



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā

Rīgā 2018. gada 29. jūnijā

lietā Nr. 2017-28-0306

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

pēc tiesībsarga pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 3. un 6. punktu, 17. panta pirmās daļas 8. punktu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2018. gada 5. jūnija tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Rīgas domes 2015. gada 9. jūnija saistošo noteikumu Nr. 148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” 3.¹ punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam un Līguma par Eiropas Savienības darbību 18. panta pirmajai daļai un 21. panta pirmajai daļai”.

Konstatējošā daļa

1. Rīgas dome, citstarp pamatojoties uz likuma „Par nekustamā īpašuma nodokli” (turpmāk – Īpašuma nodokļa likums) 3. panta pirmo daļu, 2015. gada 9. jūnijā ir izdevusi saistošos noteikumus Nr. 148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” (turpmāk – Saistošie noteikumi Nr. 148), kas stājās spēkā 2016. gada 1. janvārī.

Saistošo noteikumu Nr. 148 3. punkts tā sākotnējā redakcijā noteica: „Nekustamā īpašuma nodokļa likmes – 0,2% no kadastrālās vērtības, kas nepārsniedz 57 000 *euro*, 0,4% no kadastrālās vērtības daļas, kas pārsniedz 57 000 *euro*, bet nepārsniedz 107 000 *euro*, un 0,6% no kadastrālās vērtības daļas, kas pārsniedz 107 000 *euro*, – piemēro:

3.1. dzīvokļa īpašuma sastāvā esošai ēkas daļai, kuras lietošanas veids ir dzīvošana, un šai daļai piekrītošajai koplietošanas telpu platībai un viena dzīvokļa mājām, ja šie nekustamā īpašuma nodokļa objekti (turpmāk – objekti) netiek izmantoti saimnieciskās darbības veikšanai, izņemot valsts, pašvaldības un pašvaldības kapitālsabiedrību īpašumā vai valdījumā esošos objektus:

3.1.1. fiziskām personām, ja objektā taksācijas gada 1. janvārī plkst. 0.00 dzīvesvieta ir deklarēta vismaz vienai personai, kas ir Latvijas pilsonis vai Latvijas nepilsonis. Pārējos gadījumos piemēro nekustamā īpašuma nodokļa likmi 1,5% apmērā no objekta kadastrālās vērtības;

3.1.2. juridiskām personām, individuālajiem komersantiem, ārvalstu komersantiem un to pārstāvniecībām, ja objekts ir izīrēts dzīvošanai, no nākamā mēneša pēc īres tiesību nostiprināšanas zemesgrāmatā, un ja taksācijas gada 1. janvārī plkst. 0.00 tajā dzīvesvieta ir deklarēta vismaz vienai personai, kas ir Latvijas pilsonis vai Latvijas nepilsonis. Pārējos gadījumos piemēro nekustamā īpašuma nodokļa likmi 1,5% apmērā no objekta kadastrālās vērtības;

3.2. divu vai vairāku dzīvokļu mājām, kas nav sadalītas dzīvokļa īpašumos, kā arī telpu grupām nedzīvojamās ēkās, kuru lietošanas veids ir dzīvošana, izņemot valsts, pašvaldības un pašvaldības kapitālsabiedrību īpašumā vai valdījumā esošos objektus:

3.2.1. fiziskām personām par mājas platības daļu, kurā taksācijas gada 1. janvārī plkst. 0.00 dzīvesvieta ir deklarēta personām, kas ir Latvijas pilsoņi vai Latvijas nepilsoņi, pieņemot, ka vienai dzīvesvietu deklarējušajai personai piekrīt 30 m² no mājas daļas, kuras lietošanas veids ir dzīvošana un kura netiek izmantota saimnieciskās darbības veikšanai, un šai daļai piekrītošo koplietošanas telpu platību (ja ēka ir kadastrāli uzmērīta). Pārējos gadījumos piemēro nekustamā īpašuma nodokļa likmi 1,5% apmērā no objekta kadastrālās vērtības;

3.2.2. juridiskām personām, kā arī individuālajiem komersantiem, ārvalstu komersantiem un to pārstāvniecībām objektam (tā daļai), kura lietošanas veids ir dzīvošana un kas netiek izmantots saimnieciskās darbības veikšanai, un šai daļai piekrītošajai koplietošanas telpu platībai (ja ēka ir kadastrāli uzmērīta), ja objekts ir izīrēts dzīvošanai, no nākamā mēneša pēc īres tiesību nostiprināšanas zemesgrāmatā, un ja tajā (tā daļā) taksācijas gada 1. janvārī plkst. 0.00 dzīvesvieta ir deklarēta personām, kas ir Latvijas pilsoņi vai Latvijas nepilsoņi, pieņemot, ka vienai šādai personai piekrīt 30 m² no platības daļas. Pārējos gadījumos piemēro nekustamā īpašuma nodokļa likmi 1,5% apmērā no objekta kadastrālās vērtības.”

Savukārt 2015. gada 13. oktobrī Rīgas dome, citstarp pamatojoties uz Īpašuma nodokļa likuma 3. panta pirmo daļu, izdeva saistošos noteikumus Nr. 169 „Grozījumi Rīgas domes 2015. gada 9. jūnija saistošajos noteikumos Nr. 148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā”” (turpmāk – Grozījumi), kas stājās spēkā 2016. gada 1. janvārī.

Ar Grozījumiem visā Saistošo noteikumu Nr. 148 tekstā vārdi „Latvijas pilsonis vai Latvijas nepilsonis” (attiecīgā locījumā) tika aizstāti ar vārdiem „Latvijas pilsonis vai Latvijas nepilsonis, citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsonis vai persona, kas ir saņēmusi pastāvīgās uzturēšanās atļauju Latvijā, šo saistošo noteikumu 3.¹ punktā noteiktajā kārtībā”. Turklāt Saistošie noteikumi Nr. 148 tika papildināti ar 3.¹ punktu (turpmāk – apstrīdētā norma) šādā redakcijā: „Ja nekustamā īpašuma objektā deklarēta citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsoņa vai personas, kas ir saņēmusi pastāvīgās uzturēšanās atļauju Latvijā, dzīvesvieta, saistošo noteikumu 3. punkta ievaddaļā noteiktās nekustamā īpašuma nodokļa likmes piemērošanai iepriekšminētās personas dzīvesvietai jābūt bijuši deklarēti Latvijā uz tā gada, kas ir bijis 7 gadus pirms attiecīgā taksācijas gada, 1. janvāri. Ja personai vienreiz konstatēta atbilstība šim kritērijam, nākamajos taksācijas gados to atkārtoti neizvērtē un uzskata par izpildītu.”

Apstrīdētā norma nav grozīta un ir spēkā tās sākotnējā redakcijā.

2. Pieteikuma iesniedzējs – tiesībsargs – uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91. pantam, kā arī Līguma par Eiropas Savienības darbību (turpmāk – LESD) 18. panta pirmajai daļai un 21. panta pirmajai daļai.

Tiesībsargs ierosinājis pārbaudes lietu par apstrīdēto normu. Minētās lietas ietvaros tiesībsargs sniedzis atzinumu, kurā aicinājis Rīgas domi izslēgt apstrīdēto normu no Saistošajiem noteikumiem Nr. 148. Rīgas dome atteikusies tiesībsarga norādītajā termiņā novērst konstatētos trūkumus.

Atbilstoši Satversmes 91. panta otrajam teikumam demokrātiskā tiesiskā valstī neesot pieļaujama personas pamattiesību ierobežošana, pamatojoties uz kādu nepieļaujamu kritēriju. Savukārt LESD 18. panta pirmā daļa nosakot, ka ir aizliegta jebkāda diskriminācija pilsonības dēļ. Turklāt atbilstoši LESD 20. panta otrajai daļai un 21. panta pirmajai daļai Eiropas Savienības (turpmāk arī – ES) pilsoņiem esot tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstu teritorijā. Arī saskaņā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartu personu brīva pārvietošanās esot uzskatāma par pamattiesību. Tādējādi, ņemot vērā Latvijas starptautiskās saistības, pilsonība esot uzskatāma par vienu no Satversmes 91. panta otrajā teikumā ietilpstošajiem aizliegtajiem kritērijiem.

