. 1206 „Kārtība, kādā aprēķina, piešķir un izlieto valsts budžetā paredzētos līdzekļus pašvaldībām pamatizglītības iestādes skolēnu ēdināšanai” (turpmāk – Noteikumi Nr. 1206) 3. un 7. punktu.

2. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs (turpmāk arī – ministrs) 2017. gada 26. septembrī izdeva rīkojumu Nr. 1-2/7346 „Par Rēzeknes pilsētas domes 2016. gada 22. decembra lēmuma Nr. 1872 „Par ēdināšanas izmaksu noteikšanu Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs un uzcenojuma apstiprināšanu” (protokols Nr. 103, 13. punkts) 1.3. apakšpunkta daļā par ēdināšanas izmaksu (vecāku maksas) noteikšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs un 7. punkta darbības apturēšanu” (turpmāk – apstrīdētais rīkojums).

Apstrīdētajā rīkojumā norādīts, ka Pieteikuma iesniedzēja, pieņemot domes lēmuma 1.3. apakšpunktu, ciktāl tas attiecas uz speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm, un 7. punktu (turpmāk – apturētie domes lēmuma punkti), pārkāpusi Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 13. punktu un Ministru kabineta 2016. gada 15. jūlija noteikumu Nr. 477 „Speciālās izglītības iestāžu, internātskolu un vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) finansēšanas kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 477) 6. punktu. Pašvaldībai esot imperatīvs pienākums nodrošināt ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs, izdevumus sedzot no tās budžeta finanšu līdzekļiem, tādēļ tā neesot bijusi tiesīga noteikt bērnu vecākiem pienākumu līdzfinansēt bērnu ēdināšanu.

3. Pieteikuma iesniedzēja – Rēzeknes pilsētas dome – uzskata, ka apstrīdētais rīkojums neatbilst likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam.

3.1. Pieteikumā norādīts, ka ministram nebija tiesību apturēt domes lēmuma atsevišķu punktu darbību. Ar likuma „Par pašvaldībām” 49. pantu likumdevējs esot piešķīris ministram tiesības apturēt tikai nelikumīgi izdotus ārējos normatīvos aktus – pašvaldību saistošos noteikumus un citus normatīvos aktus. Domes lēmums neesot normatīvais akts, tādēļ ministram neesot tiesību šāda lēmuma atsevišķu punktu darbību apturēt.

Apturētie domes lēmuma punkti, nosakot līdzmaksājuma apmēru, regulējot attiecības ar privātpersonām. Vairākas fiziskās personas domes lēmumu apstrīdējušas administratīvajā tiesā, kas, ierosinot administratīvo lietu, atzinusi, ka pieteikumi par tā atcelšanu ir pakļauti izskatīšanai tiesā Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā, jo domes lēmums ir administratīvs akts. To, ka minētais lēmums ir vispārīgs administratīvs akts, Administratīvā rajona tiesa atzinusi arī 2018. gada 25. aprīļa spriedumā administratīvajā lietā Nr. A420186817.

Ministrs esot nepamatoti balstījis savu rīkojumu uz Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta piekto daļu, jo tā nepiešķirot ministram tiesības apturēt vai atcelt pašvaldības domes pieņemtus lēmumus. No šā likuma 8. panta ceturrtās daļas un likuma „Par pašvaldībām” 5. panta pirmās daļas izrietot tas, ka pašvaldība atrodas Ministru kabineta pārraudzībā tikai tiktāl, ciktāl to nosaka likums „Par pašvaldībām”. Arī Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punkts, uz ko apstrīdētajā rīkojumā atsaucies ministrs, pats par sevi nepiešķirot viņam tiesības, veicot pašvaldību pārraudzību, ar rīkojumu apturēt tāda domes lēmuma vai atsevišķu tā punktu darbību, kas neatbilst augstāka juridiska spēka ārējiem normatīvajiem aktiem. No minētās tiesību normas kopsakarā ar Satversmes tiesas likuma 17. panta trešo daļu un 19. panta otro daļu izrietot tas, ka ministrs ir tiesīgs apturēt saistošo noteikumu vai citu normatīvo aktu darbību tikai likuma „Par pašvaldībām” 49. pantā noteiktajā kārtībā.

3.2. Apstrīdētais rīkojums faktiski esot pamatots vienīgi ar Noteikumu Nr. 477 6. punktu. Tomēr Ministru kabinets, pieņemot šo tiesību normu, esot pārsniedzis tam likumdevēja piešķirto pilnvarojumu un šī norma esot pretrunā ar Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 7. punktu un 59. panta trešo daļu.

Atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktam gādāšana par iedzīvotāju izglītību ietilpstot pašvaldības autonomajā kompetencē. Autonomo funkciju izpildi organizējot un par to atbildot pati pašvaldība. Pašvaldības tiesību un pienākumu apjoms autonomo funkciju izpildē esot noteikts likumos un detalizēts Ministru kabineta noteikumos. No Izglītības likuma

17. panta trešās daļas 11. un 13. punkta, kā arī Vispārējās izglītības likuma 10. panta trešās daļas 3. punkta izrietot tas, ka izglītojamo ēdināšanas pakalpojumu sniegšana neietilpst izglītības procesa jēdzienā. Arī Ministru kabineta 2001. gada 20. novembra noteikumu Nr. 493 „Speciālās izglītības iestāžu, vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) un internātskolu finansēšanas kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 493) 11. punktā un 2007. gada 25. septembra noteikumu Nr. 652 „Speciālās izglītības iestāžu, vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) un internātskolu finansēšanas kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 652) 9. punktā bijis noteikts, ka izdevumi par ēdināšanu ir ar izglītības programmu īstenošanu nesaistīti izdevumi.

Neesot strīda par to, ka saskaņā ar Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 13. punktu Pieteikuma iesniedzējai ir pienākums nodrošināt ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Tomēr no minētās tiesību normas neizrietot pašvaldības pienākums finansēt šo pakalpojumu. Saskaņā ar Izglītības likuma 59. pantu ēdināšana esot finansējama no valsts budžeta līdzekļiem. Tas, ka pašvaldība tikai organizē un nodrošina ēdināšanu, bet tās izdevumi tiek finansēti no valsts budžeta, esot bijis noteikts arī līdz 2008. gada 1. janvārim spēkā bijušajos Noteikumos Nr. 493, no 2008. gada 1. janvāra līdz 2010. gada 9. septembrim spēkā bijušajos Noteikumos Nr. 652, kā arī Ministru kabineta 2010. gada 31. augusta noteikumos Nr. 825 „Speciālās izglītības iestāžu, vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) un internātskolu finansēšanas kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 825), kas bija spēkā līdz 2016. gada 1. septembrim.

Ministru kabinets 2016. gada 15. jūlijā izdevis Noteikumus Nr. 477, to 6. punktā paredzot, ka turpmāk pašvaldībām ir pienākums finansēt ēdināšanas izdevumus to padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Tomēr Ministru kabinetam neesot bijis tiesību izlemēt, no kādiem līdzekļiem – valsts budžeta vai pašvaldību budžetu līdzekļiem – uzturamas speciālās izglītības iestādes, jo tas esot likumdevēja politiskas izšķiršanās jautājums. Finansēšanas avotus nosakot Izglītības likums. Apstākļos, kad valsts budžeta finansējums ēdināšanas pakalpojumu sniegšanai ir samazināts, Pieteikuma iesniedzēja esot bijusi tiesīga noteikt vecāku līdzfinansējumu par izglītojamo ēdināšanu arī speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. To, ka pašvaldības dome ir tiesīga noteikt maksu par tās sniegtajiem pakalpojumiem, paredzot arī likuma „Par pašvaldībām” 21. panta pirmās daļas 14. punkta „g” apakšpunkts.

4. Amatpersona, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs – atbildes rakstā norāda, ka tiesvedība lietā izbeidzama, jo Pieteikuma iesniedzēja nav ievērojusi likuma „Par pašvaldībām” 49. pantā noteikto kārtību pieteikuma iesniegšanai Satversmes tiesā. Ja tiesvedība lietā tomēr netiek izbeigta, tad apstrīdētais rīkojums esot atzīstams par atbilstošu minētajai normai.

4.1. Pašvaldības domes lēmums par vēršanos Satversmes tiesā pēc būtības esot likuma „Par pašvaldībām” 49. pantā noteikta alternatīva pašvaldības domes lēmumam par nelikumīgu saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta, vai atsevišķu to punktu atcelšanu. Tādēļ likuma “Par pašvaldībām” 49. panta otrā daļa esot interpretējama tādējādi, ka domes priekšsēdētājam divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas jāsauc domes ārkārtas sēde, kurā jāizskata jautājums par attiecīgo saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta, vai to atsevišķu punktu atcelšanu un jāpieņem lēmums par vēršanos Satversmes tiesā. Savukārt šā panta trešajā daļā noteiktais triju mēnešu termiņš esot attiecināms uz pieteikuma faktisko iesniegšanu Satversmes tiesā – pieteikuma sagatavošanu Satversmes tiesas likumā noteiktajā kārtībā, noformēšanu un iesniegšanu –, nevis uz lēmuma pieņemšanu. Pretējā gadījumā netiktu nodrošināta nepieciešamība ar pašvaldības domes lēmumu atjaunot likumam atbilstošu tiesisko stāvokli attiecībā uz apturētajiem saistošajiem noteikumiem vai citu normatīvo aktu.

