



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā

Rīgā 2020. gada 29. oktobrī

lietā Nr. 2019-29-01

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

piedaloties pieteikuma iesniedzēja – trīsdesmit viena 13. Saeimas deputāta: Evijas Papules, Jāņa Vucāna, Vjačeslava Dombrovska, Raimonda Bergmaņa, Ļubovas Švecovas, Ulda Auguļa, Alda Gobzema, Gundara Daudzes, Borisa Čileviča, Viktora Valaiņa, Lindas Liepiņas, Karinas Sprūdes, Didža Šmita, Jūlijas Stepaņenko, Ivana Ribakova, Ingas Goldbergas, Regīnas Ločmeles-Luņovas, Edgara Kucina, Nikolaja Kabanova, Jāņa Ādamsona, Vladimira Nikonova, Artūra Rubika, Ivara Zariņa, Ivana Klementjeva, Jāņa Krišāna, Vitālija Orlova, Jāņa Urbanoviča, Igora Pimenova, Jāņa Tutina, Sergeja Dolgopolova un Valērija Agešina – pilnvarotajam pārstāvim zvērinātam advokātam Laurim Liepam un

institūcijas, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeimas – pilnvarotajam pārstāvim Andrejam Stupinam,

ar tiesas sēdes sekretāri Līvu Ošenieci,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 3. punktu un 28. pantu, 2020. gada 22., 23. un 29. septembrī atklātā tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par likuma „Par valsts budžetu 2019. gadam” programmu 03.00.00 „Augstākā izglītība”, 02.03.00 „Augstākā medicīnas izglītība”, 20.00.00 „Kultūrizglītība” un apakšprogrammas 22.02.00 „Augstākā izglītība”, ciktāl tās neparedz Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto ikgadējo valsts finansējuma pieaugumu studijām valsts dibinātās augstskolās ne mazāku par 0,25 procentiem no iekšzemes kopprodukta, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 66. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. Ministru kabinets 2019. gada 8. martā iesniedza Saeimai likumprojektu „Par valsts budžetu 2019. gadam”. Likumprojekta 4. pielikumā ietvertās programmas paredzēja finansējuma piešķiršanu no valsts budžeta līdzekļiem: programma 03.00.00 „Augstākā izglītība” – 68 149 161 *euro*, programma 02.03.00 „Augstākā medicīnas izglītība” – 18 235 584 *euro*, programma 20.00.00 „Kultūrizglītība” – 52 661 419 *euro*, bet apakšprogramma 22.02.00 „Augstākā izglītība” – 9 818 610 *euro* apmērā.

Saeima 2019. gada 3. aprīlī pieņēma likumu „Par valsts budžetu 2019. gadam”. Likuma 4. pielikumā ietvertās programmas paredzēja finansējuma piešķiršanu no valsts budžeta līdzekļiem: programma 03.00.00 „Augstākā izglītība” – 68 149 161 *euro*, programma 02.03.00 „Augstākā medicīnas izglītība” – 18 235 584 *euro*, programma 20.00.00 „Kultūrizglītība” – 52 661 419 *euro*, bet apakšprogramma 22.02.00 „Augstākā izglītība” – 9 818 610 *euro* apmērā (turpmāk kopā arī – apstrīdētais regulējums).

Saskaņā ar Centrālās statistikas pārvaldes datiem Latvijas iekšzemes kopprodukts faktiskajās cenās 2018. gadā bija aptuveni 29,5 miljardi *euro*

(Pieejami: <https://www.csb.gov.lv/>). Likumā „Par valsts budžetu 2019. gadam” valsts dibinātajām augstskolām paredzētais valsts finansējuma pieaugums ir 2,1 miljons *euro* jeb aptuveni 0,007 procenti no iekšzemes kopprodukta.

Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa noteic, ka Ministru kabinets, iesniedzot Saeimai gadskārtējo valsts budžeta projektu, tajā paredz ikgadēju finansējuma pieaugumu studijām valsts dibinātās augstskolās ne mazāku par 0,25 procentiem no iekšzemes kopprodukta, līdz valsts piešķirtais finansējums studijām valsts dibinātās augstskolās sasniedz vismaz divus procentus no iekšzemes kopprodukta.

2. Pieteikuma iesniedzējs – trīsdesmit viens 13. Saeimas deputāts (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) – uzskata, ka apstrīdētais regulējums, ciktāl tas neatbilst Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteiktajam studijām valsts dibinātās augstskolās piešķirtā valsts finansējuma pieaugumam, ir pretrunā ar Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pantā nostiprinātajiem vispārējiem tiesību principiem – tiesiskuma principu, tiesiskās drošības principu un labas likumdošanas principu, kā arī no Satversmes 66. panta izrietošo ilgtspējas principu.

Apstrīdētais regulējums neatbilstot Satversmē ietvertajam tiesiskuma principam, jo likumdevējam esot jāievēro paša pieņemtais likums un jāpakļaujas tam, taču jau no 2014. gada likumdevējs neesot ievērojis Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto un gadskārtējā valsts budžeta likumā neesot ietvēris studijām valsts dibinātās augstskolās piešķirtā finansējuma pieaugumu. Ja Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto izpildīt nebija iespējams, tad likumdevējam esot bijis pienākums minētajā tiesību normā izdarīt tādus grozījumus, lai nodrošinātu tiesiskuma principa ievērošanu.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētais regulējums ir radījis būtisku valsts un sabiedrības interešu apdraudējumu. Augstākā izglītība esot neatņemams demokrātiskas valsts un sabiedrības sekmīgas attīstības priekšnoteikums. Tādējādi demokrātiska sabiedrība un izglītība esot savstarpēji nesaraujami saistīti jēdzieni. Apzinātai un konsekventai valsts finansējuma

nepalielināšanai studijām valsts dibinātās augstskolās likumā noteiktajā apmērā esot būtiskas un paliekošas sekas arī sabiedrības labklājības aspektā. Demokrātiskā tiesiskā valstī neesot pieļaujams tas, ka likumdevējs ilgstoši ignorē paša pieņemtās tiesību normas, īpaši tādas, kuru izpilde ir cieši saistīta ar sabiedrības un valsts labklājības ilgtspējīgu attīstību.

Apstrīdētais regulējums neatbilstot arī tiesiskās drošības principam. Likumdevēja diametrāli pretējā rīcība – no vienas puses, Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas pieņemšana un, no otras puses, tajā noteiktā pienākuma konsekventa neievērošana vairāku gadu garumā – nepārprotami liecinot par likumdevēja nenoteiktību, kuras rezultātā indivīdu, uz kuriem apstrīdētais regulējums vistiešākajā veidā attiecas, piemēram, valsts dibināto augstskolu akadēmiskā personāla un studentu, uzticēšanās valstij un likumam nebūt nevairojoties. Turklāt arī visa sabiedrība pastarpināti esot ieinteresēta, lai valsts finansējums studijām valsts dibinātās augstskolās būtu konkurētspējīgā līmenī, bet pašreizējā tiesiskajā situācijā sabiedrība nevarot būt skaidrībā par to, kādas tiesības darbojas konkrētajā jomā un kāds ir šīs jomas saturiskais regulējums. Likumdevējs ar savu rīcību graujot sabiedrības uzticēšanos valstij un tiesībām.

Apstrīdētais regulējums neatbilstot arī labas likumdošanas principam. Pretēji Saeimas kārtības ruļļa 111. panta otrajā daļā noteiktajam pienākumam likumdevējs, pieņemot likumu „Par valsts budžetu 2019. gadam” un apzinoties, ka starp to un Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu ir pretruna, neesot rosinājis minētās Augstskolu likuma normas grozīšanu. Pieteikuma iesniedzējs uzsver, ka likuma „Par valsts budžetu 2019. gadam” pieņemšanas laikā likumdevējs nav vērtējis, vai šis likums, ciktāl tas neparedz Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto finansējuma pieaugumu, atbilst augstāka juridiska spēka tiesību normām. Likumdevējs ilgstoši neesot centies saskaņot pretrunīgos regulējumus, neesot apsvēris ieinteresēto pušu un nozaru speciālistu izteiktās riska prognozes un neesot veicis savlaicīgus riska novērtēšanas pasākumus saistībā ar Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas ilgstošu neizpildi.

Apstrīdētais regulējums neatbilstot ilgtspējas principam. Likumdevējam esot pienākums nodrošināt, ka likumdošanas process ir vērsts uz valsts ilgtspējīgu attīstību, citstarp gādājot par ilgtspējīga tiesiskā regulējuma izstrādi. Atbilstoši ilgtspējas principam likumdevējam vajagot būt spējīgam rast pienācīgu līdzsvaru starp paša izvirzītajiem mērķiem un pieņemtajām tiesību normām, no vienas puses, un valsts ekonomiskajām iespējām, no otras puses. Pēc Pieteikuma iesniedzēja ieskata, likumdevējs to līdz šim nav spējis panākt. Tādējādi esot secināms, ka apstrīdētais regulējums neatbilst no Satversmes 66. panta izrietošajam likumdevēja pienākumam gādāt par ilgtspējas principam atbilstoša valsts budžeta izstrādāšanu un pieņemšanu.