Eiropas Komisija esot norādījusi uz nepieciešamību novērst tādas situācijas, kad vienas ES dalībvalsts pilsonis, pērkot īpašumu citā ES dalībvalstī, nevar izmantot nodokļu atbrīvojumus vai arī ir spiests maksāt augstāku nekustamā īpašuma nodokli nekā vietējie iedzīvotāji. ES dalībvalsts šādas pārrobežu situācijas varētu risināt atšķirīgi no vietējām situācijām tikai tad, ja to attaisnotu atšķirīgi apstākļi attiecībā uz nodokļa maksātāju. Neesot pieļaujami neattaisnoti ierobežojumi ES dalībvalsts pilsoņiem citā dalībvalstī, jo tādējādi tiekot kavēta kopējās ekonomiskās un tiesību telpas attīstība.

Lai izvērtētu, vai ir pārkāpts diskriminācijas aizlieguma princips, esot nepieciešams konstatēt aizliegtā kritērija esību, konkrētajā situācijā salīdzināmās grupas, atšķirīgo attieksmi, kā arī to, vai šādi attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats. Konkrētajā gadījumā aizliegtais kritērijs esot pilsonība. Savukārt salīdzināmās grupas esot Latvijas pilsoņi vai nepilsoņi, no vienas puses, un citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices

Konfederācijas pilsoņi, no otras puses. Atšķirīgā attieksme izpaužoties dažādajās nekustamā īpašuma nodokļa likmēs, kuras tiekot piemērotas atkarībā no īpašumā deklarētās personas valstiskās piederības.

Ja persona, kas nav Latvijas pilsonis vai nepilsonis, savā īpašumā deklarē dzīvesvietu, saskaņā ar apstrīdēto normu samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes tai piemērošot tikai pēc septiņiem gadiem. Taču Latvijas pilsonim vai nepilsonim tādā pašā situācijā minētās likmes piemērošot jau nākamajā taksācijas gadā. Tādējādi personai, kas nav Latvijas pilsonis vai nepilsonis, septiņus gadus tiekot liegtas tiesības pretendēt uz samazinātajām nekustamā īpašuma nodokļa likmēm. Ja nodokļa maksātājs – Latvijas pilsonis vai nepilsonis – savu īpašumu izīrēs ārzemniekam, ļaujot viņam deklarēt tur savu dzīvesvietu, viņam netikšot piemērota samazinātā nodokļa likme. Šā iemesla dēļ dzīvojamo telpu īpašnieki labprātāk izīrējot tās Latvijas pilsoņiem vai nepilsoņiem, nevis ārzemniekiem. Esot jāņem vērā arī tas, ka atbilstoši likumam „Par dzīvojamo telpu īri” īrniekam ir jākompensē likumā noteiktais nekustamā īpašuma nodokļa maksājums. Turklāt apstrīdētā norma citstarp nosakot, ka tādas personas atbilstību septiņu gadu deklarēšanās prasībai, kura nav Latvijas pilsonis vai nepilsonis, izvērtē vienu reizi un prasību uzskata par izpildītu pat tad, ja šī persona Latvijā deklarējusi dzīvesvietu kaut vai uz vienu dienu.

Rīgas dome norādot, ka apstrīdētās normas mērķis ir aplikt ar samazinātajām nekustamā īpašuma nodokļa likmēm tikai tos īpašumus, kuros deklarētas personas, kam ir ilgstoša un pastāvīga saikne ar Latviju. Pēc tiesībsarga ieskata, tas nevar tikt atzīts par objektīvu un saprātīgu pamatu atšķirīgajai attieksmei, turklāt konkrētajā gadījumā neesot saskatāms arī nekāds cits objektīvs un saprātīgs atšķirīgās attieksmes pamats. Personu valstiskā piederība neesot objektīvs kritērijs samazināto nodokļa likmju piemērošanai ES ietvaros. Turklāt pašvaldībai neesot tiesību darboties ārpus savas kompetences robežām un regulēt ar imigrāciju saistītus jautājumus. Līdz ar to apstrīdētā norma pārkāpjot diskriminācijas aizlieguma principu.

Pēc iepazīšanās ar lietas materiāliem tiesībsargs norāda, ka atbilstība apstrīdētajā normā ietvertajai prasībai neaplicina personas ilgstošu un pastāvīgu saikni ar Latviju. Izskatāmajā lietā esot jāņem vērā arī tas, ka ārzemnieki, kas

deklarējuši dzīvesvietu Latvijā, Latvijas nodokļu regulējuma izpratnē ir uzskatāmi par iekšzemes nodokļu maksātājiem (rezidenti) tāpat kā Latvijas pilsoņi vai nepilsoņi.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Rīgas dome – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. pantam, kā arī LESD 18. panta pirmajai daļai un 21. panta pirmajai daļai.

Apstrīdētā norma esot izdota divu iemeslu dēļ: pirmkārt, lai palielinātu to personu skaitu, kurām piemērojamas samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes, otrkārt, lai nodrošinātu to, ka ar šīm likmēm tiek aplikti tikai tie īpašumi, kuros deklarētas personas, kam ir ilgstoša un pastāvīga saikne ar Latviju. Šāda saikne apstrīdētās normas izpratnē esot uzskatāma par pierādītu pat tad, ja persona savu dzīvesvietu Latvijā ir deklarējusi kaut vai uz vienu dienu, proti, 1. janvāri, kas bijis septiņus gadus pirms attiecīgā taksācijas gada.

Konkrētajā gadījumā samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes tiek piemērotas nevis atkarībā no personas pilsonības, bet gan pēc citiem, tas ir, šādiem kritērijiem: 1) vai īpašums ir paredzēts dzīvošanai; 2) vai īpašums tiek izmantots dzīvošanai (proti, vai kāda persona ir deklarējusi tajā savu dzīvesvietu); 3) vai personai, kas to izmanto dzīvošanai, ir ilgstoša un pastāvīga saikne ar Rīgu (tātad arī ar Latviju).

Izdodot apstrīdēto normu, esot ņemts vērā tas, ka Latvijas iedzīvotāji, no vienas puses, un citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts, Šveices Konfederācijas pilsoņi vai personas, kas saņēmušas pastāvīgās uzturēšanās atļauju Latvijā (turpmāk arī – ārzemnieki), no otras puses, neatrodas vienādos apstākļos. Latvijas pilsoņi un nepilsoņi pretstatā ārzemniekiem esot ilgstoši un pastāvīgi saistīti ar Latviju. Turklāt ārzemnieki esot ekonomiski un sociāli labāk nodrošināti nekā Latvijas iedzīvotāji. Rīgas domei, izdodot saistošos noteikumus, vajagot objektīvi izvērtēt iedzīvotāju maksātspēju un ekonomisko stāvokli. Apstrīdētās normas izslēgšana no Saistošajiem noteikumiem Nr. 148 nostādīšot Latvijas iedzīvotājus sliktākā stāvoklī salīdzinājumā ar citu valstu pilsoņiem, jo Latvijas iedzīvotājiem esot lielāks nodokļu slogs. Turklāt

pašvaldībai, ievērojot tai pieejamos resursus, neesot citas iespējas individuāli izvērtēt to, vai konkrētai personai ir ilgstoša un pastāvīga saikne ar Latviju.

Apstrīdētajā normā noteiktais pienākums deklarēt dzīvesvietu esot vienīgais kritērijs, pēc kura varot objektīvi grupēt gan ārzemniekus, gan Latvijas iedzīvotājus, lai noteiktu šo personu saistību ar Latviju un attiecīgi tām piemērojamo nekustamā īpašuma nodokļa likmi. Prasība pēc deklarētās dzīvesvietas konkrētā īpašumā arī Īpašuma nodokļa likumā esot atzīta par pamatotu un atbilstošu objektīva grupējuma principam. Tādējādi apstrīdētā norma neaizskarot ārzemnieku tiesības brīvi pārvietoties un izvēlēties savu dzīvesvietu.