Konkrētajā gadījumā Pieteikuma iesniedzēja divu nedēļu laikā pēc apstrīdētā rīkojuma saņemšanas esot sasaukusi ārkārtas sēdi. Taču tajā nolemts atlikt ar apstrīdēto rīkojumu saistītā jautājuma izskatīšanu un pieprasīt no ministra papildu paskaidrojumu par apstrīdētā rīkojuma būtību un tiesisko pamatojumu. Apstrīdētais rīkojums esot izskatīts Pieteikuma iesniedzējas ārkārtas sēdē 2017. gada 1. novembrī, kurā nolemts domes lēmumu atstāt bez izmaiņām. Tikai 2017. gada 21. decembrī, t. i., vairāk nekā divas nedēļas pēc apstrīdētā rīkojuma saņemšanas, Rēzeknes pilsētas domes sēdē nolemts iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā. Turklāt par šīs sēdes norises laiku un vietu dome neesot informējusi ministru. Tādējādi Pieteikuma iesniedzēja esot zaudējusi tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā un tiesvedība lietā izbeidzama.

4.2. Ar apturētajiem domes lēmuma punktiem regulētā situācija neesot nedz konkrēta, nedz arī ierobežota laikā. Apturētie domes lēmuma punkti attiecoties uz visiem Rēzeknes pašvaldības speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu audzēkņiem un viņu vecākiem, kā arī visiem bērniem, kas nenoteiktā laikā nākotnē varētu

uzsākt mācības kādā no šīm specializētajām pirmsskolas izglītības iestādēm, un viņu vecākiem. Šāds regulējums esot raksturīgs normatīvajiem aktiem. Apturētie domes lēmuma punkti gan neesot izdoti saistošo noteikumu normu formā, taču to juridiskā daba liekot izdarīt secinājumu par to piederību pie tiesību normām. Uz tiesību normām attiecoties likuma „Par pašvaldībām” 41. panta otrās daļas prasības, bet ministram esot tiesības šādu normu darbību apturēt, pamatojoties uz minētā likuma 49. pantu.

Apturētie domes lēmuma punkti esot pamatoti ar Noteikumu Nr. 1206 3. un 7. punktu, taču šie noteikumi esot attiecināmi uz izglītojamo ēdināšanu nevis speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs, bet gan pamatskolās. No Noteikumu Nr. 477 6. un 7. punkta izrietot Pieteikuma iesniedzējas pienākums nodrošināt izglītojamo ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs, izdevumus sedzot no pašvaldības budžeta līdzekļiem. Pašvaldībai esot tiesības paredzēt vecāku līdzmaksājumu vienīgi Noteikumu Nr. 477 19.3. apakšpunktā noteiktajā gadījumā, bet tas neesot attiecināms uz konkrēto situāciju.

Izskatāmās lietas ietvaros Noteikumu Nr. 477 6. punkta atbilstība augstāka juridiska spēka tiesību normām neesot vērtējama, jo Pieteikuma iesniedzēja šādu prasījumu pieteikumā nav izvirzījusi un lieta nav ierosināta par to. Tādēļ Pieteikuma iesniedzējas arguments, ka Ministru kabinets, pieņemot Noteikumu Nr. 477 6. punktu, ir darbojies pretēji varas dalīšanas principam, pārkāpis likumdevēja piešķirto pilnvarojumu un rīkojies *ultra vires*, nevarot būt par pamatu apstrīdētā rīkojuma atcelšanai.

5. Pieaicinātā persona – Tieslietu ministrija – uzskata, ka apstrīdētais rīkojums atbilst likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam.

5.1. Lai arī domes lēmums izdots kā vispārīgais administratīvais akts, apturētajiem domes lēmuma punktiem piemītot tiesību normas daba. Proti, tie esot attiecināmi uz visiem bērniem, kuri nenoteiktā laikā nākotnē varētu uzsākt mācības speciālajā pirmsskolas izglītības iestādē, un viņu vecākiem. Tātad apturēto domes lēmuma punktu iedarbība neesot ierobežota laikā. Līdz ar to atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam ministram esot bijušas tiesības apturēt šo punktu darbību.

5.2. Domes lēmums esot pamatots ar likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktu un Noteikumu Nr. 1206 3. un 7. punktu. Tomēr minētie noteikumi neesot attiecināmi uz speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm.

Pašvaldības budžeta veidošana, apstiprināšana un līdzekļu izlietošana esot pašvaldības autonoma kompetence, kuras ietvaros pašvaldība rīkojas patstāvīgi, pieņemot ārējos normatīvos aktus, iekšējos normatīvos aktus, individuālos aktus un citus lēmumus. Taču pašvaldības lēmumiem esot jāatbilst Satversmei, likumiem un Ministru kabineta noteikumiem. Ministru kabinets, pamatojoties uz Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 13. punktu, esot pieņēmis Noteikumus Nr. 477, kas paredz, ka ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs finansē no pašvaldības budžeta un valsts budžeta līdzekļiem. Tādējādi Pieteikuma iesniedzējai neesot tiesību ar ārējo normatīvo aktu regulēt jautājumu, kuru jau noregulējis Ministru kabinets.

6. Pieaicinātā persona – Izglītības un zinātnes ministrija – uzskata, ka apstrīdētais rīkojums atbilst likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam.

6.1. No likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punkta izrietot pašvaldības pienākums nodrošināt ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās izglītības iestādēs. Tomēr pašvaldības tiesību un pienākumu apjoms šīs autonomās funkcijas izpildē attiecībā uz speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm esot noteikts Izglītības likumā un Noteikumos Nr. 477. Atbilstoši šo noteikumu 6. punktam speciālās pirmsskolas izglītības iestādes uzturēšanas izdevumus, tostarp izdevumus par ēdināšanu, sedzot no pašvaldības budžeta līdzekļiem.

Noteikumu Nr. 477 6. punktā ietvertais regulējums par pašvaldības pienākumu finansēt bērnu ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs nenonākot pretrunā ar Izglītības likuma 59. panta trešo daļu. No šajā tiesību normā ietvertā formulējuma „finansē no valsts budžeta Ministru kabineta noteiktajā kārtībā” izrietot pilnvarojums Ministru kabinetam izstrādāt noteiktu procedūru, kādā no valsts budžeta tiks finansētas pašvaldību speciālās izglītības iestādes, kas īsteno speciālās izglītības programmas pamatzglītības vai vidējās izglītības pakāpē, kā arī speciālās izglītības iestādes – attīstības vai rehabilitācijas centri. Pamatojoties citstarp uz Izglītības likuma 59. panta trešo daļu, Ministru kabinets ar Noteikumiem Nr. 477 noteicis kārtību, kādā finansē speciālās izglītības iestādes, internātskolas un vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klases (grupas), tostarp nosakot arī to, kādus izdevumus sedz

no valsts budžeta līdzekļiem, bet kādus – no pašvaldību finanšu līdzekļiem. Turklāt Noteikumu Nr. 477 3.¹ punktā esot noteikts, ka attiecīgie izdevumi sedzami no pašvaldības budžeta un no likumā par valsts budžetu kārtējam gadam šim mērķim paredzētajiem finanšu līdzekļiem.

Ministru kabinets, pieņemot Noteikumu Nr. 477 6. un 7. punktu, neesot pārkāpis likumdevēja piešķirto pilnvarojumu.

6.2. Izglītības jomu regulējoši ārējie normatīvie akti neparedzot pašvaldības tiesības noteikt jebkāda veida vecāku līdzmaksājumu par ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Publiskajās tiesībās esot atļauts tikai tas, kas ir noteikts ar tiesību normu. Tādēļ pašvaldības neesot tiesīgas noteikt speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu audzēkņu vecākiem nekāda veida līdzmaksājumus izglītojamo ēdināšanai.

7. Pieaicinātā persona – tiesībsargs – norāda, ka atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 21. panta pirmās daļas 14. punkta „g” apakšpunktam pašvaldība ir tiesīga noteikt maksu par citiem pakalpojumiem vienīgi tad, ja tas ir atļauts vai nav aizliegts ar likumiem vai Ministru kabineta noteikumiem. Konkrētajā gadījumā pašvaldības pienākums finansēt ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs esot noteikts Noteikumos Nr. 477. Līdz ar to Pieteikuma iesniedzēja neesot bijusi tiesīga noteikt vecāku līdzmaksājumu par savu bērnu ēdināšanu pašvaldības padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs.

7.1. Pašvaldības autonomajā kompetencē – gādāt par iedzīvotāju izglītību – ietilpstot arī pienākums nodrošināt ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās izglītības iestādēs Ministru kabineta noteiktajā kārtībā un apmērā. Izdevumi ēdināšanas nodrošināšanai esot daļa no izglītības iestādes uzturēšanas izdevumiem.