Tiesas sēdē Pieteikuma iesniedzēja pilnvarotais pārstāvis Lauris Liepa uzsvēra, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa ir spēkā esoša imperatīva norma un līdz ar to likumdevējam tā ir jāizpilda. Viņš norādīja, ka augstākās izglītības nozare gaidot, kad likumdevējs beidzot sāks ievērot šo imperatīvo normu.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – lūdz izbeigt tiesvedību lietā, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punktu. Ciktāl uz valsts budžetu attiecināmu jautājumu izlemšana nepārkāpj valsts varas dalīšanas principu, liedzot kādai konstitucionālajai institūcijai iespēju pildīt tai Satversmē noteiktos uzdevumus vai funkcijas, Saeima un Ministru kabinets valsts budžeta izstrādes un pieņemšanas jomā baudot prognozēšanas un lemšanas brīvību. Apstrīdētais regulējums nevienai konstitucionālajai institūcijai neliedzot iespēju pildīt tai Satversmē noteiktos uzdevumus vai funkcijas un līdz ar to nepārkāpjot varas dalīšanas principu. Saeima uzskata, ka apstrīdētais regulējums neierobežo arī personas pamattiesības. Tāpēc Satversmes tiesai neesot pamata iejaukties demokrātiski ievēlētā parlamenta izvēlē attiecībā uz to, kādā apmērā 2019. gadā bija piešķirams valsts finansējums studijām valsts dibinātās augstskolās. Tā esot Saeimas politiska izšķiršanās, kas nevarot tikt pārvērtēta Satversmes tiesas procesā.

Tomēr Saeima atzīst, ka nedz likumā „Par valsts budžetu 2019. gadam”, nedz arī iepriekš gadskārtējos valsts budžeta likumos nebija paredzēts Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteiktais valsts finansējuma pieaugums. Šī neatbilstība esot izskaidrojama ar to, ka valsts budžeta iespējas bija pārāk ierobežotas, lai varētu pilnībā apmierināt visu jomu vajadzības. Saeima uzskata, ka tai ir saistošs Likums par budžetu un finanšu vadību un Fiskālās disciplīnas likums, – šie likumi nosakot valsts budžeta izstrādes un pieņemšanas procesu un liedzot apstiprināt ar valsts budžeta ieņēmumu prognozi nesamērīgus izdevumus.

Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa attiecībā uz tajā Ministru kabinetam noteikto uzdevumu esot aplūkojama kopsakarā ar citām tiesību normām, kas attiecas uz gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta izstrādāšanu. Atbilstoši Likumam par budžetu un finanšu vadību Ministru kabinetam esot pienākums ņemt vērā vispārējo ekonomisko līdzsvaru valstī, rodot sabalansētu pieeju un paredzot budžeta finansējumu visām nozarēm, ne tikai augstākās izglītības nozarei.

Saeima uzsver, ka valsts budžets kopumā ir uzlūkojams kā politikas plānošanas dokuments valsts finanšu jomā. Valsts finansējumu nevarot sadalīt, balstoties vienīgi uz juridiskiem apsvērumiem. Tas, ka vairākus gadus valsts budžeta likumā nav paredzēts Augstskolu likuma 78. panta septītajai daļai atbilstošs valsts finansējuma pieaugums, neizslēdzot iespēju, ka atbilstošs finansējuma pieaugums tiks nodrošināts nākotnē. Tas, ka likumā „Par valsts budžetu 2019. gadam” nav paredzēts Augstskolu likuma 78. panta septītajai daļai atbilstošs finansējums, nepadarot apstrīdēto regulējumu par neatbilstošu Satversmei. Savukārt Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa lietā neesot apstrīdēta.

Tiesas sēdē Saeimas pilnvarotais pārstāvis Andrejs Stupins uzturēja Saeimas atbildes rakstā pausto viedokli.

4. Pieaicinātā persona – Finanšu ministrija – savā viedoklī uzsver, ka Satversmes 66. pants pilnvaro Saeimu ik gadu pirms saimnieciskā gada sākšanās

lemt par valsts ienākumu un izdevumu budžetu, kura projektu tai iesniedz Ministru kabinets. Šā regulējuma mērķis esot finanšu līdzekļu pārvaldīšana atbilstoši konstitucionālajām pamatvērtībām. Vienīgi Saeimai esot pēdējā vārda tiesības, lemjot par valsts finanšu jautājumiem, tostarp to, kā samērot ieņēmumus ar izdevumiem visu valsts funkciju finansēšanai. No Satversmes 66. panta izrietot konstitucionālo institūciju – Ministru kabineta un Saeimas – pienākums gādāt par ilgtspējīga valsts budžeta izstrādāšanu un pieņemšanu. Proti, lemjot par valsts budžetu, ilgtermiņā esot jānodrošina līdzsvars starp valsts ekonomiskajām iespējām un visas sabiedrības labklājību. Savukārt būtiska finanšu resursu iezīmēšana konkrētam mērķim jau iepriekš samazinot iespējas elastīgi pārgrupēt finanšu resursus atbilstoši prioritāriem un neatliekamajiem pasākumiem.

Finanšu ministrija uzsver, ka jāņem vērā, vai pieejamie finanšu līdzekļi bija pietiekami, lai nodrošinātu Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā paredzēto finansējuma pieaugumu. Izstrādājot likumprojektu „Par valsts budžetu 2019. gadam”, esot ievērots līdzsvars starp valsts ekonomiskajām, kā arī finansiālajām iespējām un nepieciešamību nodrošināt visas sabiedrības labklājību.

Atbilstoši Fiskālās disciplīnas likumam papildu finansējums tiekot piešķirts tajos gadījumos, kad ir pieejama fiskālā telpa, ko nosaka starpība starp maksimāli iespējamiem izdevumiem, kuri var tikt veikti, neradot deficītu, un bāzes izdevumiem, kurus nosaka jau pieņemtie politiskie lēmumi. Normas par noteikta apjoma finansējuma piešķiršanu augstākajai izglītībai nozīmētu to, ka kādai citai nozarei budžeta izdevumus vajadzētu samazināt. Šādā gadījumā netiktu nodrošināta finanšu politikas pārredzamība, kas esot Fiskālās disciplīnas likumā nostiprinātā stabilitātes principa pamatā.

Finanšu ministrija uzsver, ka tas likums, kas primāri tiek pildīts attiecībā uz valsts budžeta līdzekļu izlietošanu, ir kārtējam gadam pieņemtais valsts budžeta likums. Ja valsts budžeta likums paredz kādu finanšu līdzekļu apropriāciju, tad šos līdzekļus pat tādā gadījumā, ja kāds cits likums paredz ko citu, varot tērēt tikai konkrētajā apropriācijā paredzētajā apmērā.

Līdzekļu nenodrošināšana Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā paredzētajā apmērā neesot radījusi būtisku sabiedrības interešu apdraudējumu.

Tiesas sēdē Finanšu ministrijas pārstāvji – Finanšu ministrijas Juridiskā departamenta direktors Artis Lapiņš, Fiskālās politikas departamenta direktors Nils Sakss un Budžeta politikas attīstības departamenta direktors Kārlis Ketners – norādīja, ka izglītības jomai atvēlamie valsts budžeta izdevumi veido ievērojamu daļu no kopējiem valsts budžeta izdevumiem. Vajagot ņemt vērā arī to, ka demogrāfisko procesu rezultātā samazinājies studējošo skaits un tāpēc valsts budžeta finansējums uz katru izglītojamo ir pieaudzis. Arī kopumā augstākajai izglītībai atvēlētais valsts budžeta finansējums pēdējos gados esot palielināts. Turklāt valsts budžeta finansējums neesot vienīgais izglītības nozares finansējuma avots. Esot iespējams, piemēram, pretendēt uz Eiropas Savienības finansējumu. Valsts kopējā politika pēdējos gados esot vērsta uz izglītības nozares finansējuma palielināšanu. Taču uz augstāko izglītību nevarot skatīties tā, it kā šī joma būtu izolēta no citām jomām, kurās tāpat nepieciešams valsts budžeta finansējums. Gadskārtējā budžeta veidošanā esot jāņem vērā sociālekonomiskā realitāte un finansiālās iespējas sabalansēta budžeta izveidē.

Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa neesot atzīstama par budžeta likuma normu. Gadskārtējā valsts budžeta veidošanas procesā Saeimas un Ministru kabineta pieņemtās normas esot jaunāks un speciāls regulējums iepretim iepriekš citos likumos ietvertām prasībām attiecībā uz budžeta veidošanu. Šāda likumdevēja rīcības brīvība budžeta veidošanā esot nepieciešama, lai tas spētu pielāgoties mainīgiem apstākļiem. Tāpēc normas, kas attiecas uz budžeta veidošanu, vispār nebūtu iekļaujamas nozaru likumos.

5. Pieaicinātās personas – Izglītības un zinātnes ministrijas – pilnvarotās pārstāves – Izglītības un zinātnes ministrijas Juridiskā un nekustamo īpašumu departamenta direktora vietniece Daiga Dambīte un Augstākās izglītības, zinātnes un inovāciju departamenta direktora vietniece augstākās izglītības jomā Dace Jansone – tiesas sēdē norādīja, ka valsts budžeta finansējums studijām valsts dibinātās augstskolās ir noteikts, nodrošinot valsts ekonomisko līdzsvaru, kā arī

ievērojot budžeta sabalansētības principu, un tādējādi nav pārkāpts Satversmes 1. un 66. pants.