Apstrīdētajā normā ietvertais septiņu gadu periods esot saprātīgs kritērijs, kas ļaujot pārliecināties par ārzemnieka nodomu ilgtermiņā saistīt savu dzīvi ar Latviju. Piemēram, atbilstoši Imigrācijas likumam personai, lai tā varētu saņemt pastāvīgās uzturēšanās atļauju, vajagot nepārtraukti uzturēties Latvijā vismaz piecus gadus. Savukārt priekšnoteikums tam, lai persona varētu tikt naturalizācijas kārtībā uzņemta Latvijas pilsonībā, esot tās pastāvīgā dzīvesvieta Latvijā vismaz pēdējo piecu gadu periodā. Turklāt citas valsts pilsonim piecu gadu termiņš tiek skaitīts no pastāvīgās uzturēšanās atļaujas saņemšanas dienas. Izstrādājot apstrīdēto normu, esot vērtēti arī citi kritēriji, pēc kuriem varētu konstatēt personas ilgstošu un pastāvīgu saikni ar Latviju, tostarp darba ņēmēja statuss Latvijā, kāds tai bijis noteiktu laiku. Tomēr šāds kritērijs būtu bijis apgrūtinājošāks nekā apstrīdētajā normā ietvertais.

4. Pieaicinātā persona – Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija – uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. pantam un LESD 18. panta pirmajai daļai, tomēr personām LESD 21. panta pirmajā daļā noteiktās tiesības tā tieši neierobežo.

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, pamatojoties uz likuma „Par pašvaldībām” 45. panta otro daļu, esot izvērtējusi Saistošo noteikumu Nr. 148 tiesiskumu. Attiecībā uz nodokļa likmēm, kas ietvertas minētajos noteikumos, ministrijai neesot bijis iebildumu. Tomēr tā lūgusi Finanšu ministrijas viedokli par deklarēto dzīvesvietu kā kritēriju samazināto nodokļa likmju piemērošanai. Finanšu ministrija norādījusi, ka šāds kritērijs atbilstot

objektīva grupējuma principam un attiecīgi arī Īpašuma nodokļa likuma 3. panta pirmajai daļai un 3.¹ panta pirmajai daļai.

Savukārt, vērtējot Grozījumu tiesiskumu, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija lūgusi Rīgas domi apsvērt, vai apstrīdētajā normā paredzētais septiņu gadu periods attiecībā uz deklarēto dzīvesvietu Latvijā ir samērīgs. Pēc ministrijas ieskata, šāda norma ierobežojot īpašnieka tiesības brīvi izvēlēties īrnieku. Tomēr Rīgas dome apstrīdēto normu atstājusi negrozītu. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija esot lūgusi arī Tieslietu ministrijas viedokli par apstrīdētās normas atbilstību Latvijai saistošiem starptautiskajiem tiesību aktiem. Tieslietu ministrija secinājusi, ka apstrīdētā norma tieši neierobežo citu ES dalībvalstu pilsoņu tiesības brīvi pārvietoties, stāties darba attiecībās vai veikt uzņēmējdarbību Latvijā, tomēr tā padara viņu uzturēšanos Latvijā sarežģītāku un finansiāli neizdevīgu.

Ar Īpašuma nodokļa likumu pašvaldībai citstarp esot piešķirta rīcības brīvība nodokļu politikas veidošanā savā administratīvajā teritorijā. Savukārt atbilstoši likumam „Par pašvaldībām” pašvaldības ekskluzīvajā kompetencē ietilpstot gādāšana par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu, tajā veicamās saimnieciskās darbības sekmēšana, pašvaldības budžeta, teritorijas attīstības programmas un teritorijas plānojuma apstiprināšana, kā arī lemšana par kārtību, kādā izpildāmas pašvaldības autonomās funkcijas. Tādēļ Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija neesot tiesīga pēc būtības vērtēt pašvaldības saistošajos noteikumos ietvertu nekustamā īpašuma nodokļa likmju atbilstību Īpašuma nodokļa likumam. Esot jāņem vērā tas, ka nodokļa likme 1,5 procentu apmērā no īpašuma kadastrālās vērtības ir maksimāli pieļaujamā nodokļa pamatlikme, nevis paaugstinātā likme. Savukārt likmes 0,2, 0,4 vai 0,6 procentu apmērā no īpašuma kadastrālās vērtības esot uzskatāmas par samazinātajām likmēm, kādas pašvaldība nosaka, izvērtējot sava budžeta iespējas un ņemot vērā Īpašuma nodokļa likumā ietvertos principus. Samazināto likmju noteikšana nozīmējot atvieglota nodokļa režīma piemērošanu un papildu labuma piešķiršanu nodokļa maksātājiem. Tādēļ šāda labuma saņemšanas papildu kritēriju noteikšana pašvaldības saistošajos noteikumos esot pamatota.

Tomēr neesot saskatāms apstrīdētajā normā ietvertā regulējuma legītimais mērķis, īpaši tajā ziņā, ka apstrīdētā norma pieļauj samazināto nodokļa likmju piemērošanu pat tad, ja persona savu dzīvesvietu Latvijā deklarējusi tikai uz vienu dienu pirms septiņiem gadiem. Ārzemnieki esot nostādīti nevienlīdzīgā situācijā salīdzinājumā ar Latvijas pilsoņiem vai nepilsoņiem. Tātad apstrīdētā norma diskriminējot personas to valstiskās piederības dēļ.

5. Pieaicinātā persona – Finanšu ministrija – uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. pantam, kā arī LESD 18. panta pirmajai daļai un 21. panta pirmajai daļai.

Atbilstoši Īpašuma nodokļa likuma 3.¹ panta pirmajai daļai pašvaldībai, nosakot nekustamā īpašuma nodokļa likmi vai likmes, esot jāievēro objektīva grupējuma princips, efektivitātes princips, atbildīgas budžeta plānošanas princips, prognozējamības princips un stabilitātes princips. Nekustamā īpašuma nodokļa jomu regulējošie normatīvie akti neaizliedzot pašvaldībām ņemt vērā vēl citus nekustamā īpašuma nodokļa likmes vai nodokļa atvieglojumu noteikšanas principus un kritērijus. Tomēr pašvaldības noteiktajiem kritērijiem vajagot atbilst augstāka juridiska spēka tiesību normām.

Apstrīdētās normas atbilstība diskriminācijas aizliegumam esot jāvērtē kontekstā ne vien ar LESD, bet arī ar Latvijas noslēgtajām konvencijām par nodokļu dubultās uzlikšanas un nodokļu nemaksāšanas novēršanu. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas paraugkonvencija, kurā ietvertās normas tiek izmantotas nodokļu konvenciju noslēgšanai, uzliekot līgumslēdzējam valstīm pienākumu novērst diskrimināciju. Proti, tā aizliedzot līgumslēdzējai valstij piemērot otras līgumslēdzējas valsts pilsoņiem citādus vai apgrūtinošākus nodokļus vai ar nodokļu uzlikšanu saistītas prasības, nekā tā analogiskos apstākļos, jo īpaši sakarā ar rezidenci, piemēro saviem pilsoņiem.

Izvērtējot to, vai apstrīdētā norma diskriminē citas valsts pilsoņus, vajagot citas valsts pilsonim piemērotos nodokļa uzlikšanas noteikumus salīdzināt ar noteikumiem, kas tiek piemēroti Latvijas pilsonim tādos pašos apstākļos. Saskaņā ar apstrīdēto normu citas valsts pilsonis, kam pieder īpašums, kurā ir deklarēta viņa dzīvesvieta, pirmos septiņus gadus maksāšot nekustamā īpašuma nodokli

1,5 procentu apmērā no īpašuma kadastrālās vērtības, turpretī Latvijas pilsonis vai nepilsonis tādā pašā situācijā maksāšot nekustamā īpašuma nodokli 0,2 līdz 0,6 procentu apmērā no īpašuma kadastrālās vērtības, sākot ar pirmo gadu, kad viņš deklarējis savu dzīvesvietu šajā īpašumā. Tādējādi apstrīdētā norma pārkāpjot diskriminācijas aizliegumu ne vien Satversmes un LESD, bet arī Latvijas noslēgto nodokļu konvenciju izpratnē.

6. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas pārstāve Eiropas Savienības Tiesā (turpmāk – EST) *Dr. iur. Irēna Kucina* – norāda uz prasībām, kas izriet no LESD 18. panta pirmās daļas un 21. panta pirmās daļas kontekstā ar apstrīdēto normu.

Atbilstoši EST judikatūrai visupirms esot jānoskaidro, vai apskatāmā situācija ietilpst Eiropas Savienības tiesību, konkrētajā gadījumā – ES pilsoņu tiesību uz brīvu pārvietošanos regulējošo un diskrimināciju aizliedzošo normu, materiālajā piemērošanas jomā. Apstrīdētā norma attiecoties uz situācijām, kad citu ES dalībvalstu pilsoņi, izmantojot tiem LESD 21. pantā noteiktās tiesības, uzturas un deklarē savu dzīvesvietu Latvijā. Tādējādi izskatāmajā lietā aplūkojamā situācija ietilpstot Līguma par Eiropas Savienību un LESD piemērošanas jomā.