Saskaņā ar Noteikumu Nr. 477 6., 7. un 20. punktu speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu uzturēšanas izdevumus, tostarp izglītojamo ēdināšanas izdevumus, līdz 2017. gada 31. decembrim vajadzējis segt no pašvaldības budžeta un valsts budžeta finanšu līdzekļiem, bet, sākot no 2018. gada 1. janvāra, – tikai no pašvaldības budžeta līdzekļiem.

Šāda interpretācija nenonākot pretrunā ar Izglītības likuma 59. panta trešo daļu, kas paredz, ka pašvaldību speciālās izglītības iestādes tiek finansētas no valsts budžeta Ministru kabineta noteiktajā kārtībā. Saskaņā ar Noteikumu Nr. 477

3.¹ punktu attiecīgie izdevumi esot sedzami no pašvaldības budžeta un no likumā par valsts budžetu kārtējam gadam šim mērķim paredzētajiem finanšu līdzekļiem. Savukārt Izglītības likuma pārejas noteikumu 51. punktā esot noteikts, ka uzturēšanas izdevumus pašvaldību speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs no 2017. gada 1. janvāra līdz 2017. gada 31. decembrim sedz no valsts budžeta finanšu līdzekļiem 30 procentu apmērā no pašvaldību speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm piešķirtā valsts finansējuma 2016. gadā. Tātad, ja likumā par valsts budžetu kārtējam gadam šim mērķim nav paredzēti finanšu līdzekļi, attiecīgie izdevumi esot sedzami no pašvaldības budžeta. Arī no Izglītības likuma 60. panta izrietot tas, ka izglītības iestāžu finansējumu, tostarp izglītojamo uzturēšanas izdevumus izglītības iestādē, nodrošina šo iestāžu dibinātāji.

7.2. Pašvaldība esot tiesīga jautājumus, kas skar pašvaldības budžeta līdzekļu izlietojumu, tostarp jautājumu par bērnu ēdināšanas finansēšanu, noregulēt arī ar administratīvo aktu, ievērojot Administratīvā procesa likuma 11. panta regulējumu par attiecīga pilnvarojuma nepieciešamību privātpersonai nelabvēlīga administratīvā akta izdošanai. Tomēr arī vispārīgā administratīvā akta pārsūdzēšanas gadījumā tiesa to varot atcelt vienīgi attiecībā uz pieteicējiem konkrētajā administratīvajā lietā, nevis uz visām personām, kuru tiesības tas skar. Tādēļ labas pārvaldības principam labāk atbilstu tas, ka pašvaldība bērnu ēdināšanas finansēšanu regulētu ar saistošajiem noteikumiem vai citu normatīvo aktu.

Arī konkrētajā gadījumā domes lēmumu daļā par ēdināšanas izmaksu – vecāku maksas – noteikšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs tiesā apstrīdējušas trīs privātpersonas – speciālās pirmsskolas izglītības iestādes audzēkņu vecāki. Administratīvā rajona tiesa ar 2018. gada 25. aprīļa spriedumu administratīvajā lietā atzinusi domes lēmumu par prettiesisku un atcēlusi to daļā, ar kuru pieteicējiem uzlikts pienākums segt bērnu ēdināšanas izmaksas speciālajā pirmsskolas izglītības iestādē. Attiecībā uz pārējām personām ar domes lēmumu uzliktais pienākums, kuru tiesa atzinusi par prettiesisku, neesot atcelts.

Pēc tiesībsarga ieskata, apturētajiem domes lēmuma punktiem ir normatīvs raksturs, tādēļ ministram, lai nodrošinātu privātpersonu tiesību efektīvu aizsardzību, vajagot būt tiesīgam to darbību apturēt, pamatojoties uz likuma „Par pašvaldībām” 49. pantu. Pretējā gadījumā neesot iespējams atjaunot normatīvajiem aktiem atbilstošu tiesisko stāvokli.

8. Pieaicinātā persona – Saeima – uzskata, ka apstrīdētais rīkojums atbilst likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam.

8.1. Saeima pievienojas ministra atbildes rakstā paustajam, ka apturētie domes lēmuma punkti atbilst nevis vispārīgā administratīvā akta, bet gan normatīvā akta pazīmēm. Proti, tie attiecoties uz individuāli nenoteiktu personu loku – visiem bērniem, kuri mācās un mācīsies speciālajā pirmsskolas izglītības iestādē, un šo bērnu vecākiem. Tāpat apturētie domes lēmuma punkti esot piemērojami vairākkārt – tie neesot izdoti tikai tādēļ, lai noregulētu vienu dzīves gadījumu. Tomēr apturētie domes lēmuma punkti, lai gan tie uzskatāmi par pašvaldības saistošo noteikumu normām, neesot likuma „Par pašvaldībām” 45. panta piektajā daļā noteiktajā kārtībā publicēti oficiālajā izdevumā „Latvijas Vēstnesis”, bet šāda publicēšana esot priekšnoteikums tam, lai tie stātos spēkā.

8.2. Izglītības likuma 59. un 60. pantā esot ietverts vispārīgs princips, ka izglītības iestāžu dibinātāji atbild par šo iestāžu finansēšanu, tostarp par šo iestāžu uzturēšanas izdevumiem. Tomēr Izglītības likums paredzot vairākus izņēmumus gan attiecībā uz izglītības iestādēm, gan attiecībā uz atsevišķiem izdevumiem, kuri tiek finansēti no valsts budžeta. Piemēram, Izglītības likuma 59. panta trešā daļa, uz ko atsaucas Pieteikuma iesniedzēja, paredzot, ka no valsts budžeta Ministru kabineta noteiktajā kārtībā finansē arī pašvaldību speciālās izglītības iestādes, kas īsteno noteiktas izglītības pakāpes – pamatizglītības vai vidējās izglītības pakāpi, kā arī speciālās izglītības iestādes – attīstības vai rehabilitācijas centrus. Taču izskatāmajā gadījumā apturētie domes lēmuma punkti attiecoties uz speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm, tādēļ Izglītības likuma 59. panta trešajā daļā noteiktais izņēmums neesot piemērojams.

8.3. Saeima uzsver, ka pienākums finansēt speciālās pirmsskolas izglītības iestādes uzturēšanas izdevumus tās dibinātājam esot bijis noteikts jau kopš Izglītības likuma pieņemšanas tā sākotnējā redakcijā. Tomēr Izglītības likuma 59. panta trešā daļa tās sākotnējā redakcijā esot paredzējusi, ka speciālās izglītības iestādes, kā arī speciālās izglītības klases un grupas vispārējās izglītības iestādēs finansē no valsts budžeta Ministru kabineta noteiktajā kārtībā. Tikai ar 2017. gada 22. novembra likumu „Grozījumi Izglītības likumā” minētā norma izteikta šobrīd spēkā esošajā redakcijā.

Saskaņā ar Noteikumiem Nr. 477 uzturēšanas izdevumus pašvaldību padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas iestādēs sedzot no pašvaldību budžetu līdzekļiem. Šo noteikumu 20. punkts esot paredzējis pārejas periodu no 2017. gada

1. janvāra līdz 2017. gada 31. decembrim, kad uzturēšanas izdevumus pašvaldību speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs sedz no valsts budžeta 30 procentu apmērā. Likumdevējs ar 2016. gada 23. novembra likumu „Grozījumi Izglītības likumā” esot papildinājis Izglītības likuma pārejas noteikumus ar 51. punktu šādā redakcijā: „Uzturēšanas izdevumus pašvaldību speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs no 2017. gada 1. janvāra līdz 2017. gada 31. decembrim sedz no valsts budžeta finanšu līdzekļiem 30 procentu apmērā no pašvaldību speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm piešķirtā valsts finansējuma 2016. gadā”.

Tādējādi līdz 2018. gada 1. janvārim, kad stājās spēkā 2017. gada 22. novembra likums „Grozījumi Izglītības likumā”, speciālās pirmsskolas izglītības iestādes esot finansētas no valsts budžeta. Taču jau no 2017. gada 1. janvāra līdz 31. decembrim šāds finansējums bijis paredzēts samazinātā apmērā, proti, 30 procentu apmērā no tā finansējuma, kas uzturēšanas izdevumu segšanai tika piešķirts 2016. gadā. Saeima piekrīt, ka Ministru kabineta noteikumu Nr. 477 izdošanas laikā – 2016. gada 15. jūlijā – šo noteikumu 6. punkts bijis pretrunā ar Izglītības likuma 59. panta trešo daļu. Tomēr saskaņā ar minēto noteikumu 20. punktu laikā no 2017. gada 1. janvāra līdz 31. decembrim pašvaldībai neesot bijis pienākuma finansēt speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu uzturēšanu, tostarp ēdināšanu, pilnā apmērā. Šādu kārtību likumdevējs apstiprinājis, iekļaujot Izglītības likuma pārejas noteikumos 52. punktu. Tātad, lai arī sākotnēji Noteikumu Nr. 477 6. un 20. punkts esot bijuši pretrunā ar Izglītības likuma 59. panta trešo daļu, no 2017. gada 1. janvāra, proti, datuma, ar kuru sākās minēto normu piemērošana, šī pretruna jau esot novērsta.