Augstākās izglītības, zinātnes un inovācijas attīstības mērķus un prioritātes nosakot virkne Eiropas Savienības un nacionāla līmeņa politikas plānošanas dokumentu, kurus ministrija esot ņēmusi vērā. Sadarbībā ar Pasaules Banku 2014. gadā esot veikts nozares finansēšanas sistēmas izvērtējums un izstrādāts jauns, Latvijas situācijai piemērots augstākās izglītības finansēšanas modelis, kura ieviešana pašlaik tiek īstenota. Tajā bāzes finansējums nodrošinot sistēmas ilgtspēju, snieguma finansējums veicinot rezultātu sasniegšanu, savukārt attīstības finansējums veicinot sasaisti ar ilgtermiņa tautsaimniecības attīstības vajadzībām.

Ministru kabinets 2015. gada 29. jūnijā izdevis rīkojumu Nr. 333 „Par jauna augstākās izglītības finansēšanas modeļa ieviešanu Latvijā”, ar kuru atbalstīta augstākās izglītības finansēšanas modeļa maiņa, zināšanu sabiedrības attīstības scenārija pakāpeniska īstenošana un pasākumu plāns pārejai uz jauno finansēšanas kārtību. Ministru kabinets esot atbalstījis Pasaules Bankas priekšlikumu ieviest iepriekš minēto triju pīlāru augstākās izglītības un augstskolu pētniecības finansēšanas modeli. Augstākās izglītības finansēšanas sistēmas maiņa ietverot mērķtiecīgu valsts finansējuma palielinājumu augstākajai izglītībai un zinātnei, studiju un pētniecības finansējuma ciešāku integrāciju, uz sniegumu un konkurenci orientētu komponentu ieviešanu finansēšanas mehānismā, efektīvu sistēmu rezultatīvo rādītāju pārraudzībai un atbalstu augstskolu stratēģisko attīstības mērķu sasniegšanai.

Augstākās izglītības budžets tiek veidots saskaņā ar, pirmkārt, Likumu par budžetu un finanšu vadību, kurā noteikta valsts budžeta izstrādāšanas, apstiprināšanas un izpildes kārtība, otrkārt, Fiskālās disciplīnas likumu un uz abu šo likumu pamata izdotajiem Ministru kabineta noteikumiem.

Ņemot vērā augstākās izglītības finansēšanas modeļa maiņu, pieņemtos lēmumus un valsts budžeta iespējas, ministrija uzskata, ka, lai gan šobrīd piešķirtais valsts finansējuma pieaugums neatbilst Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteiktajam apmēram, tomēr, īstenojot augstākās izglītības reformas, kopējais valsts finansējums studijām valsts dibinātās augstskolās ir

nodrošinājis izvirzīto mērķu sasniegšanu.

Ministrija nevar piekrist Pieteikuma iesniedzēja argumentam, ka apstrīdētais regulējums citstarp attiecoties uz indivīdiem un tā rezultātā viņi nespējot nedz pieņemt īstermiņa lēmumus, nedz ilgtermiņā plānot savu nākotni. Konkrētajās valsts budžeta programmās un apakšprogrammā noteiktais finansējums tiekot piešķirts noteiktam mērķim attiecīgajā nozarē, nevis personām vai personu grupām, tostarp akadēmiskajam personālam un studējošajiem. Tā kā, izstrādājot valsts budžetu augstākajai izglītībai, finansējums tiekot plānots, piemēram, arī infrastruktūras attīstībai, studējošajiem un akadēmiskajam personālam nevarot rasties subjektīvas tiesības uz konkrētu finansējuma apmēru. Līdz ar to, pēc ministrijas ieskata, neesot pārkāpts tiesiskās paļāvības princips, jo neesot aizskartas un ierobežotas indivīda pamattiesības.

Pēc ministrijas ieskata, esot ievērots arī labas likumdošanas princips, jo apstrīdētais regulējums pieņemts Saeimas kārtības rullī noteiktajā kārtībā un kopumā valsts budžets esot sabalansēts.

Apstrīdētais regulējums atbilstot ilgtspējas principam. Plānojot valsts finansējumu studijām valsts dibinātās augstskolās, tiekot nodrošināta plānveidīga un uz rezultātu vērsta attīstība, kas atbilstot valsts īstenotajai attīstības politikai augstākās izglītības jomā, un valsts finanšu līdzekļu izlietojums esot samērots ar valsts rīcībā esošo finanšu līdzekļu apmēru.

Tiesas sēdē ministrija uzturēja spēkā savu rakstveidā pausto viedokli un uzsvēra, ka gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta sagatavošanā citstarp jāņem vērā arī uz Likuma par budžetu un finanšu vadību pamata izdotie Ministru kabineta 2012. gada 11. decembra noteikumi Nr. 867 „Kārtība, kādā nosakāms maksimāli pieļaujama valsts budžeta izdevumu kopapjoms un maksimāli pieļaujama valsts budžeta izdevumu kopējais apjoms katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm vidējam termiņam”. Valsts budžeta projekta sagatavošanas procesā visas nozaru ministrijas sadarbojoties ar Finanšu ministriju, kas saskaņā ar šajos noteikumos ietvertajām prasībām katru gadu budžeta sagatavošanas grafikā noteiktajā termiņā aprēķinot ministrijām maksimāli pieļaujamo izdevumu apjomu. Līdz ar to Finanšu ministrijas

aprēķinātais budžeta apjoms esot Izglītības un zinātnes ministrijai saistošs un tai neesot iespēju pieprasīt lielāku budžetu.

Tiesas sēdē tika uzsvērts arī tas, ka Izglītības un zinātnes ministrija aktīvi piedalās ikgadējā valsts budžeta izstrādes procesā, kā arī ir uzklusījusi nozares viedokli un centusies to salāgot ar valsts budžeta iespējām.

6. Pieaicinātās personas – Tieslietu ministrijas – pilnvarotās pārstāves – Tieslietu ministrijas valsts sekretāra vietiece tiesību politikas jautājumos Laila Medina un Valststiesību departamenta Konstitucionālo tiesību nodaļas vadītāja Iveta Brīnuma – tiesas sēdē norādīja, ka, ilgstoši ignorējot Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto attiecībā uz finansējuma pieaugumu studijām valsts finansētās augstskolās, netiekot ievērots tiesiskuma princips, kas izriet no Satversmes 1. panta, un apstrīdētais regulējums neatbilstot Satversmes 66. pantā ietvertajam ilgtspējas principam.

Izglītība esot valsts labklājības un attīstības pamats. Pēc Tieslietu ministrijas ieskata, Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā ietvertais regulējums attiecībā uz tajā paredzēto ikgadējo finansējuma pieaugumu studijām valsts dibinātās augstskolās ir vērsts uz valsts ilgtspējīgu attīstību un veicina augstākās izglītības nozares konkurētspēju.

Satversmes 66. panta otrā daļa ierobežojot Saeimas iespējas noteikt jaunus valsts budžeta izdevumus, vienlaikus neparedzot līdzekļus šo izdevumu segšanai. Satversmes 66. panta otrā daļa esot piemērojama arī gadījumos, kad likumdevējs vēlas ar atsevišķu likumu lemt par noteiktu izdevumu piešķiršanu no valsts budžeta. Proti, arī šajos gadījumos likumdevējam esot jāparedz konkrēti līdzekļi šo izdevumu segšanai, kā arī attiecīgais likums jāaskaņo ar gadskārtējo valsts budžeta likumu un vidēja termiņa budžeta ietvara likumu.

Tieslietu ministrija uzsver, ka gadskārtējā valsts budžeta likuma pieņemšana ir svarīga Saeimas funkcija, kuru tā veic kā institūcija, kas ir tieši atbildīga Latvijas tautas priekšā. Salīdzinājumā ar citām valsts budžeta izstrādāšanā un pieņemšanā iesaistītajām konstitucionālajām institūcijām tieši Saeimai esot pati nozīmīgākā konstitucionāli tiesiskā loma šā konstitucionālā

uzdevuma veikšanā. Pēc Tieslietu ministrijas ieskata, apstrīdētais regulējums neatbilst Satversmes 66. pantā ietvertajam ilgtspējas principam, jo konstitucionālo institūciju pienākums esot gādāt par ilgtspējīga valsts budžeta izstrādāšanu un pieņemšanu. Tādējādi likumdevēja uzdevums esot pēc iespējas novērst tādu tiesību normu vienlaicīgu pastāvēšanu, par kuru savstarpējo atbilstību un saskaņotību varētu rasties pamatotas šaubas. Konkrētajā situācijā likumdevējam esot bijis pienākums grozīt Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu, tomēr tas neesot darīts. Šis apstāklis arī Ministru kabinetu neatbrīvojot no pienākuma novērst ilgstoši pastāvējušo pretrunu starp Augstskolu likumu un gadskārtējā valsts budžeta likuma projektu. Tādu valsts konstitucionālo institūciju rīcību, kura vairāku gadu garumā neatbilst likumam, nevarot atzīt par pieņemamu.