Saskaņā ar LESD 18. pantu dalībvalsts nedrīkstot līdzīgās situācijās piemērot atšķirīgus nosacījumus citu dalībvalstu pilsoņiem un saviem pilsoņiem, kā arī piemērot vienādus nosacījumus atšķirīgās situācijās. Nevienlīdzīgā attieksme pilsonības dēļ varot ietekmēt citu dalībvalstu pilsoņu brīvās pārvietošanas tiesības LESD 21. panta izpratnē. Piemēram, EST 2016. gada 26. maija spriedumā lietā C-300/15 esot atzīts, ka Luksemburgas tiesiskais regulējums, kas faktiski liedz saņemt nodokļa atlaidi Luksemburgā rezidējošam nodokļu maksātājam, ja viņa pensija, kas apliekama ar nodokli Luksemburgā, nopelnīta citā valstī, ierobežo LESD 21. pantā noteiktās tiesības.

Apstrīdētā norma faktiski radot nevienlīdzīgu attieksmi atkarībā no tā, vai persona, kas deklarēta nekustamajā īpašumā, ir Latvijas vai citas ES dalībvalsts pilsonis. Uz citas ES dalībvalsts pilsoni esot attiecināta papildu prasība – dzīvesvieta Latvijā, kas bijusi deklarēta 1. janvārī septiņus gadus pirms attiecīgā

taksācijas gada. Vajagot izvērtēt, vai attiecīgās situācijas ir salīdzināmas. Nozīme varot būt tam, kāda ir attieksme pret Latvijas pilsoņiem vai nepilsoņiem un citu ES dalībvalstu pilsoņiem nekustamā īpašuma nodokļa pamatlikmes un samazināto likmju piemērošanas aspektos. Ja pirmajā aspektā attieksme ir vienāda, tas nozīmējot, ka starp minētajām personām nav objektīvu atšķirību un tātad attieksmei jābūt vienādai arī samazināto likmju piemērošanas aspektā.

Vajagot izvērtēt arī to, kāda mērķa labad apstrīdētā norma pieņemta. Eiropas Savienības pilsoņu brīvas pārvietošanās tiesību ierobežojums varot tikt attaisnots ar primāriem vispārējo interešu apsvērumiem. Valsts tiesiskajam regulējumam vajagot būt piemērotam konkrētā mērķa sasniegšanai, bet tas nedrīkstot pārsniegt to, kas nepieciešams attiecīgā mērķa sasniegšanai.

Jautājumos, kurus neregulē ES tiesības, dalībvalstīm esot plaša rīcības brīvība, lemjot par kritērijiem, pēc kādiem varētu novērtēt personas saikni ar attiecīgās dalībvalsts sabiedrību. Tomēr atbilstoši EST judikatūrai šie kritēriji nevarot būt pārāk izslēdzoši. Piemēram, EST 2015. gada 26. februāra spriedumā lietā C-359/13 par pārāk izslēdzošu esot atzīts nosacījums, ka studentam, kurš pieprasa finansējumu, dzīvesvietai attiecīgajā dalībvalstī jābūt vismaz trīs gadus no sešiem gadiem pirms reģistrēšanās studijām. EST norādījusi, ka minētais nosacījums nav uzskatāms par tādu, kura izpilde neapšaubāmi apliecinātu to, cik lielā mērā finansējuma pieprasītājs integrējies attiecīgajā dalībvalstī. Tādēļ arī izskatāmajā lietā vajagot noskaidrot, vai apstrīdētajā normā ietvertie nosacījumi kontekstā ar EST judikatūru ir pieļaujami, izvērtējot to, vai personai ir ilgstoša un pastāvīga saikne ar Latviju.

7. Pieaicinātā persona – Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Starptautisko un Eiropas tiesību zinātņu katedras asociētā profesore Dr. iur. Kristīne Dupate – uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst LESD 18. panta pirmajai daļai un 21. panta pirmajai daļai, kā arī citiem ES tiesību aktiem pilsoņu brīvas pārvietošanas jomā.

Ar jēdzienu „vienotais ES tirgus” esot saprotama telpa bez iekšējām robežām, kurā ir nodrošināta brīva preču, personu, pakalpojumu un kapitāla aprīte. LESD aizliedzot minēto aprīti kavēt, kā arī nosakot ES pilsoņu tiesības

brīvi pārvietoties starp ES dalībvalstīm un dzīvot jebkuras ES dalībvalsts teritorijā neatkarīgi no tā, vai viņi ir vai nav ekonomiski aktīvi. Uz izskatāmo lietu esot attiecināmi arī ES sekundārie tiesību akti: Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa direktīva 2004/38/EK un Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 5. aprīļa regula (ES) Nr. 492/2011.

Apstrīdētā norma esot diskriminējoša pret citu ES dalībvalstu pilsoņiem. Rīgas domes norādītais mērķis – konstatēt personas ilgstošu un pastāvīgu saikni ar Latviju – esot pretējs gan LESD 20. un 21. pantā noteiktajām ES pilsoņu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties visā ES teritorijā, gan arī pārējo ES brīvību mērķim, proti, nodrošināt ES pilsoņu mobilitāti un likvidēt jebkādas tās šķēršļus.

Secinājumu daļa

8. Tiesībsargs lūdz izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. pantam, kā arī LESD 18. panta pirmajai daļai un 21. panta pirmajai daļai.

Ja ir apstrīdēta tiesību normas atbilstība vairākām augstāka juridiska spēka tiesību normām, tad Satversmes tiesai, ņemot vērā izskatāmās lietas būtību, ir jānosaka efektīvākā pieeja šīs atbilstības izvērtēšanai (*sal. sk. Satversmes tiesas 2017. gada 8. marta sprieduma lietā Nr. 2016-07-01 14.2. punktu*).

Apstrīdētā norma reglamentē kārtību, kādā nekustamā īpašuma nodokļa maksātājam piemēro Saistošo noteikumu Nr. 148 3. punktā noteiktās samazinātās nodokļa likmes, ja īpašumā ir deklarēta ārzemnieka dzīvesvieta. Tajā ietvertais regulējums skar ārzemniekus ar atšķirīgu tiesisko statusu un pamatu uzturēties Latvijas Republikā. LESD 18. panta pirmā daļa un 21. panta pirmā daļa attiecas tikai uz daļu no personām, kuras skar apstrīdētā norma. Turpretī Satversmes 91. pants garantē vienotas tiesiskās kārtības pastāvēšanu un likuma aptverošu ietekmi uz visām personām Latvijā (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9.1. punktu*).

Līdz ar to Satversmes tiesa visupirms izvērtēs apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. pantam.

9. Satversmes 91. pants nosaka: „Visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā. Cilvēka tiesības tiek īstenotas bez jebkādas diskriminācijas.”

Satversmes 91. pantā ir ietverti divi savstarpēji cieši saistīti principi: vienlīdzības princips – panta pirmajā teikumā – un diskriminācijas aizlieguma princips – otrajā teikumā (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9.3. punktu*). Vienlīdzības princips pieļauj un pat prasa atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas atšķirīgos apstākļos, kā arī pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos apstākļos, ja tai ir objektīvs un saprātīgs pamats (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 13. punktu*). Savukārt diskriminācijas aizlieguma princips papildina, precizē un palīdz piemērot vienlīdzības principu konkrētās situācijās (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 23. novembra sprieduma lietā Nr. 2015-10-01 15. punktu*).

Satversmes 91. panta otrajā teikumā ietvertā diskriminācijas aizlieguma principa mērķis ir izskaust atšķirīgu attieksmi, kas balstīta uz kādu nepieļaujamu kritēriju (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 29. decembra sprieduma lietā Nr. 2008-37-03 6. punktu*). Šie kritēriji ir dažādi un, ievērojot gan attiecīgā kritērija specifiku, gan arī konkrētās lietas faktiskos apstākļus, var atšķirties to izmantošanas attaisnojamība (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9.2. punktu*). Proti, pastāv tādi kritēriji, kuru izmantošana nav attaisnojama, kā arī tādi kritēriji, kuru izmantošanu noteiktos gadījumos var attaisnot.