8.4. Nedz Izglītības likums, nedz likums „Par pašvaldībām” nedodot Pieteikuma iesniedzējai tiesības noteikt izglītojamo vecākiem pienākumu līdzfinansēt ēdināšanas izmaksas speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. No Izglītības likuma izrietot Pieteikuma iesniedzējas pienākums segt tās padotībā esošo speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu uzturēšanas izdevumus, tostarp arī ēdināšanas izdevumus.

9. Pieaicinātā persona – Ministru kabinets – uzskata, ka tas, pieņemot Noteikumus Nr. 477, ir rīkojies likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma robežās.

9.1. Izglītības likuma 14. panta 17. punktā esot ietverts pilnvarojums Ministru kabinetam noteikt, no kādiem finanšu avotiem tiks segti izdevumi speciālo izglītības iestāžu uzturēšanai, tostarp ēdināšanai. Ministru kabinets,

citstarp pamatojoties uz šo likuma normu, esot izdevis noteikumus, kas reglamentēja speciālo izglītības iestāžu finansēšanas avotus, – Noteikumus Nr. 652, kas bija spēkā līdz 2010. gada 9. septembrim, un Noteikumus Nr. 825, kas bija spēkā līdz 2016. gada 1. septembrim. Neesot pamata uzskatīt, ka šobrīd Ministru kabinetam piešķirtā pilnvarojuma apjoms tam liegtu pieņemt Noteikumus Nr. 477. Turklāt, pamatojoties uz Izglītības likuma 14. panta 17. punktu, Ministru kabinets esot pieņēmis arī citus noteikumus, kas attiecas uz finansēšanas kārtību izglītības jomā, piemēram, 2001. gada 28. augusta noteikumus Nr. 382 „Interesu izglītības programmu finansēšanas kārtība”.

9.2. Esot jāņem vērā arī tas, ka saskaņā ar Noteikumu Nr. 477 3.¹ punktu attiecīgie izdevumi sedzami no pašvaldības budžeta un no likumā par valsts budžetu kārtējam gadam šim mērķim paredzētajiem finanšu līdzekļiem. Tāpat šo noteikumu 19.¹ apakšpunkts nosakot, ka uzturēšanas izdevumus līdz 2017. gada 31. decembrim pašvaldību internātskolās sedz no valsts budžeta mērķdotācijas likumā par valsts budžetu kārtējam gadam šim mērķim paredzēto finanšu līdzekļu ietvaros. Ņemot vērā valsts budžetā pieejamos finanšu līdzekļus, likumā par valsts budžetu kārtējam gadam tiek fiksēts kārtējā gadā pieejamo finanšu līdzekļu apmērs noteiktu izdevumu segšanai, un šis apmērs varot arī nebūt pietiekams Izglītības likuma 59. pantā paredzēto izdevumu segšanai.

Atbilstoši Noteikumu Nr. 477 7. punktam pašvaldība nodrošinot izglītojamo ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālās izglītības iestādēs, pirmsskolas izglītības grupās bērniem ar speciālām vajadzībām, speciālās izglītības klasēs un internātskolās, ievērojot veselīga uztura pamatprincipus. Tādējādi pašvaldībai kā ēdināšanas finansētājam esot rīcības brīvība attiecībā uz finansiālā atbalsta apmēra noteikšanu, ievērojot veselīga uztura pamatprincipus.

10. Pieaicinātā persona – Latvijas Pašvaldību savienība – pievienojas Pieteikuma iesniedzējas viedoklim, ka apstrīdētais rīkojums neatbilst likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam. Domes lēmums esot administratīvs akts. Līdz ar to ministram neesot bijis tiesību apturēt atsevišķu tā punktu darbību.

10.1. Attiecībā uz speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm no likuma „Par pašvaldībām” un Izglītības likuma izrietot vienīgi pašvaldības pienākums nodrošināt ēdināšanu, t. i., radīt visus priekšnoteikumus tam, lai izglītojamiem izglītības iestādē būtu iespējas paēst un uzņemt vecumam un attīstībai nepieciešamo uzturu, nevis finansēt ēdināšanu no pašvaldības budžeta līdzekļiem.

Tāpat pašvaldības esot tiesīgas noteikt vecāku līdzmaksājumu par ēdināšanu pašvaldības padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs.

Pieteikuma iesniedzēja pamatoti norādījusi, ka Ministru kabinets, pieņemot Noteikumu Nr. 477 6. un 7. punktu, pārkāpis tam likumdevēja piešķirto pilnvarojumu. Turklāt attiecīgais Ministru kabineta noteikumu projekts neesot ticis saskaņots ar pašvaldībām.

10.2. Latvijas Pašvaldību savienība norāda, ka četras pašvaldības ēdināšanu finansējot pilnā apmērā tiem izglītojamiem, kuri apgūst mācību programmas speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs vai speciālās pirmsskolas izglītības grupās, savukārt 22 pašvaldībās ar saistošajiem noteikumiem esot noteiktas tās izglītojamo kategorijas, kurām piešķirami atvieglojumi vai pabalsti, bet piecas pašvaldības ar saistošajiem noteikumiem noteikušas maksu par ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Vienlaikus ar maksas noteikšanu saistošajos noteikumos esot noteikti arī atvieglojumi un pabalsti. Atsevišķos gadījumos pašvaldības noteikušas, ka izglītojamiem ir brīvpusdienas, bet vecākiem jāmaksā par brokastīm un launagu. Divās pašvaldībās ēdināšana speciālās pirmsskolas izglītības grupās tiekot finansēta no valsts budžeta līdzekļiem.

11. Pieaicinātā persona – Mg. iur. Kristīne Jaunzeme – uzskata, ka apstrīdētais rīkojums atbilst likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam.

11.1. Pieteikuma iesniedzējas pienākumu nodrošināt ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs nosakot Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 13. punkts. Savukārt to, kādā kārtībā un apmērā šis pienākums pildāms, nosakot Ministru kabinets. No Noteikumu Nr. 477 otrās sadaļas un pirmā pielikuma esot secināms, ka ēdināšanas izdevumi ietilpst speciālo pirmsskolas iestāžu uzturēšanas izdevumos, kas saskaņā ar šo noteikumu 6. punktu sedzami no pašvaldības budžeta. Lai gan pašvaldības autonomajā kompetencē neietilpstot pienākums finansēt izglītojamo ēdināšanu no pašvaldības budžeta līdzekļiem, tomēr pašvaldībai esot pienākums nodrošināt izglītojamo ēdināšanu par valsts vai pašvaldības līdzekļiem, ja šādu pienākumu paredz likumi vai Ministru kabineta noteikumi.

Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 13. punkts neliedzot Ministru kabinetam pieņemt Noteikumu Nr. 477 6. un 7. punktā ietverto regulējumu.

Ministru kabineta kompetencē esot lemšana par to, vai izglītojamo ēdināšana finansējama no valsts vai pašvaldības budžeta un kādā apmērā tā finansējama.

11.2. Pieteikuma iesniedzēja neesot bijusi tiesīga ar apturētajiem domes lēmuma punktiem noteikt vecāku maksu par bērnu ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 41. panta otro daļu pašvaldības lēmumam vajagot būt atbilstošam Satversmei, likumiem un Ministru kabineta noteikumiem. Turklāt minētā likuma 21. panta pirmās daļas 14. punkts paredzot, ka pašvaldības dome var noteikt maksu par pakalpojumiem tikai tad, ja tas nav aizliegts ar likumiem vai Ministru kabineta noteikumiem. Tāpat kā privātpersona, arī pašvaldība nevarot izvēlēties, kuras likuma un Ministru kabineta noteikumu normas tā pildīs, bet kuras nepildīs. Ja Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka Noteikumu Nr. 477 regulējums ir netaisnīgs vai neatbilst likuma normām, tai vajadzējis aktīvi līdzdarboties tā izstrādē vai arī rosināt tā pārskatīšanu.

11.3. Likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrā daļa esot interpretējama tādējādi, ka domes priekšsēdētājam divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas jāsasauca domes ārkārtas sēde, kurā jautājums par attiecīgo saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta, vai to atsevišķu punktu atcelšanu ir jāizskata pēc būtības. Tas, ka pašvaldībai ir pienākums jautājumu par iebildumiem saistībā ar normatīvā akta prettiesiskumu skatīt pēc būtības, izrietot arī no minētā panta ceturtais daļas. Taču tas neliedzot iespēju skatīt jautājumu vairāk kā vienā domes sēdē, – bet tikai tad, ja ir pamatoti iemesli. Ja pašvaldības dome nepieņem lēmumu par normatīvā akta vai atsevišķu tā punktu atcelšanu, tai triju mēnešu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas vajagot iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā, prasot ministra rīkojuma atcelšanu.