Pēc Tieslietu ministrijas ieskata, būtu rūpīgi jāapsver tādu likumu pieņemšana, kuri paredz nodrošināt valsts budžetā konkrētu finansējumu kādai noteiktai nozarei, jo šādi likumi bieži vien tik un tā netiekot pildīti, gadskārtējā valsts budžetā faktiski nosakot mazāku finansējumu. Lietderīgāks risinājums būtu tāds, ka par nozarei nepieciešamo līdzekļu apmēru savas rīcības brīvības ietvaros lemtu Ministru kabinets un Saeima, izstrādājot vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektu un sabalansējot prognozējamus budžeta ieņēmumus ar izdevumiem. Tā kā valsts budžets ir galvenais līdzeklis valsts politikas realizācijai ar finansiālām metodēm, esot svarīgi, lai Ministru kabinets un Saeima spētu valsts attīstību plānot ilgtermiņā un budžets tiktu izstrādāts tādējādi, ka tiktu sasniegti izpildāmi ilgtermiņa un vidēja termiņa valsts attīstības mērķi.

Tiesas sēdē ministrijas pārstāves papildus norādīja, ka ir būtiski sabalansēt budžetu visām nozarēm un tā esot viena no svarīgākajām likumdevēja funkcijām. Likumdevēja izvēli budžeta pieņemšanā nosakot politiski un lietderības apsvērumi. Taču budžeta pieņemšanas procesam vajagot būt tiesiski korektam. Likumdošanas procesā esot jāievēro labas likumdošanas princips, jāveicina tiesiskā stabilitāte un sabiedrības uzticēšanās valstij un tiesībām. Faktiski neizpildāmas normas pastāvēšana tiesību sistēmā nebūtu attaisnojama.

Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa esot imperatīva norma, tā esot

spēkā, likumdevējs to neesot nedz atcēlis, nedz precizējis, un tāpēc šo normu esot bijis nepieciešams ievērot, izstrādājot un pieņemot kārtējo, proti, 2019. gada valsts budžetu. Tieslietu ministrijas pārstāves norādīja uz to, ka šī norma acīmredzot neesot praksē īstenojama un likumdevējam vispār nevajadzētu pieņemt tādas skaidras un konkrētas normas, kuras vēlāk tam liedz elastīgi sastādīt valsts budžetu.

7. Pieaicinātā persona – Latvijas Banka – uzskata, ka apstrīdētais regulējums atbilst Satversmes 1. un 66. pantam.

Tiesiskās drošības princips esot aplūkojams plašāk nekā vienas tiesību normas, viena normatīvā akta vai vienas nozares attīstības regulējuma ietvaros. Pēc Latvijas Bankas ieskata, labas likumdošanas praksei vairāk atbilstu faktiski izpildāma budžeta likuma pieņemšana, nevis budžeta salāgošana ar neizpildāmiem likumiem. Neizpildāms likums nevarot radīt pamatu labai likumdošanas praksei, jo pats pēc būtības tāds neesot. Tādējādi šāds likums savas deklaratīvās būtības dēļ nevarot radīt arī tiesisko drošību.

Savukārt Satversmes 66. pantā ietverto ilgtspējas principu Latvijas Banka cieši saista ar Satversmes ievada sestajā rindkopā pausto valsts apņemšanos veicināt ilgtspējīgu attīstību. Kvalitatīvas izglītības nodrošināšana esot viens no mērķiem, uz kuriem balstās valsts ilgtspējas nodrošināšana. Tomēr līdzās šim mērķim esot arī tādi mērķi kā nabadzības izskaušana, ekonomikas attīstības veicināšana, negatīvu klimata pārmaiņu ierobežošana un citi. Visiem šiem mērķiem būtu vajadzīga kopēja un līdzsvarota sasaiste. Likumdevējs, akceptējot fiskālo politiku, ar finansiālām metodēm regulējot konkrētajiem apstākļiem atbilstošāko līdzsvara sadali starp tiem. Latvijas Banka uzskata, ka izskatāmās lietas apstākļos apstrīdētais regulējums atbilst arī Satversmes 66. pantā ietvertajam ilgtspējas principam.

Pasaules praksē vienlīdz sekmīgi darbojoties dažādi augstākās izglītības finansēšanas modeļi, un izšķiršanās par labu kādam no tiem esot jautājums par kopējo valsts politiku. Tomēr esot jāņem vērā, ka jebkurš no šiem modeļiem var veiksmīgi funkcionēt tikai sasaistē ar atbilstošiem valsts sociālekonomiskajiem

raksturlielumiem un tradīcijām. Tāpēc centieni mainīt kādu no izglītības sistēmas sastāvdaļām, tostarp ieviest izmaiņas finansējumā, varot nedot automātiski cerēto labklājības pieaugumu. Turklāt šobrīd Latvijas augstākās izglītības sistēmā esot vērojama piešķirtā finansējuma nepietiekami efektīva izmantošana. Novēršot šīs nepilnības, esot iespējams panākt lielāku efektu attiecībā uz nākotnes labklājības veidošanos jebkura augstākās izglītības finansējuma apmēra izraudzīšanas gadījumā.

8. Pieaicinātā persona – Fiskālās disciplīnas padome – tiesas sēdē norādīja, ka vairākos likumos, piemēram, Zinātniskās darbības likumā, likumā „Par autoceļiem”, Veselības aprūpes finansēšanas likumā, un tostarp arī Augstskolu likumā paredzētais valsts budžeta finansējums, kas noteikts, to sasaistot ar kādu ekonomisku vai skaitlisku indikatoru (procenti no iekšzemes kopprodukta, procenti no budžeta ieņēmumiem, noteiktā pakāpē pieaugoša dotācija), parasti netiek nozarēm piešķirts tādēļ, ka tas būtiski pārsniedz plānošanas gada valsts budžeta iespējas. Pēc Fiskālās disciplīnas padomes aplēsēm, šādā veidā iezīmētu izdevumu apjomam 2020. gadā jau būtu jāpārsniedz 700 miljoni *euro*. Tāda likumdošanas prakse ignorējot ekonomikas cikliskās attīstības nosacījumus un kopējo valsts ekonomikas potenciālu. Pieļaujamais valsts budžeta izdevumus nosakot gan nacionālās, gan Eiropas Savienības tiesību normas, kas nepieļaujot pārmērīgu valsts budžeta deficīta un parāda līmeņa pieaugumu. Tātad valsts budžeta līdzekļu „iezīmēšana” ierobežojot iespējas izstrādāt sabalansētu valsts budžeta projektu.

Tiesas sēdē Fiskālās disciplīnas padomes priekšsēdētāja Inna Šteinbuka norādīja, ka valsts budžeta izdevumu palielināšana par konkrētajā Augstskolu likuma normā noteikto apjomu neesot iespējama bez apjomīgas izdevumu samazināšanas citās valsts budžeta programmās un tādējādi varētu tikt radītas nelabvēlīgas sekas tautsaimniecībā. Esot ļoti svarīgi sabalansēt valsts budžeta izdevumus un ieņēmumus. Turklāt tad, ja tiek pārkāpts attiecīgais Eiropas Savienības regulējums, pret Latviju varot tikt uzsākta pārmērīga budžeta deficīta procedūra vai tikt noteiktas soda sankcijas. Viņa ieteica veikt tiesību normu

revīziju un atteikties no tādas likumdošanas prakses, ka valsts budžeta finansējums atsevišķām nozarēm tiek noteikts ārpus budžeta procesa, vai arī sasaistīt attiecīgo finansējumu ar kādu ekonomisku vai skaitlisku indikatoru. Tas palīdzētu būtiski uzlabot valsts finanšu vadības praksi.

9. Pieaicinātā persona – Rektoru padome – uzskata, ka likumdevējam ir pienākums izpildīt paša pieņemtu likumu, proti, Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu, un piešķirt budžeta finansējumu augstākās izglītības nozarei šajā normā paredzētajā apjomā.

Valsts budžeta finansējums augstskolām Latvijā salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm jau ilgu laiku esot nepietiekams. Savukārt prasības, kādas izvirzītas attiecībā uz augstskolu akreditāciju un sasniedzamajiem rādītājiem, esot ļoti augstas. Līdz ar to augstskolas esot spiestas noteikto attīstības rādītāju sasniegšanai rast citus finansējuma avotus, piemēram, noteikt studiju maksu vai izmantot Eiropas Savienības līdzfinansējumu dažādu projektu realizēšanai. Augstākās izglītības nozare esot viena no valsts prioritārajām nozarēm, un no tās attīstības esot lielā mērā atkarīga valsts ilgtspējīga attīstība.

Tiesas sēdē Rektoru padomes pilnvarotie pārstāvji Rūta Muktupāvela, Ingars Eriņš un Jānis Bernāts uzsvēra, ka katru gadu kopš Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas pieņemšanas tā ikgadējā valsts budžeta izstrādes procesā ir aktualizējusi jautājumu par šīs normas ievērošanu, tomēr nedz Ministru kabinets, nedz likumdevējs neesot radis iespēju augstākās izglītības nozares prioritāti atspoguļot valsts budžetā.

Rektoru padome uzskata, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa ir spēkā esoša norma, un gaida, ka tā nākotnē tiks ievērota, vismaz daļēji pietuvinot piešķirto valsts budžeta finansējumu šajā normā noteiktajam apmēram.