Tiesībsargs uzskata, ka pilsonība ir viens no Satversmes 91. panta saturā ietilpstošajiem kritērijiem. Ievērojot tiesībsarga pieteikumā sniegto argumentāciju un citus lietas materiālus, Satversmes tiesa izvērtēs apstrīdētās normas atbilstību visam Satversmes 91. pantam. Savukārt, lai to izvērtētu, visupirms jānoskaidro, vai pilsonība ir šā panta saturā ietilpstošs kritērijs.

10. Atbilstoši Satversmes 89. pantam valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem. Starptautiskās cilvēktiesību normas un to piemērošanas prakse konstitucionālo tiesību līmenī kalpo par interpretācijas

līdzekli, lai noteiktu pamattiesību un citu vispārējo tiesību principu saturu un apjomu, ciktāl tas nenoved pie Satversmē ietvertu pamattiesību samazināšanas vai ierobežošanas (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2017. gada 24. novembra sprieduma lietā Nr. 2017-07-01 19. punktu*). Satversmes tiesa ir atzinusi, ka, atklājot Satversmes 91. panta saturu, citstarp jāvadās no starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos noteiktā (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 14. punktu*).

Savukārt atbilstoši Satversmes 68. panta nosacījumiem Eiropas Savienības tiesības līdz ar Latvijas pievienošanos Eiropas Savienībai ir kļuvušas par neatņemamu Latvijas tiesību sistēmas sastāvdaļu (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada 6. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-21-01 16. punktu*). Latvijas Republikai ir jāpilda saistības, kas izriet no dalības Eiropas Savienībā (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2010-71-01 13.3. punktu*). Latvijas tiesību akti ir interpretējami tādējādi, lai nerastos pretrunas ar Latvijas saistībām pret Eiropas Savienību, ja vien tas neskar Satversmē ietvertos pamatprincipus (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 17. janvāra sprieduma lietā Nr. 2007-11-03 25.4. punktu*). Eiropas Savienības tiesību akti un EST judikatūrā nostiprinātā to interpretācija ir jāņem vērā, noskaidrojot nacionālo normatīvo aktu saturu un piemērojot tos (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada 11. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2017-12-01 13. punktu*). EST judikatūrā ir atzīts, ka Eiropas Savienības tiesību piemērošanas jomā ietilpst visas situācijas, kas ir saistītas ar Eiropas Savienības līgumos garantēto brīvību izmantošanu, it īpaši tās, kas attiecas uz brīvību pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā (*sk., piemēram, EST 2004. gada 29. aprīļa sprieduma lietā C-224/02 17. punktu*).

Interpretējot Satversmē, starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos un LESD ietvertās normas, jāmeklē tāds risinājums, kas nodrošinātu šo normu savstarpēju harmoniju. Tādējādi Satversmes 91. panta interpretāciju ietekmē starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos un noteiktos gadījumos arī LESD ietvertās normas un to piemērošanas prakse.

10.1. Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām (turpmāk – Pakts) 26. pants noteic, ka visi cilvēki ir vienlīdzīgi likuma priekšā un viņiem ir tiesības uz vienādu likuma aizsardzību bez jebkādas diskriminācijas.

Tādējādi likumam jāaizliedz diskriminācija jebkurā tās izpausmē un jānodrošina visām personām vienāda un efektīva aizsardzība pret jebkādu diskrimināciju – neatkarīgi no rases, ādas krāsas, dzimuma, valodas, reliģijas, politiskās vai citas pārliecības, nacionālās vai sociālās izcelsmes, mantiskā stāvokļa, dzimšanas vai citiem apstākļiem.

Lai arī minētajā normā pilsonība *expressis verbis* nav norādīta, jāņem vērā tas, ka Paktā ietverto kritēriju uzskaitījums nav izsmeļošs. Cilvēktiesību komitejas praksē atsevišķos gadījumos, piemēram, lietās par īpašuma tiesību atjaunošanu attiecībā uz konfiscētu īpašumu vai par tiesībām saņemt pensiju, pilsonība tikusi atzīta par „citu apstākli”, uz kura pamata diskriminācija ir aizliegta (*sk., piemēram, Cilvēktiesību komitejas 1989. gada 3. aprīļa viedokļa lietā „Ibrahima Gueye et al. v. France”, ziņojums Nr. 196/1985, 9.4. punktu un 2001. gada 30. oktobra viedokļa lietā „Des Fours Walderode and Kammerlander v. Czech Republic”, ziņojums Nr. 747/1997, 8.4. punktu*). Savukārt lietā par atšķirīgu pensijas apmēru bijušajiem Nīderlandes pilsoņiem, kas dzīvo ārvalstīs, Cilvēktiesību komiteja, ievērojot konkrētās lietas apstākļus, norādīja, ka tāda atšķirīga attieksme, kurai ir saprātīgs un objektīvs pamats, nav uzskatāma par diskrimināciju Pakta 26. panta izpratnē (*sk. Cilvēktiesību komitejas 1997. gada 23. jūlija lēmuma lietā „Van Oord v. Netherlands”, ziņojums Nr. 658/1995, 8.5. punktu*).

Saskaņā ar Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) 14. pantu Konvencijā noteikto tiesību un brīvību īstenošana jānodrošina bez jebkādas diskriminācijas – neatkarīgi no dzimuma, rases, ādas krāsas, valodas, reliģijas, politiskajiem vai citiem uzskatiem, nacionālās vai sociālās izcelsmes, saistības ar kādu nacionālo minoritāti, mantiskā stāvokļa, kārtas vai cita stāvokļa. Jāņem vērā, ka Konvencijas 14. pants darbojas vienīgi kopsakarā ar Konvencijā garantētajām tiesībām.

Arī Konvencijas 14. panta tekstā līdzīgi kā Pakta 26. pantā pilsonība kā kritērijs tiešā veidā nav norādīta. Tomēr atbilstoši Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) judikatūrai noteiktās situācijās pastāvīgā dzīvesvieta (*domicils*) ārvalstī vai pilsonība ir uzskatāma par Konvencijas 14. pantā norādīto „citu

stāvokli”, kura dēļ jebkāda diskriminācija ir aizliegta (*sk., piemēram, ECT 2003. gada 30. septembra sprieduma lietā „Koua Poirrez v. France”, pieteikums Nr. 40892/98, 49. punktu un ECT Lielās palātas 2010. gada 16. marta sprieduma lietā „Carson and Others v. the United Kingdom”, pieteikums Nr. 42184/05, 66. un 70. punktu*). ECT ir arī atzinusi, ka dalībvalstij ir zināma rīcības brīvība, izvērtējot, vai un cik lielā mērā atšķirības, kas pastāv citādi līdzīgās situācijās, var attaisnot atšķirīgu attieksmi (*sk., piemēram, ECT Lielās palātas 2013. gada 7. novembra sprieduma lietā „Vallianatos and Others v. Greece”, pieteikumi Nr. 29381/09 un Nr. 32684/09, 76. punktu*). Šādas rīcības brīvības apjoms var atšķirties atkarībā no apstākļiem un lietas pamatjautājuma (*sk., piemēram, ECT 2014. gada 8. aprīļa sprieduma lietā „Dhahbi v. Italy”, pieteikums Nr. 17120/09, 46. punktu*). Piemēram, dalībvalstij ir plaša rīcības brīvība ekonomiskās vai sociālās stratēģijas jautājumos (*sk., piemēram, ECT Lielās palātas 2011. gada 7. jūlija sprieduma lietā „Stummer v. Austria”, pieteikums Nr. 37452/02, 89. punktu*). Tomēr ECT secinājusi, ka dalībvalstij ir jānorāda svarīgi iemesli, lai atšķirīga attieksme, kas pamatota vienīgi ar personas pilsonību, tiktu atzīta par saderīgu ar Konvenciju (*sk., piemēram, ECT 1996. gada 16. septembra sprieduma lietā „Gaygusuz v. Austria”, pieteikums Nr. 17371/90, 42. punktu*).

Tādējādi no Latvijai saistošajām starptautisko cilvēktiesību normām izriet, ka pilsonība ir uzskatāma par vienu no kritērijiem, uz kura pamata diskriminācija ir aizliegta. Tomēr atšķirību noteikšana, pamatojoties uz minēto kritēriju, nav uzskatāma par absolūti aizliegtu, proti, noteiktos gadījumos šā kritērija izmantošana var tikt attaisnota.