11.4. Saskaņā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 5. panta devīto daļu Ministru kabinets izdodot noteikumus par valsts tiešās pārvaldes iestāžu sniegto maksas pakalpojumu cenrāžu apstiprināšanu. Šāds princips būtu attiecināms arī uz pašvaldību lēmumiem par maksas pakalpojumu noteikšanu, domei izdodot saistošos noteikumus. Lēmums par pašvaldības iestādes sniegtajiem maksas pakalpojumiem atbilstot ārējā normatīvā akta, nevis individuālā akta pazīmēm. Turklāt lēmuma daba nebūtu nosakāma, vadoties no pakalpojuma rakstura, iestādes, pakalpojuma saņēmēju loka vai līdzīgiem kritērijiem. Arī tam, vai tiek lemts par pašvaldības budžeta līdzekļu izlietošanu, neesot izšķirošas nozīmes, jo to varot izlemt gan ar normatīvo aktu, gan ar administratīvo aktu.

12. Pieaicinātā persona – Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes profesore Dr. iur. Jautrīte Briede – uzskata, ka domes lēmumam nepiemīt visas vispārīgā administratīvā akta pazīmes, jo tas attiecas uz vairākiem objektiem un samērā vispārīgi regulē tiesiskās attiecības, turklāt ir piemērojams atkārtoti. Domes lēmumam esot normatīvā akta raksturs, un pēc būtības tas regulē attiecības, kurām atbilstoši likumam „Par pašvaldību budžetiem” vajadzētu tikt regulētām ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem.

Administratīvais akts esot normatīvajā aktā ietvertas tiesību normas piemērošanas akts. Parasti administratīvais akts tiek adresēts konkrētai personai un regulē ļoti konkrētu situāciju. Izņēmums esot vispārīgais administratīvais akts, kas netiekot adresēts konkrētai personai, tomēr tāpat kā parastais administratīvais akts regulē samērā konkrētas tiesiskās attiecības: 1) potenciālos adresātus, kuri var nonākt ļoti konkrētā situācijā, bet kuri nav identificējami akta izdošanas laikā (piemēram, aizliegums ievest cūkgaļu no konkrētas citas valsts); 2) konkrētas lietas tiesisko stāvokli (piemēram, arhitektūras pieminekļa statusa noteikšana konkrētai ēkai); 3) konkrētas publiskas lietas lietošanas kārtību (piemēram, konkrētas bibliotēkas iekšējās kārtības noteikumi).

Tā kā administratīvais akts esot tiesību normas piemērošanas akts, ar to regulējot no ārējā normatīvā akta izrietošas konkrētas no budžeta izmaksājamas naudas summas piešķiršanu vai pienākumu iemaksāt summu budžetā. Tomēr iespējams, ka budžeta izlietojumu varētu regulēt arī ar vispārīgo administratīvo aktu.

Domes lēmumā ietvertais regulējums radījis vai varot radīt personām konkrētas tiesiskas sekas. Tātad šā lēmuma tiesiskā iedarbība esot tāda pati, kāda būtu noteiktā kārtībā apstiprinātiem pašvaldības saistošajiem noteikumiem. Tādēļ domes lēmuma darbību, kaut arī tas nav izdots saistošo noteikumu formā, ministram esot tiesības apturēt, bet Satversmei tiesai esot tiesības izvērtēt apstrīdētā rīkojuma atbilstību likumam.

Secinājumu daļa

13. Ministrs atbildes rakstā lūdzis Satversmes tiesu izbeigt tiesvedību izskatāmajā lietā, jo Pieteikuma iesniedzēja neesot ievērojusi likuma „Par

pašvaldībām” 49. pantā noteikto kārtību pieteikuma iesniegšanai un tādēļ zaudējusi tiesības iesniegt pieteikumu par apstrīdētā rīkojuma atcelšanu.

Satversmes tiesas nolēumos ir atzīts, ka procesuāla rakstura jautājumi par tiesvedības izbeigšanu parasti izskatāmi pirms tiesību normas satversmības izvērtēšanas, ciktāl nav nepieciešams izvērtēt atsevišķus lietas aspektus pēc būtības (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2010-71-01 11. punktu un 2014. gada 7. jūlija sprieduma lietā Nr. 2013-17-01 15. punktu*).

Līdz ar to Satversmes tiesa visupirms izvērtēs, vai pastāv apstākļi, kuru dēļ tiesvedība izskatāmajā lietā būtu izbeidzama.

14. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 17. panta trešo daļu un 19. panta otro daļu pašvaldības domei ir tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā par tāda rīkojuma atbilstību likumam, ar kuru Ministru kabineta pilnvarotais ministrs ir apturējis pašvaldības domes pieņemto lēmumu. Šāds pieteikums pašvaldības domei ir jāiesniedz likuma „Par pašvaldībām” 49. pantā noteiktajā kārtībā.

Ministrs norāda, ka Pieteikuma iesniedzēja ir zaudējusi tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā, jo lēmumu par vēršanos tiesā ar pieteikumu par apstrīdētā rīkojuma atcelšanu Pieteikuma iesniedzēja neesot pieņēmusi divu nedēļu laikā pēc tā saņemšanas. Turklāt minētais lēmums esot pieņemts domes kārtējā, nevis ārkārtas sēdē, par šādas sēdes norises laiku un vietu neinformējot ministru (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 87.–93. lp. un 2. sēj. 13.–14. lp.*).

14.1. Likuma „Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmais teikums noteic ministra tiesības ar motivētu rīkojumu apturēt nelikumīgu domes izdoto saistošo noteikumu vai citu normatīvo aktu, vai to atsevišķu punktu darbību, izņemot šā likuma 47. panta kārtībā pieņemto lēmumu darbību. Saskaņā ar šā panta otro daļu domes priekšsēdētājam divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas jāsauc domes ārkārtas sēde, kurā jāizskata jautājums par attiecīgo saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta, vai to atsevišķu punktu atcelšanu. Domes ārkārtas sēdes laiks un norises vieta laikus jāpaziņo ministram.

No likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrās daļas pirmā teikuma izriet, ka domes sēdē, kas sasaukta divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas, ir jāizskata jautājums par attiecīgo saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta, vai to atsevišķu punktu atcelšanu. Vārds „izskatīt” ir daudznozīmīgs. Citstarp tas nozīmē arī „izanalizēt” vai „apspriest” (*sk.: Latviešu valodas vārdnīca. 30000 pamatvārdu*

un to skaidrojumu. 2. izdevums. Rīga: „Avots”, 2006, 438. lpp.). Tātad, gramatiski interpretējot šo normu, var secināt, ka pašvaldības domei ārkārtas sēdē jautājums par ministra rīkojumu ir jāizanalizē, jāapspriež.

Tomēr gramatiskā interpretācijas metode ir tikai viena no interpretācijas metodēm. Interpretējot tiesību normu, nepieciešams izmantot arī citas tiesību normu interpretācijas metodes – vēsturisko, sistēmisko un teleoloģisko metodi.

Likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrās daļas pirmais teikums redakcijā, kas bija spēkā līdz 1997. gada 27. novembrim, noteica, ka domes priekšsēdētājam divu nedēļu laikā pēc atbildīgā ministra rīkojuma saņemšanas jāsasauca domes ārkārtas sēde, kurā jāpieņem lēmums par attiecīgā lēmuma atcelšanu vai saskaņošanu ar spēkā esošajiem likumiem un citiem normatīvajiem aktiem. Ar 1997. gada 30. oktobra likumu „Grozījumi likumā “Par pašvaldībām”” likuma „Par pašvaldībām” 49. pants, tostarp tā otrās daļas pirmais teikums, tika izteikts jaunā redakcijā, paredzot, ka domes priekšsēdētājam divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas jāsasauca domes ārkārtas sēde, kurā jāizskata jautājums par attiecīgo saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta, vai to atsevišķu punktu atcelšanu.

Pēc šiem grozījumiem likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrās daļas pirmais teikums paredz, ka domes ārkārtas sēdē ir „jāizskata” jautājums par attiecīgo saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta, vai to atsevišķu punktu atcelšanu, nevis „jāpieņem lēmums par attiecīgā lēmuma atcelšanu vai saskaņošanu ar spēkā esošajiem likumiem un citiem normatīvajiem aktiem”. No likumprojekta „Grozījumi likumā „Par pašvaldībām”” izstrādes materiāliem izriet, ka likuma 49. pants grozīts, lai to redakcionāli saskaņotu ar Satversmes tiesas likuma 16. pantu, kas noteic, ka tiesa izskata lietas par tāda rīkojuma atbilstību likumam, ar kuru Ministru kabineta pilnvarotais ministrs ir apturējis pašvaldības domes pieņemto lēmumu. Apspriežot sagatavoto likumprojektu Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijā, tās locekļi atbalstījuši priekšlikumu, kas paredz pašvaldībai iespēju pirms vēšanās Satversmes tiesā atcelt savu lēmumu (*sk. Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 1997. gada 12. marta sēdes Nr. 151 protokolu lietas materiālu 2. sēj. 88.–92. lp.*).

Likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrās daļas pirmā teikuma saturs noskaidrojams arī kopsakarā ar citām uz izskatāmo lietu attiecināmām tiesību normām, tostarp šā panta trešās daļas pirmo teikumu un ceturto daļu.