10. Pieaicinātā persona – Augstākās izglītības padome – uzskata, ka Ministru kabinetam un Saeimai ir pienākums ievērot Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu un piešķirt augstākās izglītības nozarei valsts budžeta finansējumu šajā normā noteiktajā apjomā. Likumdevējam ikgadējā valsts budžeta veidošanas

procesā esot pastāvīgi pieprasīta šīs normas izpilde. Proti, katru gadu atbildīgā ministrija esot mudināta kā vienu no prioritārajiem pasākumiem noteikt finansējuma palielināšanu atbilstoši Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas regulējumam. Valdība un likumdevējs nekad neesot nolieguši augstākās izglītības nozares prioritāti, tomēr Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā ietvertais finansējuma pieauguma mērķis neesot īstenots.

Tiesas sēdē Augstākās izglītības padomes pilnvarotais pārstāvis Andris Teikmanis uzsvēra, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa ir spēkā esoša norma un nozīmīgs apsolījums, kura izpildi nozare joprojām gaida. Neesot pieņemami tas, ka demokrātiskā tiesiskā valstī daži spēkā esoši normatīvie akti tiek ilgstoši ignorēti.

11. Pieaicinātā persona – 13. Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas priekšsēdētājs Mārtiņš Bondars – tiesas sēdē pauda uzskatu, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa esot tipiska „priekšvēlēšanu norma”, proti, tā ietverot nākotnes solījumu sabiedrībai. Savukārt apstrīdētais regulējums esot „valdīšanas normas”, kas atspoguļojot reālās iespējas piešķirt valsts budžeta finansējumu. Šāda situācija, pēc viņa ieskata, esot normāla un sabiedrībai tā būtu jāsaprot. Mārtiņš Bondars uzsver, ka valsts budžeta projektu sākotnēji izstrādā Ministru kabinets. Savukārt Saeimas pienākums esot kontrolēt, vai tiek sagatavots reālajām finanšu iespējām atbilstošs valsts budžets, un kopumā tas izskatāmās lietas apstākļos esot izpildīts.

Tomēr Mārtiņš Bondars atzīst, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa ir spēkā esoša norma, kas norāda uz likumdevēja apsolījumu tiekties uz normā noteikto mērķi. Viņš nesaskata problēmu tajā apstākļī, ka, izstrādājot ikgadējo valsts budžetu, šī norma nekad nav tikusi ievērota un likumdevējs nekad nav apsvēris jautājumu par šīs normas grozīšanu vai izslēgšanu no Augstskolu likuma. Mārtiņš Bondars uzskata, ka sabiedrība, kā arī augstskolu mācībspēki un studenti nevarēja, pamatojoties uz Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu, rēķināties ar noteikta apmēra valsts budžeta piešķirumu. Šī norma esot solījums augstākās izglītības nozarei kopumā.

12. Pieaicinātā persona – 13. Saeimas Izglītības, kultūras un zinātnes komisijas priekšsēdētājs Arvils Ašeradens – tiesas sēdē pauda viedokli, ka augstākās izglītības finansējuma palielināšana pati par sevi neesot galvenā problēma. Augstākās izglītības kvalitāte Latvijā joprojām esot zemāka nekā citās Eiropas valstīs. Latvijas augstskolas nenodrošinot aktuālajam darba tirgum atbilstoša darbaspēka sagatavošanu. Augstākās izglītības nozares struktūru vajagot efektīvizēt, to pārstrukturējot. Arvils Ašeradens norādīja uz vairākiem iecerētiem normatīvā regulējuma uzlabojumiem attiecībā uz Augstskolu likumu un Zinātniskās darbības likumu. Esot plānots šos uzlabojumus ieviest tuvākajā laikā.

Arvils Ašeradens atzina, ka ir saskatāma kolīzija starp Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu un apstrīdēto regulējumu, tomēr šādai situācijai, pēc viņa ieskata, esot zināms izskaidrojums. Proti, mainoties Saeimas sastāvam, mainoties arī valsts politika un tās veidotāju viedoklis par prioritātēm. Arvils Ašeradens norādīja, ka prioritātes augstākās izglītības jomā esot mainījušās un tagad likumdevēja galvenā prioritāte esot nozares sakārtošana. No Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas, pēc viņa ieskata, būtu jāatsakās, jo tā ierobežojot politiķu rīcības brīvību, demokrātiskā politiskā procesā izlemjot jautājumus par valsts budžeta piešķirumu.

13. Pieaicinātā persona – Latvijas Universitātes Biznesa vadības un ekonomikas fakultātes lektore pētniece Mg. oec. un Mg. iur. Līga Leitāne – uzskata: tas, ka valdība un likumdevējs ilgstoši nepilda un ignorē Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu, neatbilst Satversmes 1. pantā nostiprinātajam tiesiskuma principam, tiesiskās drošības principam un labas likumdošanas principam, kā arī no Satversmes 66. panta izrietošajam ilgtspējas principam.

Lietas izskatīšanā citstarp esot būtisks Starptautiskās Rekonstrukcijas un attīstības bankas ekspertu viedoklis, kurā norādīts, ka Latvijas valsts jau ilgstoši nepietiekami finansē augstākās izglītības sistēmu. Nepietiekamais finansējums pakļaujot riskam izglītības un pētniecības kvalitāti, ierobežojot augstākās

izglītības sektora efektivitāti, liedzot izveidot stabilu līdzekļu bāzi, kā arī izteikti negatīvi ietekmējot augstākās izglītības pieejamību, jo budžeta vietas valsts dibinātās augstskolās tiek nodrošinātas tikai aptuveni pusei studējošo. Stabila finansējuma trūkums, īpaši pētniecībai, kavējot tehnoloģiju, inovāciju un uzņēmējdarbības attīstības mērķu sasniegšanu un novedot pie pārmērīgas paļaušanās uz citiem ienākumu avotiem, piemēram, studiju maksu un Eiropas Savienības fondiem.

Izglītība, īpaši augstākā izglītība, esot viens no būtiskākajiem brīvas demokrātiskas sabiedrības nostiprināšanas priekšnoteikumiem. Augstskolu nepietiekamas finansēšanas rezultātā sabiedrība zaudējot iespēju saņemt zinātnē balstītus izgudrojumus, pētījumus, paaugstināt savu labklājību un valsts konkurētspēju. Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas ilgstoša neizpilde negatīvi ietekmējot sabiedrības uzticēšanos valstij.

Tiesas sēdē Līga Leitāne papildus norādīja, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa ir skaidra norāde uz to, ka finansējums tiks palielināts. Likumdevējs šo savu apņemšanos neesot atcēlis, un valsts izšķiršanās par saviem prioritārajiem pasākumiem netiekot atcelta ar to vien, ka piešķirtais finansējums nav pietiekams.

14. Pieaicinātā persona – Mg. iur. Edgars Pastars – uzskata, ka apstrīdētais regulējums neatbilst Satversmes 1. un 66. pantam.

Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa un tai līdzīgas tiesību normas ierobežojot valdības ekskluzīvās tiesības sagatavot valsts budžeta projektu kā galveno valdības politikas instrumentu. Saeima šāda rakstura tiesību normas varētu grozīt atbilstoši pieņemtajam valsts budžetam, tomēr praksē tas politisku iemeslu dēļ netiekot darīts. Šo tiesību normu ikgadēja grozīšana nozīmētu atzīt, ka tās pēc būtības ir bezjēdzīgas, bet to negrozīšana radot bažas par tiesiskuma principa ievērošanu. Pareizāk būtu mērķus, kuru dēļ šādas normas ir radītas, ietvert attīstības plānošanas dokumentos. Savukārt valsts budžets esot rīks attiecīgo plānu īstenošanai iespēju robežās. Edgars Pastars uzsver, ka tiesību normas ir izpildāmas tādas, kādas tās ir, vai arī grozāmas, ievērojot tiesiskās

paļāvības principu. Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa un tai līdzīgas tiesību normas neesot uzskatāmas tikai par vadlīnijām, ko pēc iespējas ņem vai neņem vērā, izstrādājot gadskārtējo valsts budžeta likumu. Likumdevējs nedrīkstot pieļaut pēc jēgas savstarpēji pretrunīgu tiesību normu pastāvēšanu, īpaši attiecībā uz valsts budžeta līdzekļu piešķiršanu. Tas ne vien graujot ticību visai tiesību sistēmai, bet arī neatbilstot Saeimas kārtības rullī noteiktajai valsts budžeta izstrādāšanas un apstiprināšanas kārtībai.

Izskatāmajā lietā ar likumu iezīmētā naudas summa neesot faktiski nozarei nepieciešamā summa, bet esot uzlūkojama kā kvota. Šādas iezīmētas summas nozīmējot to, ka valdība nevar brīvi svērt visu jomu prioritātes, jo tai no sadalāmiem līdzekļiem jāizslēdz jau Saeimas noteiktās kvotas. Faktiski Saeima jau esot „priekšlēmusi” šo jautājumu valdības vietā, zināmā mērā iejaucoties valdības ekskluzīvajā kompetencē piedāvāt valsts budžetu. Līdz ar to Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa un tai līdzīgas tiesību normas esot pretrunā ar Satversmes 66. pantā paredzēto valsts budžeta pieņemšanas kārtību.