10.2. LESD 20. panta pirmajā daļā ir nostiprināts Eiropas Savienības pilsonības institūts, kas paredz, ka ikviena persona, kurai ir kādas dalībvalsts pilsonība, ir Eiropas Savienības pilsonis. ES pilsonība papildina, nevis aizstāj valsts pilsonību. Viens no Eiropas Savienības pilsonības institūta mērķiem ir nodrošināt pienācīgu tiesisko aizsardzību personām, kuras pārvietojas ES iekšienē (*sk.: Krūma K. EU Citizenship, Nationality and Migrant Status. An Ongoing Challenge. Leiden: Nijhoff, 2014, p. 120*). Eiropas Savienības pilsonība ir fundamentāls pilsoņa statuss, kas nodrošina personai ES līgumos nostiprinātās

tiesības un citas priekšrocības (*sk., piemēram, EST 2001. gada 20. septembra sprieduma lietā C-184/99 31. punktu*).

Starp būtiskākajām tiesībām, kas izriet tieši no Eiropas Savienības pilsoņa statusa, ir LESD 21. panta pirmajā daļā ietvertās brīvas pārvietošanās un uzturēšanās tiesības. Atbilstoši šai normai ikvienam Eiropas Savienības pilsonim ir tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstīs. LESD 21. panta pirmā daļa piešķir ES pilsonim subjektīvās tiesības, un ES dalībvalstīs tai ir tieša iedarbība (*sk., piemēram, EST 2004. gada 19. oktobra sprieduma lietā C-200/02 26. punktu*). Savukārt LESD 18. panta pirmā daļa noteic, ka, piemērojot līgumus un neskarot tajos paredzētos īpašos noteikumus, ir aizliegta jebkāda diskriminācija pilsonības dēļ.

LESD 21. panta pirmā daļa kopsakarā ar 18. panta pirmo daļu noteic ikvienam ES pilsonim tiesības uz vienlīdzīgu attieksmi uzņēmējā dalībvalstī, proti, tiesības uz tādu pašu attieksmi, kāda ir pret šīs dalībvalsts pilsoņiem. Eiropas Savienības pilsoņa brīvas pārvietošanās tiesības nozīmē ne vien tiesības fiziski pārvietoties un uzturēties citā ES dalībvalstī, bet arī tiesības netikt diskriminētam citā dalībvalstī tikai tā iemesla dēļ, ka viņš nav tās pilsonis. Turklāt tiesības brīvi pārvietoties aizsargā ES pilsoni arī no tādiem dalībvalstu pasākumiem, kas varētu atturēt viņu izmantot minētās tiesības vai nostādīt viņu nelabvēlīgākā stāvoklī tikai tādēļ, ka viņš ir izmantojis brīvas pārvietošanās tiesības [*sk., piemēram: Bambāne G., Jugāne E. Eiropas Savienības pilsonība. Grām.: Schewe C. (zin. red.). Eiropas Savienības tiesības. II daļa. Materiālās tiesības. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 70.–71. lpp.*].

Tādējādi no saistībām, ko Latvija uzņēmusies līdz ar dalību Eiropas Savienībā, izriet tas, ka pilsonība ir kritērijs, uz kura pamata diskriminācija ir aizliegta.

Līdz ar to pilsonība ir viens no Satversmes 91. panta saturā ietilpstošajiem kritērijiem.

11. Izvērtējot, vai apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. pantam, Satversmes tiesai jānoskaidro:

1) vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos;

2) vai apstrīdētā norma paredz vienādu vai atšķirīgu attieksmi pret šīm personām;

3) vai šāda attieksme ir noteikta ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu;

4) vai šādai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis un vai ir ievērots samērīguma princips (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2018. gada 15. maija sprieduma lietā Nr. 2017-15-01 17. un 20. punktu*).

12. Saistošie noteikumi Nr. 148 paredz triju veidu nekustamā īpašuma nodokļa likmes: pamatlikmi – 1,5 procentu apmērā no īpašuma kadastrālās vērtības; samazinātās likmes – 0,2, 0,4 vai 0,6 procentu apmērā no īpašuma kadastrālās vērtības; paaugstināto likmi – 3 procentu apmērā no īpašuma kadastrālās vērtības. Apstrīdētā norma neskar paaugstinātās likmes piemērošanas kārtību.

Atbilstoši Saistošo noteikumu Nr. 148 3. punktam samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes piemēro nodokļa maksātājam, kura īpašuma lietošanas veids ir dzīvošana, ja šajā īpašumā taksācijas gada 1. janvārī plkst. 0.00 dzīvesvieta ir deklarēta Latvijas pilsonim, nepilsonim vai apstrīdētajā normā noteiktajai prasībai atbilstošam ārzemniekam. Pārējos gadījumos piemēro nekustamā īpašuma nodokļa pamatlikmi.

Tādējādi Saistošo noteikumu Nr. 148 3. punkts un apstrīdētā norma nošķir šādas personu grupas:

1) nekustamā īpašuma nodokļa maksātājus, kuru īpašumā deklarēta Latvijas pilsoņa, nepilsoņa vai apstrīdētajā normā noteiktajai prasībai atbilstoša ārzemnieka dzīvesvieta;

2) nekustamā īpašuma nodokļa maksātājus, kuru īpašumā deklarēta apstrīdētajā normā noteiktajai prasībai neatbilstoša ārzemnieka dzīvesvieta.

Lai noskaidrotu, vai personu grupas atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos, ir nepieciešams noteikt galveno šīs personu

grupas vienojošo pazīmi (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2018. gada 15. maija sprieduma lietā Nr. 2017-15-01 18. punktu*). Konkrētajā gadījumā ir saskatāmas vairākas abām personu grupām raksturīgas pazīmes, piemēram, nekustamā īpašuma nodokļa objekta lietošanas veids vai fakts, ka nodokļa objektā ir deklarēta kādas personas dzīvesvieta. Tomēr, ievērojot apstrīdētās normas regulējumu un izskatāmās lietas apstākļus, par galveno minētās personu grupas vienojošo pazīmi ir atzīstams pienākums maksāt nekustamā īpašuma nodokli.

Līdz ar to abas personu grupas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

13. Tiesībsargs uzskata, ka apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi nekustamā īpašuma nodokļa likmju piemērošanā.

Saskaņā ar apstrīdēto normu gadījumā, kad nekustamā īpašuma nodokļa objektā deklarēta ārzemnieka dzīvesvieta, samazinātās nodokļa likmes piemēro vienīgi tad, ja šim ārzemniekam dzīvesvieta Latvijā bija deklarēta 1. janvārī septiņus gadus pirms attiecīgā taksācijas gada. Ja vienreiz konstatēta atbilstība šai prasībai, tad nākamajos taksācijas gados to atkārtoti neizvērtē un uzskata par izpildītu. Turpretī gadījumā, ja nodokļa objektā dzīvesvieta ir deklarēta Latvijas pilsonim vai nepilsonim, šāda papildu prasība netiek izvirzīta.

Tādējādi nekustamā īpašuma nodokļa maksātājam, kura īpašumā deklarēta Latvijas pilsoņa, nepilsoņa vai apstrīdētajā normā noteiktajai prasībai atbilstoša ārzemnieka dzīvesvieta, piemēro samazinātās nodokļa likmes. Savukārt nekustamā īpašuma nodokļa maksātājam, kura īpašumā deklarēta tāda ārzemnieka dzīvesvieta, kurš neatbilst apstrīdētajā normā noteiktajai prasībai, piemēro nekustamā īpašuma nodokļa pamatlīkmi. Proti, nodokļa maksātājiem piemēro dažādas nodokļu likmes.

Līdz ar to apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

14. Atšķirīga attieksme var tikt noteikta saskaņā ar likumu (*sal.: Satversmes tiesas 2007. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2007-13-03 12. punkts*). Vārds „likums” aptver ne tikai Saeimas pieņemtus likumus, bet arī citus

vispāršaistošus (ārējus) normatīvos aktus, ja vien tie izdoti, pamatojoties uz likumu, publicēti normatīvajos aktos noteiktā kārtībā, ir pietiekami skaidri formulēti, lai adresāts varētu izprast savas tiesības un pienākumus, kā arī atbilst demokrātiskas tiesiskas valsts principiem. Demokrātiskas tiesiskas valsts principiem neatbilstu tas, ka kompetentajām institūcijām izvēles iespējas tiktu noteiktas kā neierobežota vara (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2002. gada 20. maija sprieduma lietā Nr. 2002-01-03 secinājumu daļu un 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 20. punktu*).