Laikā, kad bija spēkā likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrās daļas pirmais teikums, kas noteica pašvaldības pienākumu divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas sasaukt domes ārkārtas sēdi, kurā jāpieņem lēmums saistībā ar ministra rīkojumu, šajā pantā nebija noteikts cits termiņš, kurā domei jālemj jautājums par tās izdoto saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta tiesiskumu (*sk. likuma „Par pašvaldībām” 49. pantu redakcijā, kas bija spēkā līdz 1997. gada 27. novembrim*). Ar 2010. gada 17. jūnija likumu „Grozījumi likumā „Par pašvaldībām”” likuma „Par pašvaldībām” 49. panta trešās daļas pirmais teikums tika izteikts šādā redakcijā: „Ja dome nepieņem lēmumu par attiecīgo saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta vai to atsevišķu punktu atcelšanu, tai triju mēnešu laikā pēc vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rīkojuma saņemšanas jāiesniedz Satversmes tiesā pieteikums par ministra rīkojuma atcelšanu.” Tādējādi likumdevējs noteica termiņu, kas domei ir saistošs, lemjot par apturēto saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta tiesiskumu.

Vienlaikus ar 2010. gada 17. jūnija likumu „Grozījumi likumā „Par pašvaldībām”” likuma „Par pašvaldībām” 49. pants tika papildināts ar ceturto daļu. Šī tiesību norma noteic, ka domei nav tiesību iesniegt Satversmes tiesā pieteikumu par ministra rīkojuma atcelšanu, ja tā divu mēnešu laikā no Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas (turpmāk arī – ministrija) atzinuma saņemšanas dienas nav izpildījusi šā likuma 45. panta ceturtajā daļā noteikto pienākumu pieņemt lēmumu, kurā sniegts pamatojums, kāpēc dome nepiekrīt ministrijas atzinumā norādītajam. Kā norāda pieaicinātā persona K. Jaunzeme, no minētās tiesību normas kopsakarā ar likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otro daļu izriet pašvaldības pienākums jautājumu par iebildumiem saistībā ar normatīvā akta tiesiskumu skatīt pēc būtības (*sk. lietas materiālu 3. sēj. 146. lp.*). Nav pieļaujama tāda situācija, ka dome neizskata ministra iebildumus (*sk. 9. Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 2010. gada 20. janvāra sēdes Nr. 5 protokolu lietas materiālu 3. sēj. 13.–16. lp.*).

Satversmes tiesa secina, ka likuma „Par pašvaldībām” 49. pantā ietvertais regulējums ir vērsts uz to, lai ministrs un pašvaldība atrisinātu strīdu par saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta tiesiskumu, kamēr pašvaldība vēl nav vērsusies Satversmes tiesā ar pieteikumu par ministra rīkojuma atcelšanu. Lai veicinātu to, ka jautājums par domes izdoto saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta tiesiskumu tiek atrisināts likuma „Par pašvaldībām” 49. pantā noteiktajā kārtībā, domei noteikts pienākums par tās ārkārtas sēdes laiku un norises vietu, kurā tiks

skatīts jautājums par ministra rīkojumu, laikus paziņot ministram (*sk. likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrās daļas otro teikumu*). Turklāt saskaņā ar minētā panta piekto daļu gadījumā, ja dome nesasauc ārkārtas sēdi un neizskata jautājumu par apturēto saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta atcelšanu, nelikumīgie saistošie noteikumi vai cits normatīvais akts, vai to atsevišķi punkti atzīstami par spēku zaudējušiem. Pieteikums Satversmes tiesā ir uzskatāms par galīgo līdzekli strīda risināšanai tādā gadījumā, ja dome nepiekrīt ministra rīkojumā ietvertajai motivācijai un uzskata, ka apturētie saistošie noteikumi vai cits normatīvais akts nav nedz atceļami, nedz grozāmi.

Interpretējot likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrās daļas pirmo teikumu, Satversmes tiesa secina, ka pašvaldībai ir pienākums divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas sasaukt domes ārkārtas sēdi un vērtēt ministra rīkojumu. Likuma „Par pašvaldībām” 49. pants neuzliek pienākumu pašvaldības domei jautājumu par apturēto saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta tiesiskumu izskatīt vienā domes sēdē. Tas citstarp saistīts ar šādu apstākli – pašvaldībai, ja tā nepiekrīt ministra rīkojumā norādītajam, ir jāsniedz atbilstošs pamatojums tam, kāpēc saistošie noteikumi, neņemot vērā ministrijas iebildes, tomēr atzīstami par tiesiskiem. Pretējā gadījumā domei nav tiesību iesniegt Satversmes tiesā pieteikumu par ministra rīkojuma atcelšanu (*sk. likuma „Par pašvaldībām” 49. panta ceturto daļu*). Ja domes ārkārtas sēdē, kas sasaukta divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas, nav iespējams pieņemt lēmumu par apturēto saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta tiesiskumu, dome attiecīgo lēmumu var pieņemt arī vēlāk. Tomēr domei ir jāievēro, ka saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 49. panta ceturto daļu tā nav tiesīga Satversmes tiesā iesniegt pieteikumu par ministra rīkojuma atcelšanu, ja tā divu mēnešu laikā no ministrijas atzinuma saņemšanas dienas nav izpildījusi šā likuma 45. panta ceturtajā daļā noteikto pienākumu pieņemt lēmumu, kurā sniegts pamatojums tam, kāpēc dome nepiekrīt ministrijas atzinumā norādītajam. Tāpat domei ir saistošs likuma „Par pašvaldībām” 49. panta trešās daļas pirmajā teikumā noteiktais termiņš pieteikuma iesniegšanai Satversmes tiesā. Proti, ja triju mēnešu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas dome nepieņem lēmumu par apturēto saistošo noteikumu vai cita normatīvā akta, vai to atsevišķu punktu atcelšanu, tā zaudē tiesības vērsties Satversmes tiesā ar pieteikumu par ministra rīkojuma atcelšanu.

14.2. Apstrīdētais rīkojums pieņemts 2017. gada 26. septembrī un šajā pašā dienā saņemts Rēzeknes pilsētas domē (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 3. lp.*). No lietas

materiāliem izriet, ka domes priekšsēdētājs 2017. gada 10. oktobrī sasaucis domes ārkārtas sēdi par apstrīdēto rīkojumu. Par domes ārkārtas sēdes norises vietu un laiku Rēzeknes pilsētas dome paziņojusi ministram. Tomēr minētajā sēdē nolemts atlikt ar apstrīdēto rīkojumu saistītā jautājuma izskatīšanu un pieprasīt no ministra papildu paskaidrojumu par apstrīdētā rīkojuma būtību un tiesisko pamatojumu, proti, par to, kāds ir tā izdošanas tiesiskais pamats, kādā daļā domes lēmuma darbība ir apturēta, vai apturētais domes lēmums ir normatīvais akts un kā domei būtu jārīkojas pēc apstrīdētā rīkojuma saņemšanas. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija 2017. gada 18. oktobra vēstulē Pieteikuma iesniedzējai paskaidroja, ka apstrīdētā rīkojuma tiesiskais pamatojums ir ietverts saņemtajā dokumentā un uz to attiecināms likuma „Par pašvaldībām” 49. pantā ietvertais regulējums. Izvērtējusi apstrīdēto rīkojumu kopsakarā ar ministrijas 2017. gada 18. oktobra vēstulē norādīto, Pieteikuma iesniedzēja 2017. gada 1. novembra ārkārtas sēdē nolēma domes lēmumu atstāt bez izmaiņām, norādot argumentus, kuru dēļ apstrīdētais rīkojums ir nepamatots. Arī par šo sēdi Rēzeknes pilsētas dome bija informējusi ministru. Savukārt domes 2017. gada 21. decembra sēdē tika nolemts iesniegt Satversmes tiesā pieteikumu par apstrīdētā rīkojuma neatbilstību likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam. Minētais pieteikums sakaru iestādē nodots 2017. gada 22. decembrī (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 35.–46. un 91.–92. lp.*).

Satversmes tiesa secina, ka Pieteikuma iesniedzēja ir ievērojusi likuma „Par pašvaldībām” 49. pantā noteikto kārtību un termiņu pieteikuma iesniegšanai Satversmes tiesā. Proti, divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas tā sasaukusi domes ārkārtas sēdi, kurā sākusi izskatīt jautājumu par ministra rīkojumu. Pēc tam kad Pieteikuma iesniedzēja saņēmusi papildu skaidrojumu par apstrīdētajā rīkojumā norādīto, tā 2017. gada 1. novembra ārkārtas sēdē pieņēmusi motivētu lēmumu, sniedzot pamatojumu tam, kādēļ uzskata domes lēmumu par tiesisku, bet ministra iebildumus – par nepamatotiem. Ievērojot likuma „Par pašvaldībām” 49. panta otrās daļas otrajā teikumā noteikto, par domes ārkārtas sēžu laiku un norises vietu Pieteikuma iesniedzēja informējusi ministru. Pieteikums Satversmes tiesā iesniegts triju mēnešu laikā pēc apstrīdētā rīkojuma saņemšanas.