Neesot apšaubāms tas, ka Satversmes tiesa nevar pārbaudīt, vai kādā valsts budžeta programmā paredzētais finansējums ir atbilstošs, izņemot gadījumus, kad noteiktā finansējuma apmērs aizskar kādu no tiesību principiem vai ar Satversmes normām aizsargātas vērtības, konkretizētas tiesības vai likumiskās intereses. Izskatāmajā lietā varētu būt saskatāms labas likumdošanas principa pārkāpums un tiesiskās paļāvības principa pārkāpums.

Kā Edgars Pastars papildus norādīja tiesas sēdē, pašreizējā situācija atklāj, ka var būt tādi gadījumi, kad nozares saprot, ka nespēs gūt atbalstu finansējuma nodrošinājumam, ja to vērtēs Finanšu ministrija. Tāpēc finansējuma piešķiršana tiek noteikta nozaru likumos. Apstrīdētais regulējums nevarot radīt konkrētu personu tiesiskās paļāvības pārkāpumu, bet vienīgi atklājot to, ka šim principam neatbilst pats likumdošanas process. Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa neesot spēkā, jo tā esot pretrunā ar Satversmes 66. pantu. Likumdevēja ignorance attiecībā uz šīs normas esību pierādot, ka šī norma netiek un netiks īstenota.

Ja Saeima vēlas noteikt kādai nozarei papildu finansējumu, tai būtu pienākums noteikt arī konkrētu šādas prasības izpildei nepieciešamā finansējuma

avotu. Saprātīga prakse būtu tāda, ka vispārīgām nozaru likumos iekļautām normām par finansējuma piešķiršanu (kvotām) likumdevējs neseko. Ministru kabinetam un Saeimai gadskārtējā valsts budžeta izstrādē esot jābalstās uz reālām finansiālajām iespējām.

Apstrīdēto regulējumu nevarot atzīt par neatbilstošu Satversmei uz tā pamata, ka Satversmei neatbilst ar šo regulējumu pretrunā esoša norma.

Likumdevējam viena no savstarpēji pretrunīgajām normām būtu jāatceļ.

Secinājumu daļa

15. Gadskārtējā valsts budžeta likuma darbība ir ierobežota laikā – attiecīgā saimnieciskā gada ietvaros. Likums „Par valsts budžetu 2019. gadam” un tā 4. pielikumā noteiktais valsts budžeta finansējuma piešķirums, tostarp šajā lietā apstrīdētais regulējums, 2020. gada 1. janvārī zaudēja juridisko spēku, jo bija izpildīts. Turpmāk likums „Par valsts budžetu 2019. gadam” kalpo kā tiesiskais pamats un nepieciešamais atskaites punkts tajā noteikto finansējuma piešķirumu un izdevumu pēckontrolei.

Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punkts paredz, ka līdz sprieduma pasludināšanai tiesvedību lietā var izbeigt ar Satversmes tiesas lēmumu, ja apstrīdētā tiesību norma vai akts ir zaudējis spēku. Apstrīdētās normas vai akta spēka zaudēšanas gadījumā likums paredz Satversmes tiesai iespēju izbeigt tiesvedību, bet ne pienākumu to darīt. Šādā gadījumā Satversmes tiesai ir jānoskaidro, vai nepastāv apstākļi, kas tomēr prasa tiesvedību turpināt (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2014. gada 3. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2013-11-01 10. punktu*).

Izskatāmajā lietā pieteikumu iesnieguši Saeimas deputāti abstraktās tiesību normu kontroles ietvaros. Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka Ministru kabinets jau no 2014. gada, izstrādājot kārtējo valsts budžeta likumu, nav ievērojis Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto uzdevumu un Saeima, apstiprinot gadskārtējo valsts budžetu, nav ievērojusi pašas izdoto likumu. Turpretim Saeima norāda, ka Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā

noteiktā valsts budžeta finansējuma pieauguma neievērošana nepadara attiecīgo valsts budžeta piešķirumu par neatbilstošu Satversmei. Tiesas sēdē gan Finanšu ministrijas, gan Izglītības un zinātnes ministrijas pārstāvji norādīja, ka, arī sastādot likumprojektu „Par valsts budžetu 2021. gadam”, joprojām netiks pilnībā ievērota Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa, jo to izpildīt liedzot valsts ekonomiskās iespējas (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 22. septembra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 6. sēj. 62.-63. un 95.-97. lpp.*).

Satversmes tiesa uzskata, ka, pastāvot šādiem apstākļiem, konstatējama pamatota interese rast strīdus jautājuma risinājumu neatkarīgi no tā, vai apstrīdētais regulējums ir vai nav spēkā. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tā nav ierobežota izvērtēt gadskārtējo valsts budžeta likumu, pat ja saimnieciskais gads jau beidzies. Satversmes tiesa ir uzsvērusi, ka valsts budžeta sagatavošana, izstrādāšana un pieņemšana ir konstitucionāli nozīmīgs jautājums (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 9. punktu*). Arī Satversmes tiesas nolēmumam izskatāmajā lietā būs tālejoša nozīme turpmāko gadskārtējo valsts budžeta likumu sagatavošanas un pieņemšanas procesā.

Tādējādi Satversmes tiesai nav pamata izbeigt tiesvedību, kaut arī apstrīdētais regulējums ir zaudējis spēku.

16. Saeima ir lūgusi izbeigt tiesvedību lietā, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punktu, jo Satversmes tiesa nevarot izvērtēt noteiktai nozarei piešķirto valsts finansējumu, kura piešķirums esot likumdevēja politisks lēmums.

Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punkts noteic, ka līdz sprieduma pasludināšanai tiesvedību lietā var izbeigt ar Satversmes tiesas lēmumu citos gadījumos, ja tiesvedības turpināšana lietā nav iespējama. Ar jēdzienu „citi gadījumi” Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punktā saprotami šā panta pirmās daļas 1.–5. punktā neminēti gadījumi.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka valsts budžets ir gan valsts saimniecības plāns, gan valsts politikas īstenošanas līdzeklis (*sk. Satversmes tiesas 1998. gada*

27. novembra sprieduma lietā Nr. 01-05(98) 1. punktu un 2010. gada 18. janvāra sprieduma lietā Nr. 2009-11-01 8.1. punktu). Tādēļ valsts budžeta likums atspoguļo valsts politiskos lēmumus. Šos lēmumus ierobežo vai ļauj īstenot valsts budžetā noteiktās naudas summas. Valsts budžeta likums ietekmē ne tikai valsts politisko virzību, bet arī tautsaimniecības un sociālo attīstību. Valsts budžeta likums raksturo tā brīža Saeimas un Ministru kabineta politisko, tautsaimniecisko un sociālo „profilu”. Tādējādi valsts budžeta likumam ir vairākas funkcijas: politiskā, finansiāli politiskā, saimnieciski politiskā un, visbeidzot, arī kontroles funkcija.

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka tā nevērtē ar valsts budžeta finansējuma programmām veidotās politikas (*sal. sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-01-01 11.2. punktu*). Lai arī valsts budžeta likums ir izteikti „politisks” lēmums, tomēr demokrātiskā tiesiskā valstī valsts budžeta likuma sagatavošanā un pieņemšanā, izpildē un izpildes kontrolē ir jāievēro tiesības. Saskaņā ar Satversmes 85. pantu Satversmes tiesas uzdevums ir izskatīt lietas par likumu atbilstību Satversmei. Tā kā Satversmes 66. pantā noteiktās budžeta tiesības Saeima izmanto likuma formā, Satversmes tiesai ir pilnīga kompetence pārbaudīt to, vai likuma „Par valsts budžetu 2019. gadam” sagatavošanā un apstiprināšanā ir ievērota Satversme. Šajā lietā Satversmes tiesa nav aicināta vērtēt un arī nevērtēs to, vai ar apstrīdēto regulējumu veidotā politika ir pareiza.

Tādējādi Saeimas lūgums par tiesvedības izbeigšanu ir noraidāms.

17. Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka likuma „Par valsts budžetu 2019. gadam” pieņemšanas gaitā bija jāievēro Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa, bet Ministru kabinets to nav ievērojis, tādējādi pārkāpjot tiesiskuma, tiesiskās drošības un labas likumdošanas principus, kā arī ilgtspējas principu. Tomēr Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis tiesas sēdē norādīja, ka šīs lietas ietvaros nav izvērtējama Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas atbilstība Satversmei. Saeima paudusi viedokli, ka Pieteikuma iesniedzējs nav apstrīdējis

Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas atbilstību Satversmei un tādēļ šajā lietā tā nav izvērtējama.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tā valsts budžeta apakšprogrammas atbilstību Satversmes normām var izvērtēt vienīgi kopsakarā ar konkrētu tiesību normu, kas uzliek kādu pienākumu valstij un vienlaikus piešķir personai tiesības prasīt šā pienākuma izpildi. Tikai tā Satversmes tiesa var konstatēt, vai likumdevējs un citas valsts varas institūcijas ir rīkojušās atbilstoši Satversmes normām (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 17. februāra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2009-42-0103 11. punktu*). Šādas normas plašākā nozīmē skar Satversmes 66. pantā noteikto lemšanu par gadskārtējo valsts budžeta likumu.

Pieteikuma iesniedzējs Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas atbilstību Satversmei nav apstrīdējis.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tā var paplašināt prasījuma robežas un izvērtēt arī pieteikumā neapstrīdētu normu atbilstību, ja šīs normas ir tik cieši saistītas ar lietā apstrīdētajām normām, ka to izvērtēšana iespējama tā paša pamatojuma ietvaros, un tas nepieciešams gan konkrētās lietas izlemšanai, gan Satversmes tiesas procesa principu ievērošanai (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2007-23-01 17. punktu*).