14.1. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevējs atsevišķu jautājumu izlemšanu var nodot pašvaldību kompetencē un arī pašvaldības domei pilnvarojuma robežās ir tiesības izdot vispāršaistošus (ārējus) normatīvos tiesību aktus. Tomēr pašvaldības domei nav likumdevēja rīcības brīvības un tā ir tiesīga izdot ārējos normatīvos tiesību aktus tikai likumos noteiktajos gadījumos un apjomā. Pilnvarojuma apjoms nosaka to, ciktāl pašvaldības dome var rīkoties, izstrādājot un izdodot tiesību normas (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 14.1. punktu*).

Likuma „Par nodokļiem un nodevām” 3. panta otrā daļa noteic, ka konkrētā nodokļa likumā pašvaldībām var tikt dotas tiesības piemērot atvieglojumus tiem maksājumiem, kuri ieskaitāmi pašvaldību budžetos, kā arī noteikt nekustamā īpašuma nodokļa objektu un likmi. Savukārt atbilstoši Īpašuma nodokļa likuma 3. panta pirmajai daļai pašvaldība savos saistošajos noteikumos nosaka nekustamā īpašuma nodokļa likmi vai likmes 0,2 līdz 3 procentu apmērā no nekustamā īpašuma kadastrālās vērtības. Šādi saistošie noteikumi jāpublicē līdz pirmstaksācijas gada 1. novembrim.

Tādējādi likumdevējs ir piešķīris pašvaldībai noteikta apjoma pilnvarojumu, proti, tiesības saistošajos noteikumos noteikt nekustamā īpašuma nodokļa likmi vai likmes.

14.2. Saistošie noteikumi Nr. 148 un Grozījumi izdoti, pamatojoties uz Īpašuma nodokļa likuma 1. panta otrās daļas 9.¹ punktu un 2.¹ daļu, 3. panta pirmo daļu, 1.⁴, 1.⁵, 1.⁶ daļu un 9. panta otro daļu. Saistošie noteikumi Nr. 148 ir publicēti 2015. gada 3. augustā oficiālajā izdevumā „Latvijas Vēstnesis” Nr. 149. Savukārt Grozījumi publicēti 2015. gada 19. oktobrī oficiālajā izdevumā

„Latvijas Vēstnesis” Nr. 204. Gan Saistošie noteikumi Nr. 148, gan Grozījumi ir stājušies spēkā 2016. gada 1. janvārī.

Lietas dalībnieki un pieaicinātās personas neapšaubā to, ka apstrīdētā norma ir izdota, pamatojoties uz likumu, publicēta normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā un ir pietiekami skaidri formulēta.

Satversmes tiesa, vērtējot apstrīdētajā normā ietverto regulējumu nodokļa likmju aspektā, secina, ka Rīgas domes izraudzītās nodokļa likmes iekļaujas likumdevēja noteiktajā nekustamā īpašuma nodokļa likmju ietvarā. Tādējādi Rīgas dome nav pārkāpusi tai likumdevēja piešķirto pilnvarojumu.

Apstrīdētajā normā ietvertā prasība samazināto nekustamā īpašuma nodokļa likmju piemērošanai ir pietiekami skaidri formulēta, lai persona varētu izprast no šīs normas izrietošo tiesību un pienākumu saturu un paredzēt tās piemērošanas sekas. Savukārt tas, vai šāda prasība pēc būtības ir pieļaujama, jāizvērtē, noskaidrojot, vai ar apstrīdēto normu noteiktai atšķirīgajai attieksmei ir leģitīms mērķis un vai ir ievērots samērīguma princips.

Līdz ar to atšķirīgā attieksme ir noteikta ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu.

15. Atšķirīgajai attieksmei pret personām, kuras atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, ir nepieciešams leģitīms mērķis (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2006. gada 11. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-10-03 21. punktu*). Turklāt institūcijai, kas izdevusi apstrīdēto aktu, Satversmes tiesas procesā ir pienākums norādīt un pamatot leģitīmo mērķi (*sal. sk. Satversmes tiesas 2015. gada 5. februāra sprieduma lietā Nr. 2014-03-01 20. punktu*).

15.1. No lietas materiāliem izriet, ka atbilstoši Saistošo noteikumu Nr. 148 3. punkta sākotnējai redakcijai samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes bija paredzēts piemērot vienīgi tiem nodokļa maksātājiem, kuru īpašumā deklarēta Latvijas pilsoņa vai nepilsoņa dzīvesvieta. Ar Grozījumiem Rīgas dome esot vēlējusies palielināt to nodokļa maksātāju skaitu, kuriem piemērojamas samazinātās nodokļa likmes, nosakot, ka šīs likmes noteiktos gadījumos piemērojamas arī personām, kuru īpašumā deklarēta ārzemnieka dzīvesvieta. Vienlaikus ar apstrīdēto normu ārzemniekam, kurš nodokļa objektā deklarējis

dzīvesvietu, noteikta papildu prasība – deklarētā dzīvesvieta Latvijā 1. janvārī septiņus gadus pirms attiecīgā taksācijas gada (*sk. arī Grozījumu paskaidrojuma rakstu lietas materiālu 1. sēj. 15.–16. lp.*).

Rīgas dome uzskata, ka ārzemnieki atšķirībā no Latvijas iedzīvotājiem esot ekonomiski un sociāli labāk nodrošināti, turklāt nodokļu slogs Latvijas pilsoņiem un nepilsoņiem esot lielāks nekā ārzemniekiem. Savukārt apstrīdētā norma nodrošinot to, ka ar samazinātajām nekustamā īpašuma nodokļa likmēm tiek aplikti tikai tie īpašumi, kuros deklarētas personas, kam ir ilgstoša un pastāvīga saikne ar Latviju (*sk. Rīgas domes atbildes rakstu lietas materiālu 1. sēj. 29. lp.*). Turklāt Grozījumi motivēšot īpašniekus nopietnāk izvērtēt, kam izīrēt viņiem piederošās telpas, un ņemt vērā, ka ar Latvijas valsti cieši saistītu personu izmitināšana būs pamats samazināto nodokļa likmju piemērošanai. Tādējādi paplašināšoties iedzīvotājiem pieejamo īres dzīvesvietu klāsts (*sk. Grozījumu paskaidrojuma rakstu lietas materiālu 1. sēj. 15.–16. lp.*).

15.2. Nekustamā īpašuma nodoklis līdzīgi kā citi nodokļi ar fiskālo funkciju nodrošina ieņēmumus pašvaldības budžetā. No Īpašuma nodokļa likuma regulējuma izriet, ka ar šo nodokli iespējams, piemēram, veicināt teritorijas attīstību un sakārtošanu, nodrošināt zemes racionālu izmantošanu, rūpēties par ēku ilgtspējīgu izmantošanu, atbalstīt uzņēmējdarbību un sasniegt arī citus mērķus.

Kopš 2013. gada pašvaldībām ir tiesības likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma ietvaros noteikt nekustamā īpašuma nodokļa likmi vai likmes. Šāds risinājums izraudzīts tādēļ, lai pašvaldības, kas labāk pārzina savas iespējas un savu iedzīvotāju vajadzības, spētu īstenot tieši konkrētai pašvaldībai ilgtermiņā labvēlīgāku nekustamā īpašuma nodokļa politiku (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 81. lp.*).

Tomēr, nosakot nekustamā īpašuma nodokļa likmes likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma ietvaros, pašvaldībai citstarp jāievēro gan vispārējie tiesību principi, gan nozares principi, kas ir konkretizēti Īpašuma nodokļa likuma 3.¹ pantā.

15.3. Ievērojot likumdevēja piešķirto pilnvarojumu un Īpašuma nodokļa likuma 3.¹ panta pirmās daļas 1. punktā nostiprināto objektīvā grupējuma

principu, pašvaldība ir tiesīga noteikt atšķirīgas nodokļa likmes dažādiem nodokļa maksātājiem un dažādiem nodokļa objektiem.

Rīgas dome uzskata, ka deklarētā dzīvesvieta ir objektīvs kritērijs atšķirīgu nekustamā īpašuma nodokļa likmju piemērošanai. Šim viedoklim pievienojas arī Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 55. lp.*).