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 18. panta trešo daļu pieteikumam, kuru Satversmes tiesā iesniedz koleģiāla institūcija, pievienojams attiecīgās institūcijas lēmums par vēršanos Satversmes tiesā. Pieteikuma iesniedzēja 2017. gada

21. decembra sēdē pieņēmusi lēmumu par pieteikuma iesniegšanu Satversmes tiesā. Pašvaldības dome pati nosaka sev darba kārtību, ievērojot likumā „Par pašvaldībām” noteikto. No minētā likuma neizriet, ka lēmums par vēršanos Satversmes tiesā domei būtu bijis jāpieņem vienlaikus ar 2017. gada 1. novembra lēmumu, turklāt šāda lēmuma pieņemšanai domes priekšsēdētājam būtu vajadzējis sasaukt ārkārtas sēdi un par tās laiku un norises vietu informēt ministru.

Līdz ar to tiesvedība ir turpināma, jo Pieteikuma iesniedzēja ir ievērojusi kārtību, kādā pieteikums iesniedzams Satversmes tiesā.

15. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka ministram nebija tiesību apturēt domes lēmuma atsevišķu punktu darbību, jo tās neesot vispāršaistošas jeb ārējas tiesību normas. Tādēļ apstrīdētais rīkojums pārkāpjot pašvaldības darbības pārraudzības robežas un esot pretrunā ar likuma „Par pašvaldībām” 49. pantu. Savukārt ministrs uzskata, ka apturētajiem domes lēmuma punktiem ir tiesību normu raksturs, tādēļ ministram bijušas tiesības apturēt to darbību.

Līdz ar to Satversmes tiesai visupirms jāpārbauda ar apstrīdēto rīkojumu apturēto domes lēmuma punktu juridiskais raksturs.

15.1. Satversmes 58. pants noteic, ka valsts pārvaldes iestādes ir padotas Ministru kabinetam. Satversmes tiesa jau ir atzinusi, ka vietējā pārvalde nav nodota citām konstitucionālajām institūcijām un nav īpaši atbrīvota no padotības Ministru kabinetam.

Pašvaldības padotību Ministru kabinetam noteic pašvaldības princips. Proti, saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 5. panta trešo daļu deleģēto valsts pārvaldes funkciju un pārvaldes uzdevumu izpildē pašvaldība ir Ministru kabineta padotībā. Pašvaldības padotību konkretizē arī Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. pants, jo likums „Par pašvaldībām” nav vienīgais likums, kurā var tikt regulēti ar pašvaldības darbu saistīti jautājumi (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 17. punktu un 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-32-05 12. un 13. punktu*). Atbilstoši šā panta otrajai daļai atvasinātu publisku personu, tostarp arī pašvaldību, funkcionālās padotības formu un saturu nosaka normatīvie akti, saskaņā ar kuriem attiecīgās valsts pārvaldes funkcijas vai uzdevumi tiek veikti. No Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. panta ceturtais daļas izriet, ka pašvaldība, pildot valsts pārvaldes funkcijas, kas saskaņā ar likumu nodotas tās autonomā kompetencē, atrodas

Ministru kabineta pārraudzībā likumā „Par pašvaldībām” noteiktajā kārtībā un apjomā.

Tādējādi Ministru kabineta kompetencē ietilpst pašvaldības funkcionālās darbības pārraudzība likumā „Par pašvaldībām” noteiktajā kārtībā un apjomā. Viens no līdzekļiem, kas nodrošina pašvaldības funkcionālās darbības pārraudzību, ir minētā likuma 49. panta pirmās daļas pirmajā teikumā noteiktās ministra tiesības pieprasīt, lai pašvaldība atceļ prettiesiskus normatīvus aktus vai atsevišķus to punktus, un apturēt šādu aktu darbību. Ministram ir tiesības apturēt pašvaldības saistošo noteikumu un iekšējo normatīvo aktu normas, taču nav tiesību apturēt individuālus tiesību aktus – administratīvos aktus un individuālus pārvaldes lēmumus –, kā arī pašvaldības politiskus lēmumus (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-32-05 14. un 16. punktu*).

15.2. Satversmes tiesa jau ir atzinusi, ka pašvaldības dome kā demokrātiski tieši leģitimēts pašvaldības orgāns savas kompetences ietvaros uz likuma pamata kā ārēju normatīvo aktu var izdot vienīgi saistošos noteikumus. Saistošie noteikumi ir pašvaldības domes izpildu varas instruments, ar kura palīdzību dome var organizēt savu autonomo funkciju izpildi un noregulēt citus jautājumus, ja likums vai Ministru kabineta noteikumi ir pašvaldību tam pilnvarojuši. Pašvaldības dome un tās izveidotās iestādes savas iekšējās darbības organizēšanai var izdot iekšējus normatīvus aktus, kas ir saistoši vienīgi pašai iestādei, bet nav saistoši privātpersonai.

Normatīvs akts ir tiesību akts, kas satur tiesību normas – abstraktus vispārēji saistošus uzvedības priekšrakstus, kas attiecas uz nenoteiktu personu loku un ir piemērojami vairākkārt. 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, piemēram, starp publisko tiesību subjektu no vienas puses un privātpersonu no otras puses vai arī privātpersonu savstarpējās tiesiskās attiecības [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04-03(99) secinājumu daļas 3. punktu un 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-32-05 15. punktu*].

Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 1. panta trešo daļu administratīvais akts ir uz āru vērsts tiesību akts, ko iestāde izdod publisko tiesību

jomā attiecībā uz individuāli noteiktu personu vai personām, nodibinot, grozot, konstatējot vai izbeidzot konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatējot faktisko situāciju. Atsevišķos gadījumos iestāde var izdot arī vispārīgos administratīvos aktus, kuri ir vērsti uz individuāli nenoteiktu, bet tādu personu loku, kuras atrodas konkrētos un identificējamos apstākļos.

Administratīvais akts atšķirībā no normatīvā akta nerada jaunas tiesību normas. Administratīvais akts ir tiesību normu piemērošanas akts, ar kuru tiek piemērotas ārējā normatīvajā aktā ietvertās tiesību normas.

Juridiskajā literatūrā norādīts, ka būtiskā pazīme, kas atšķir administratīvu aktu no normatīva akta, ir tas, ka administratīvais akts individualizē tiesību normā noteiktās abstraktās sekas konkrētām personām un konkrētam gadījumam (*sk.: Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 98. lpp.*). Proti, vispārīgais administratīvais akts iedzīvina normatīvo aktu vai tiesību normu konkrētos apstākļos.

15.3. Ar apstrīdēto rīkojumu apturētā domes lēmuma 1.3. apakšpunkts noteic: „Ievērojot uztura normas, nodrošinot sabalansētu, veselīgu un kvalitatīvu uzturu, dienas ēdināšanas izmaksas speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs, ar ietvertu uzcenojumu 50 % apmērā (vecāku maksa) – 2.13 eiro vienam audzēknim, diennakts grupā – 2.36 eiro vienam audzēknim.” Savukārt domes lēmuma 7. punkts paredz: „Lēmuma 1.3. apakšpunkts attiecībā uz speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm stājas spēkā 2017. gada 1. februārī.”

No minētā izriet, ka apturētie domes lēmuma punkti no 2017. gada 1. februāra noteic vecāku pienākumu maksāt par bērnu ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Tātad tiem ir ārēja iedarbība, tie attiecas uz nenoteiktu personu loku – visiem vecākiem, kuru bērni mācās vai mācīsies speciālajā pirmsskolas izglītības iestādē, – un tie ir attiecināmi uz vairākiem tāda veida gadījumiem.

Tādējādi apturētie domes lēmuma punkti ir vispārsaistošas (ārējas) tiesību normas.

16. Kā izriet no likuma „Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmā teikuma, ministrs ir tiesīgs apturēt tikai nelikumīgu normatīvo aktu vai atsevišķu tiesību normu darbību. Valstij ir pienākums pārraudzīt, lai pašvaldība savā darbībā ievērotu padotību likumam un tiesībām, jo valsts pārvaldes darbībai visupirms ir jāatbilst vispārējiem tiesību principiem (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada*

29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-32-05 14. punktu). Saskaņā ar minētā likuma 41. panta otro daļu pašvaldības lēmumiem, tostarp pašvaldības saistošo noteikumu normām, ir jāatbilst Satversmei, likumam „Par pašvaldībām” un citiem likumiem, kā arī Ministru kabineta noteikumiem.

Ministrs atbildes rakstā norāda, ka apturētie domes lēmuma punkti ir prettiesiski, jo pašvaldībai ir pienākums nodrošināt ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs, izdevumus sedzot no pašvaldības budžeta finanšu līdzekļiem. Nosakot vecākiem pienākumu maksāt par ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs, Pieteikuma iesniedzēja esot pārkāpusi tai normatīvajos aktos noteikto kompetenci un neesot ievērojusi padotību likumam un tiesībām (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 16.–17. lp.*).

Tātad Satversmes tiesai jānoskaidro, vai pašvaldība ir tiesīga izdot tiesību normas, kas noteic vecāku pienākumu maksāt par bērnu ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Lai to noskaidrotu, jāpārbauda, kāds ir apturēto domes lēmuma punktu izdošanas tiesiskais pamats un vai no tiesību normām izriet pašvaldības tiesības noteikt maksu par bērnu ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs.

16.1. Domes lēmums, kas ietver apturētos punktus, tika pieņemts, pamatojoties uz likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktu un Noteikumu Nr. 1206 3. un 7. punktu.

Noteikumi Nr. 1206 saskaņā ar to 1.1. apakšpunktu nosaka kārtību, kādā aprēķina, piešķir un izlieto valsts budžetā paredzētos līdzekļus pašvaldībām to vispārējās izglītības iestāžu skolēnu ēdināšanai, kuras īsteno pamatizglītības programmas. Apturētie domes lēmuma punkti nosaka vecāku pienākumu maksāt par ēdināšanu speciālajās izglītības iestādēs, kuras īsteno pirmsskolas izglītības programmas. Tādējādi izskatāmajā lietā Noteikumi Nr. 1206 nav piemērojami un Satversmes tiesai jānoskaidro, vai no citām tiesību normām izriet pašvaldības tiesības uzlikt vecākiem pienākumu maksāt par bērnu ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs.

Lai nodrošinātu tiesības uz izglītību, likumdevējs atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktam ir nodevis pašvaldību autonomajā kompetencē funkciju gādāt par tiesību uz izglītību īstenošanu. Tomēr saskaņā ar minētā likuma 7. pantu autonomo funkciju īstenošanas apjomu nosaka tiesību normas. Tādēļ pašvaldība, īstenojot savas autonomās funkcijas, bauda rīcības

brīvību, ciktāl to neierobežo tiesību normas (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 24. septembra sprieduma lietā Nr. 2008-03-03 21.1. punktu*).

Pašvaldības kompetenci izglītībā regulē Izglītības likuma 17. pants. Šā panta trešās daļas 13. punkts noteic republikas pilsētas pašvaldībām un novada pašvaldībām pienākumu nodrošināt ēdināšanu to padotībā esošajās speciālās izglītības iestādēs, pirmsskolas izglītības grupās bērniem ar speciālām vajadzībām, speciālās izglītības klasēs un internātskolās. Kārtību un apmēru, kādā pašvaldība to nodrošina, nosaka Ministru kabinets.

Izglītības iestāžu finansēšanas kārtību reglamentē Izglītības likuma 60. pants. No minētās tiesību normas izriet, ka izglītības iestādes finansē, tostarp uzturēšanas izdevumus sedz, šo iestāžu dibinātāji. Savukārt Izglītības likuma 59. pantā ir noteikti izņēmumi, kad izglītības iestādes tiek finansētas no valsts budžeta līdzekļiem.

Sākotnēji Izglītības likuma 59. panta trešajā daļā bija noteikts, ka speciālās izglītības iestādes, speciālās izglītības klases un grupas vispārējās izglītības iestādēs, kā arī internātskolas finansē no valsts budžeta Ministru kabineta noteiktajā kārtībā. Ar 2017. gada 22. novembra likumu „Grozījumi Izglītības likumā”, kas stājās spēkā 2018. gada 1. janvārī, Izglītības likuma 59. panta trešā daļa tika izteikta pašreiz spēkā esošajā redakcijā. Proti, likumdevējs paredzēja, ka no valsts budžeta līdzekļiem finansē tikai tās speciālās izglītības iestādes, kuras īsteno speciālās izglītības programmas pamatizglītības vai vidējās izglītības pakāpē un nodrošina internāta pakalpojumus, kā arī speciālās izglītības iestādes – attīstības vai rehabilitācijas centrus. Savukārt uzturēšanas izdevumi speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs tiek segti no pašvaldības budžeta finanšu līdzekļiem (*sk. arī 2017. gada 11. novembrī Saeimai iesniegtā likumprojekta „Grozījumi Izglītības likumā” anotāciju*).

Pieteikuma iesniedzēja citstarp norāda, ka līdz brīdim, kad stājās spēkā Noteikumi Nr. 477, bērnu ēdināšana speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs esot finansēta no valsts budžeta finanšu līdzekļiem. Ar Noteikumu Nr. 477 6. punktu Ministru kabinets šo kārtību mainījis. Tomēr Ministru kabinetam neesot tiesību izlemt, no kādiem līdzekļiem – valsts vai pašvaldības budžeta finanšu līdzekļiem – uzturamas speciālās izglītības iestādes. Tādēļ, pieņemot šo normu, Ministru kabinets esot darbojies pretēji varas dalīšanas principam un pārkāpis likumdevēja piešķirto pilnvarojumu (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 8.–18. lp.*).

Ministru kabinets Noteikumus Nr. 477 ir izdevis, pamatojoties uz Izglītības likuma 14. panta 17. punktu, kas citstarp pilnvaro Ministru kabinetu noteikt finansēšanas kārtību speciālās izglītības iestādēs, kā arī 17. panta trešās daļas 13. punktu un 59. panta trešo daļu. Attiecībā uz speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm šo noteikumu 2.2. apakšpunktā ir noteikts, ka no valsts budžeta mērķdotācijas finansē pedagogu darba samaksu un valsts sociālās apdrošināšanas iemaksas. Savukārt speciālās izglītības iestādes uzturēšanas izdevumus saskaņā ar Noteikumu Nr. 477 6. punktu sedz no pašvaldības budžeta finanšu līdzekļiem. Turklāt šo noteikumu 20. punktā tika noteikts arī pārejas periods – no 2017. gada 1. janvāra līdz 2017. gada 31. decembrim –, kad izdevumi tika segti no pašvaldības budžeta un 30 procentu apmērā no valsts budžeta finanšu līdzekļiem.

No Noteikumu Nr. 477 1. pielikuma izriet, ka pie „uzturēšanas izdevumiem” pieder arī ēdināšanas izdevumi. Tātad šo noteikumu 6. punkts ir interpretējams kopsakarā ar 7. punktu, kas uzliek pašvaldībai pienākumu nodrošināt izglītojamo ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās izglītības iestādēs, ievērojot veselīga uztura pamatprincipus. Tādējādi Ministru kabinets ir noteicis pašvaldībām pienākumu nodrošināt to padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs ēdināšanu, to finansējot no pašvaldību budžetiem.

Pieteikuma iesniedzēja papildus norāda, ka tai tiesības noteikt maksu par sniegtajiem pakalpojumiem paredzot likuma „Par pašvaldībām” 21. panta pirmās daļas 14. punkta „g” apakšpunkts (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 17. lp.*). Taču šī tiesību norma paredz, ka pašvaldības dome ir tiesīga noteikt maksu par pakalpojumiem tikai tad, ja tas nav aizliegts vai noteikts ar likumiem vai Ministru kabineta noteikumiem.

Satversmes tiesa secina, ka tas, no kādiem līdzekļiem finansējama speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu uzturēšana, citstarp arī ēdināšana, ir noregulēts Izglītības likumā un Noteikumos Nr. 477. Izglītības jomu regulējoši ārējie normatīvie akti nepiešķir pašvaldībai tiesības noteikt vecākiem jebkāda veida maksājumu par bērnu ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Uz to norāda arī vairākas lietā pieaicinātās personas – Izglītības un zinātnes ministrija, tiesībsargs, Saeima un K. Jaunzeme (*sk. lietas materiālu 3. sēj. 123., 148. lp. un 4. sēj. 11., 15. lp.*).

16.2. Satversmes tiesa jau ir atzinusi, ka pašvaldības dome ir tiesīga izdot ārējos normatīvos tiesību aktus tikai likumos noteiktajos gadījumos un apjomā (*sk.,*

piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 14.1. punktu).

Satversmes tiesa secina, ka pašvaldībai no ārējiem normatīvajiem aktiem neizriet pilnvarojums izdot tādas vispārsaistošas tiesību normas, kas noteiktu vecāku pienākumu maksāt par bērnu ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs. Ar apturētajiem domes lēmuma punktiem nosakot maksu par ēdināšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs, Pieteikuma iesniedzēja ir pārkāpusi tai normatīvajos aktos noteikto kompetenci un nav ievērojusi padotību likumam un tiesībām. Tātad apturētie domes lēmuma punkti ir prettiesiski un ministrs, tos apturot, ir ievērojis likuma „Par pašvaldībām” 49. pantu.

Līdz ar to apstrīdētais rīkojums atbilst likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam.

Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

atzīt vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2017. gada 26. septembra rīkojumu Nr. 1-2/7346 „Par Rēzeknes pilsētas domes 2016. gada 22. decembra lēmuma Nr. 1872 „Par ēdināšanas izmaksu noteikšanu Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs un uzceluma apstiprināšanu” (protokols Nr. 103, 13. punkts) 1.3. apakšpunkta daļā par ēdināšanas izmaksu (vecāku maksas) noteikšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs un 7. punkta darbības apturēšanu” par atbilstošu likuma „Par pašvaldībām” 49. pantam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

I. Ziemele