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka pašvaldība citstarp nozīmē arī vietējās varas institūciju tiesības un reālas iespējas likuma robežās regulēt un vadīt daļu no publiskiem jautājumiem vietējo iedzīvotāju interesēs, atbildot par tiem (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 14. punktu*). Lai pašvaldība spētu efektīvi pildīt ar likumu piešķirto autonomo kompetenci un funkcijas, tai citstarp ir jāapzina tās iedzīvotāji un viņu vajadzības. Informācija par pašvaldības iedzīvotāju skaitu ļauj plānot budžeta ieņēmumus un izdevumus, attīstīt pašvaldības teritoriju, paredzot noteiktu infrastruktūru un tās iespējamo izmantošanu, nodrošināt nepieciešamos pakalpojumus, kā arī veikt citus uzdevumus. Viens no veidiem, kā pašvaldība var apzināt savus iedzīvotājus, ir veicināt to, lai viņi deklarē savu dzīvesvietu tās teritorijā.

Līdz ar to tādu nodokļa objektu, kuros ir deklarēta kādas personas dzīvesvieta, aplikšana ar samazinātajām nekustamā īpašuma nodokļa likmēm var noteiktos gadījumos veicināt pašvaldības funkciju un uzdevumu izpildi.

15.4. Tomēr saskaņā ar apstrīdēto normu ārzemnieka deklarētās dzīvesvietas adrese nodokļa objektā ļauj piemērot nodokļa maksātājam samazinātās nodokļa likmes tikai tad, ja ārzemnieks bija deklarējis dzīvesvietu Latvijā 1. janvārī septiņus gadus pirms attiecīgā taksācijas gada.

15.4.1. Satversmes tiesa šajā spriedumā jau ir norādījusi uz Eiropas Savienības pilsoņa tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties citu ES dalībvalstu teritorijā, kā arī uz diskriminācijas aizlieguma principa saturu Eiropas Savienības tiesībās (*sk. šā sprieduma 10.2. punktu*). Saskaņā ar 1993. gada 13. decembra Līguma par Eiropas Ekonomikas zonu noteikumiem starp Eiropas Savienības dalībvalstīm un Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācijas dalībvalstīm ir nodrošināma personu brīva pārvietošanās, kā arī ir aizliegta jebkāda

diskriminācija pilsonības dēļ. Līdzvērtīgas tiesības, pamatojoties uz 1999. gada 21. jūnija Nolīgumu starp Eiropas Kopienu un tās dalībvalstīm, no vienas puses, un Šveices Konfederāciju, no otras puses, par personu brīvu pārvietošanos, Eiropas Savienībā ir nodrošināmas arī Šveices Konfederācijas pilsoņiem.

Atbilstoši EST judikatūrai Eiropas Savienības tiesību telpā atšķirīgā attieksme pilsonības dēļ ir pamatojama vienīgi ar objektīviem apsvērumiem, kas nav saistīti ar attiecīgo personu pilsonību (*sk., piemēram, EST 2008. gada 16. decembra sprieduma lietā C-524/06 75. punktu un 2011. gada 20. janvāra sprieduma lietā C-155/09 69. punktu*). Turpretī no Grozījumu paskaidrojuma rakstā un Rīgas domes atbildes rakstā norādītā izriet, ka papildu prasību attiecībā uz citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valstu un Šveices Konfederācijas pilsoņu deklarēto dzīvesvietu Rīgas dome vēlējusies noteikt tieši šo personu pilsonības dēļ, jo uzskatījusi, ka viņi nav salīdzināmi ar Latvijas pilsoņiem vai nepilsoņiem (*sk., piemēram, Rīgas domes atbildes rakstu lietas materiālu 1. sēj. 29. lp.*).

Apstrīdētajā normā ietvertā prasība salīdzināmā situācijā īpaši nošķir citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsoni, kurš ir izmantojis brīvas pārvietošanās tiesības, no Latvijas pilsoņiem un nepilsoņiem. Šāda prasība pati par sevi nav saderīga ar brīvas pārvietošanās tiesību būtību un pārkāpj diskriminācijas aizlieguma principu pilsonības dēļ. Apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi pret nodokļa maksātājiem tieši atkarībā no tā, kuras valsts pilsonis ir deklarējis dzīvesvietu nodokļa maksātājam piederošajā īpašumā. Taču Eiropas Savienības tiesību telpā pilsonības kritērijs nevar tikt izmantots atšķirīgās attieksmes noteikšanai pret nodokļa maksātājiem.

Tādējādi ar apstrīdēto normu paredzētā atšķirīgā attieksme pret nodokļa maksātājiem, kuru īpašumā deklarēta citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsoņa dzīvesvieta, nevar tikt attaisnota.

15.4.2. Papildus tam apstrīdētā norma attiecas arī uz tiem nodokļa maksātājiem, kuru īpašumā dzīvesvieta deklarēta ārzemniekam, kas nav citas

Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsonis.

Nodokļu likmju atšķirībām jābūt pamatotām ar tādiem kritērijiem, kas ir saistīti ar konkrētā nodokļa mērķi. Proti, nosakot atšķirīgo attieksmi, kas izpaužas kā dažādu nodokļa likmju piemērošana personām, kuras atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, par leģitīmu mērķi var būt tādu apsvērumu kopums, kuri pamato, ka starp nodokļa maksātājiem pastāv tādas atšķirības, kas prasa noteikt atšķirīgas nodokļa likmes (*sal. sk. Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 27.3. punktu*).

Rīgas dome pēc būtības nav norādījusi uz tādiem apsvērumiem, kuri pamatotu, kāds leģitīmais mērķis ir tieši ar apstrīdēto normu paredzētajai atšķirīgajai attieksmei, kā arī to, ka starp nodokļa maksātājiem pastāv tādas objektīvas atšķirības, kas prasa noteikt atšķirīgas nodokļa likmes. Proti, kādēļ nodokļa maksātājam, kura īpašumā dzīvesvietu deklarējis ārzemnieks, kas nav citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsonis, samazinātās nekustamā īpašuma nodokļa likmes piemērojamas tikai tādā gadījumā, ja šim ārzemniekam dzīvesvieta Latvijā bija deklarēta 1. janvārī septiņus gadus pirms attiecīgā taksācijas gada.

Pēc Rīgas domes norādītajiem apsvērumiem varētu pieņemt, ka apstrīdētā norma izdota ar mērķi nodrošināt īres dzīvojamo telpu pieejamību vai gādāt par nodokļa sloga samazināšanu Latvijas pilsoņiem un nepilsoņiem. Tomēr izskatāmajā lietā Satversmes tiesa nerod apstiprinājumu tam, ka atšķirīgā attieksme pret nodokļa maksātājiem atkarībā no tā, kuras valsts pilsonis ir deklarēts nodokļa maksātājam piederošajā īpašumā, varētu kalpot minēto mērķu sasniegšanai. Proti, nav saprotams, kādā veidā prasība pēc ārzemnieka deklarētas dzīvesvietas Latvijā – nevis minētajā īpašumā – 1. janvārī septiņus gadus pirms attiecīgā taksācijas gada (kas uzskatāma par izpildītu arī tad, ja dzīvesvieta Latvijā deklarēta tikai uz vienu dienu) varētu nodrošināt īres dzīvojamo telpu plašāku pieejamību vai nodokļa sloga samazināšanu Latvijas pilsoņiem un nepilsoņiem. Satversmes tiesa nerod saprātīgu izskaidrojumu arī tam, kādā veidā prasība pēc ārzemnieka, kas nav citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsonis, ilgstošas un

pastāvīgas saiknes ar Latviju nodrošina vai veicina to pašvaldības funkciju un uzdevumu izpildi, kuru dēļ tiek iekasēts nekustamā īpašuma nodoklis.

Tādējādi ar apstrīdēto normu noteiktajai atšķirīgajai attieksmei pret nodokļa maksātājiem, kuru īpašumā deklarēta tāda ārzemnieka dzīvesvieta, kurš nav citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsonis, nav leģitīma mērķa.

Līdz ar to apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. pantam.

16. Secinot, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. pantam, nav nepieciešams izvērtēt tās atbilstību LESD 18. panta pirmajai daļai un 21. panta pirmajai daļai.

Nolēmumu daļa

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

n o s p r i e d a :

atzīt Rīgas domes 2015. gada 9. jūnija saistošo noteikumu Nr. 148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” 3.¹ punktu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

I. Ziemele