Izskatāmajā gadījumā gan apstrīdētais regulējums, gan Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa regulē savstarpēji cieši saistītus valsts budžeta jautājumus. Apstrīdētais regulējums noteic valsts budžeta līdzekļu piešķirumu valsts dibinātām augstskolām, bet Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa prasa, lai Ministru kabinets ik gadu atvēl valsts finansētām augstskolām noteiktu valsts budžeta finansējuma daļu ar konkrētu pieaugumu, līdz valsts piešķirtais finansējums studijām valsts dibinātās augstskolās sasniegs vismaz divus procentus no iekšzemes kopprodukta. Tādējādi Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa ietiecas gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta sastādīšanas procesā un tās spēkā esība tieši ietekmē arī apstrīdēto regulējumu. Pieteikuma iesniedzēja argumentus par apstrīdētā regulējuma pieņemšanas procedūras

pārkāpumiem nav iespējams izvērtēt, nevērtējot arī Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas prasības un spēkā esību.

Lai paplašinātu lietas izskatīšanas robežas, procesuāli taisnīgi būtu uzklaustīt lietas dalībnieku viedokļus par tiesību normu, kuras satversmību tiesa vērtēs, paplašinot prasījuma robežas. Izskatāmajā gadījumā gan lietas dalībnieki, gan pieaicinātās personas sniedza savus apsvērumus par apstrīdētā regulējuma atbilstību Satversmei saistībā ar Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu un izteica savu viedokli arī par šīs normas saturu un spēkā esību. Tādējādi Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas izvērtēšana izskatāmās lietas ietvaros ir iespējama.

Tādēļ Satversmes tiesa izvērtēs arī Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas atbilstību Satversmes 66. pantam.

18. Pieteikuma iesniedzējs ir norādījis uz likumdevēja rīcības iespējamo neatbilstību vairākiem vispārējiem tiesību principiem. Pieteikumā pausts uzskats, ka likuma „Par valsts budžetu 2019. gadam” pieņemšanā bija jāievēro Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa, bet Ministru kabinets to nav ievērojis, tādējādi pārkāpjot Satversmes 1. pantā ietvertos tiesiskuma, tiesiskās drošības un labas likumdošanas principus, kā arī Satversmes 66. pantā ietverto ilgtspējas principu.

Demokrātiskā tiesiskā valstī likumdevējam un izpildvarai ir saistošas Satversmes prasības (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 17. punktu*). Satversmē ietvertās tiesību normas ir savstarpēji cieši saistītas (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 13. punktu*). Satversmes vienotības princips citstarp liedz atsevišķu konstitucionālo normu iztulkot šķirti no citām normām, jo Satversme kā vienots dokuments ietekmē katras atsevišķas normas tvērumu un saturu (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16. punktu*). Satversmes tiesa jau iepriekš ir saistījusi Satversmes 1. pantā atspoguļotos vispārējos tiesību principus ar Satversmes 66. pantā reglamentēto valsts budžeta pieņemšanas procedūru (*sk.,*

piemēram, Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 11.2. punktu).

Tādējādi Satversmes tiesa vērtēs apstrīdētā regulējuma un Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas atbilstību Satversmes 66. pantam kopsakarā ar Satversmes 1. pantu.

19. Atbilstoši Augstskolu likuma 77. panta pirmajai daļai valsts augstskolu finanšu resursus veido valsts pamatbudžeta līdzekļi, kā arī citi ienākumi, ko augstskolas gūst, veicot darbību savās satversmēs noteikto mērķu īstenošanai. Valsts pamatbudžeta līdzekļi augstskolām tiek piešķirti ar gadskārtējo valsts budžeta likumu.

Apstrīdētais regulējums noteic valsts piešķirto finansējumu studijām valsts dibinātās augstskolās 2019. gadā.

Saskaņā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 18. pantu budžeta sastādīšana Ministru kabinetā notiek noteiktā kārtībā: ministrijas un citas centrālās valsts iestādes atbilstoši budžeta sagatavošanas grafikam izstrādā un iesniedz Finanšu ministrijai valsts budžeta pieprasījumus, kas sagatavoti atbilstoši budžeta pieprasījumu izstrādāšanas pamatprincipiem, tostarp vidēja termiņa budžeta ietvara likumā attiecīgajam gadam noteiktā maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu apjoma ietvaros. Saskaņā ar tiesas sēdē Izglītības un zinātnes ministrijas un Finanšu ministrijas sniegto informāciju Finanšu ministrijai tika iesniegts valsts budžeta pieprasījums, kas bija atbilstošs Likuma par budžetu un finanšu vadību noteikumiem (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 22. septembra sēdes stenogrammu lietas materiālu 6. sēj. 61-65. un 99. lpp.*).

Likumprojekts „Par valsts budžetu 2019. gadam” tika izskatīts Ministru kabineta 2019. gada 6. marta sēdē (*sk. Ministru kabineta 2019. gada 6. marta sēdes protokolu Nr. 12*) un jau 2019. gada 8. martā iesniegts Saeimai.

Atbilstoši Likuma par budžetu un finanšu vadību 22. pantam Saeima pārbauda un apstiprina Ministru kabineta iesniegto gadskārtējo valsts budžeta likumprojektu paketi likumdošanas kārtībā.

Saeimas kārtības ruļļa 87.¹ pants paredz, ka budžeta likumprojektu paketi veido gadskārtējā valsts budžeta likuma projekts un ar budžetu saistīti likumprojekti. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevējam ir pienākums pārliicināties, ka valsts budžeta likumā un to pavadošo likumu paketē iekļauti visi jautājumi, kas attiecas uz konkrēto saimniecisko gadu un ir cieši saistīti ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu. Saeimai ir jāizvērtē, vai visi Ministru kabineta iesniegtie valsts budžeta paketes likumprojekti atbilst Saeimas kārtības ruļļa 87.¹ pantā norādītajiem kritērijiem (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2015. gada 25. marta sprieduma lietā Nr. 2014-11-0103 18.1. punktu*).

Izskatāmajā gadījumā lietas dalībnieki un pieaicinātās personas ir vienisprātis, ka apstrīdētā regulējuma projektā nebija paredzēts Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteiktais finansējuma pieaugums valsts dibinātajām augstskolām. Turklāt Saeima pārliicinājās, ka Ministru kabinets gadskārtējā valsts budžeta likuma projektu pavadošo likumprojektu paketē nav iekļāvis grozījumus Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā, un ar savu lēmumu noraidīja priekšlikumus gadskārtējā valsts budžeta likumā paredzēt tādu finansējumu, kas atbilstu Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas prasībām (*sk. 13. Saeimas 2019. gada 3. aprīļa ārkārtas sēdes stenogrammu. Latvijas Vēstnesis, 2019. gada 11. aprīlis, Nr. 73*). Lietas dalībnieki un pieaicinātās personas atzina, ka Ministru kabinets arī likumprojektos „Par valsts budžetu 2014. gadam”, „Par valsts budžetu 2015. gadam”, „Par valsts budžetu 2016. gadam”, „Par valsts budžetu 2017. gadam” un „Par valsts budžetu 2018. gadam” paredzējis valsts dibinātām augstskolām tādu finansējumu, kas nebija atbilstošs Augstskolu likuma 78. panta septītajai daļai, tomēr Saeima pieņēmusi Ministru kabineta iesniegtos gadskārtējā valsts budžeta likuma projektus līdz ar tos pavadošajiem likumprojektiem, negrozot Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 22. septembra sēdes stenogrammu lietas materiālu 6. sēj. 8., 43., 45., 116. un 144. lpp.*).

Tādējādi Ministru kabinets ir sagatavojis un Saeima pieņēmusi apstrīdēto regulējumu, kurā nebija ievērota Augstskolu likuma 78. panta

septītajā daļā ietvertā prasība pēc noteikta apmēra valsts budžeta finansējuma pieauguma.

20. Saskaņā ar tiesiskas valsts principu Saeimai ir saistoši likumi, kurus tā pati ir pieņēmusi. Tātad, ja Saeima ar likumu paredzējusi noteiktus izdevumus, tai tie arī jāievēro valsts budžeta apspriešanas un apstiprināšanas procesā. Šo prasību arī pati Saeima ir konkretizējusi savā iekšējā kārtībā, Saeimas kārtības ruļļa 111. panta otrajā daļā noteicot: „Ja, pieņemot likumprojektu, rodas pretrunas ar spēkā esošajiem likumiem, Saeimai jānosaka, ka jaunais likums vai tā atsevišķas daļas stāsies spēkā vienlaikus ar grozījumiem spēkā esošajos likumos.” Šī norma atspoguļo racionāla likumdevēja principu, kas uzliek Saeimai pienākumu nepieņemt savstarpēji pretrunīgus likumus. Tas nozīmē, ka Saeimai, pieņemot apstrīdēto regulējumu, bija citstarp jāapsver tā saderība ar Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu.

Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa noteic konkrētu valsts budžeta līdzekļu daļu, kas ar valsts budžeta likumu ik gadu ir piešķirama noteiktai nozarei un vajadzībām, proti, valsts dibinātām augstskolām un studijām tajās. Saeima un vairākas pieaicinātās personas norādījušas, ka Augstskolu likuma 78. panta septītās daļas ievērošana nebija iespējama, jo šajā normā noteiktās prasības bija pretējas valsts finansiālajām iespējām un vajadzībai pēc sabalansēta valsts budžeta (*sk., piem., Satversmes tiesas 2020. gada 22. septembra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 6. sēj. 40. lpp. un 7. sēj. 47. un 56. lpp.*). Atsevišķas pieaicinātās personas norādīja, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa ierobežo Ministru kabineta kompetenci valsts budžeta projekta sastādīšanā (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 22. septembra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 6. sēj. 75. lpp. un 7. sēj. 15. lpp.*).

Tādēļ Satversmes tiesai jāpārbauda, vai Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa atbilst Satversmes 1. un 66. pantam.

21. Satversmes 66. pants noteic, ka Saeima ik gadus pirms saimnieciskā gada sākšanās lemj par valsts ienākumu un izdevumu budžetu, kura projektu tai

iesniedz Ministru kabinets. Ja Saeima pieņem lēmumu, kurš saistīts ar budžetā neparedzētiem izdevumiem, tad lēmumā jāparedz arī līdzekļi, ar kuriem segt šos izdevumus. Pēc budžeta gada notecēšanas Ministru kabinetam jāiesniedz Saeimai apstiprināšanai norēķini par budžeta izpildīšanu.

Satversmes 66. pants diktē valsts budžeta tiesiskā regulējuma pamatnoteikumus. Šim pantam ir noteikta struktūra: tā pirmais teikums noteic: 1) valsts budžeta jēdzienu un mērķi; 2) valsts budžeta sastādīšanas procedūru; 3) noteikumus par valsts budžeta sastādīšanu un iesniegšanu Saeimai, savukārt otrais teikums izvirza nosacījumus attiecībā uz valsts budžeta saturu, bet trešais teikums paredz valsts budžeta izpildes pēckontroli.

21.1. Satversmes 66. pantā atklājas varas dalīšanas princips, atbilstoši kuram valsts budžeta sastādīšanas un izskatīšanas jomā izpildvaras un likumdevējvaras īpašās kompetences tiek nošķirtas. Izpildvarai Ministru kabineta personā ir jāpastāda saimnieciskā gada valsts ienākumu un izdevumu budžeta projekts, bet likumdevējvarai Saeimas personā tas jāizlemj.

Valsts budžeta likuma projekta iniciatīvas tiesības ir vienīgi Ministru kabinetam, un tieši Ministru kabinets ir atbildīgs par valsts budžeta plāna piedāvājuma izveidi.

Saeima var gadskārtējā valsts budžetā noteikt īpašus papildu izdevumus tikai tad, ja norāda Ministru kabinetam konkrētus ieņēmumu avotus.

Valsts budžeta projekta sastādīšanā Ministru kabinetam ir samērā plaša rīcības brīvība, taču tiesiskas valsts princips prasa, lai tas darbotos likuma un tiesību ietvaros. Ministru kabineta rīcību ierobežo likumos noteiktie valsts uzdevumi un konkrēti tiesiskie pienākumi, kuri izriet no tiesību normām un tiesību piemērošanas aktiem un kuru finansēšanai Ministru kabinetam ir jāparedz atbilstoši līdzekļi. Tas pats atspoguļots arī Likuma par budžetu un finanšu vadību 1. panta otrajā daļā, kas definē budžeta mērķi.

21.2. Satversmes 66. panta tekstā atklājas arī vairāki valsts budžeta tiesību konstitucionālie principi, tostarp valsts budžeta pilnīguma princips. Satversmes 66. pants prasa, lai valsts budžetā būtu atspoguļoti visi gaidāmie valsts ieņēmumi un ieplānotie izdevumi. Tie gadskārtējā valsts budžeta likumā

ir uzrādāmi pilnīgi, aptverot visas valsts darbības jomas. Visi konkrētie noteiktam gadam paredzētie finansējuma avoti un apmērs, kā arī izdevumi ir pilnīgi aptverami un atspoguļojami valsts budžeta likumā, lai gan Ministru kabinetam, plānojot budžetu, gan Saeimai, lemjot par budžetu, būtu paties un skaidrs priekšstats par gaidāmajiem valsts ienākumiem un plānotajiem izdevumiem. Tādējādi Saeima var izvērtēt Ministru kabineta piedāvāto ienākumu prognozi un izlemt, vai tā ir reāla.

21.3. Valsts budžeta sastādīšanā Ministru kabinetam jāievēro saimnieciskums. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Ministru kabineta pienākums iesniegt Saeimai valsts budžeta projektu neaprobežojas tikai ar noteikta satura dokumentu iesniegšanu Saeimā. No Satversmes 66. panta otrās daļas izriet secinājums, ka valsts budžeta likuma projektam pēc iespējas ir jāatbilst faktiskajai valsts ekonomiskajai situācijai (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 15.1. punktu*). Tātad valsts budžeta patiesuma princips aizliedz Ministru kabinetam – valsts budžeta sagatavotājam – un Saeimai – valsts budžeta apstiprinātājam – apzināti iekļaut budžetā tādus plānotos ienākumus un paredzamos izdevumus, kuri balstīti uz acīmredzami kļūdainiem pieņēmumiem (prognozēm) vai aprēķiniem, t. i., ar faktisko situāciju nesaistītiem aprēķiniem. Tas gan neizslēdz iespēju saprātīgi prognozēt, ka valsts izdevumi būs mazāki vai ieņēmumi lielāki. Arī Likuma par budžetu un finanšu vadību 1. panta otrā daļa noteic, ka, budžetu izstrādājot, jāņem vērā tas, lai izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi, un jāņem vērā arī nepieciešamība nodrošināt vispārējo ekonomisko līdzsvaru. Tas nozīmē, ka Ministru kabinetam ir jāievēro un jānodrošina likumos noteikto pienākumu izpildei nepieciešamais finansējums, bet tā, lai netiktu iedragāts valsts ekonomiskais līdzsvars.

Savukārt likumā noteikts pienākums atvēlēt konkrēta apmēra finansējumu tā, ka tas liedz Ministru kabinetam ņemt vērā sociālekonomisko tautsaimniecības attīstības prognozi, kā arī sabalansēt plānotos izdevumus starp visām nozarēm, Ministru kabinetu budžeta sastādīšanas procesā sasaista. Šāda likuma norma pēc būtības liedz Ministru kabinetam sagatavot valsts budžeta projektu, rēķinoties ar pastāvošo ekonomisko situāciju, kā arī valstij faktiski pieejamiem finanšu

resursiem (*sal. sk. Lietuvas Republikas Konstitucionālās tiesas 2002. gada 14. janvāra spriedumu lietā Nr. 25/01*). Jo vairāk likumos iekļautu konkrēta apmēra budžeta finansējumu pagērošu prasījumu, jo vairāk sašaurinās Ministru kabineta kompetence brīvi lemt par valsts uzdevumu finansēšanas prioritātēm un izpildvaras iespējas izpildīt valsts uzdevumus.

21.4. Satversmes 66. pants paredz, ka valsts budžets ir pieņemams laiku pa laikam – ik gadus, t. i., periodiski, lai aptvertu vienu laika nogriezni – saimniecisko gadu (*sal. sk. Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu*). Valsts budžeta likuma periodiskums stiprina likumdevējas varas – Saeimas – pozīcijas iepretim izpildvarai – Ministru kabinetam. Tas neliedz Saeimai plānot valsts ieņēmumus un izdevumus arī plašākās robežās, piemēram, pieņemot vidēja termiņa – triju kalendāra gadu – budžetu. Tas, protams, ir abstraktāks budžets, kas tikai iezīmē paredzamos ieņēmumus un izdevumus ilgtermiņa perspektīvā, bet nav uztverams kā konkrēts pilnvarojums izpildvarai izdarīt konkrētus izdevumus vai rīkoties konkrētu ieņēmumu gūšanai. Jo garāks ir plānotais budžeta periods, jo grūtāk gan izpildvarai, gan likumdevējam ir noteikt precīzākas valsts ieņēmumu un izdevumu prognozes, un šīs grūtības var apdraudēt budžeta patiesumu.

Tātad valsts budžeta sastādīšana un pieņemšana ir balstīta uz varas dalīšanas principu, kā arī pilnīguma, saimnieciskuma un patiesuma principiem, kas citstarp aizliedz sasaistīt Ministru kabinetu budžeta sastādīšanas procesā, nosakot tam pienākumu atvēlēt konkrēta apmēra finansējumu tā, ka tas liedz Ministru kabinetam ņemt vērā sociālekonomisko tautsaimniecības attīstības prognozi, kā arī sabalansēt plānotos izdevumus starp visām nozarēm.

22. Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa prasa, lai Ministru kabinets ik gadus paredz noteikta apjoma finansējumu un tā pieaugumu valsts augstskolu izdevumu segšanai sasaistē ar valsts iekšzemes kopproduktu.

Šāda prasība būtiski ierobežo Ministru kabineta kompetenci un iespējas sastādīt ekonomiski sabalansētu valsts budžetu. Ar noteiktas būtiskas izdevumu

daļas pastāvīgu ilgtermiņa „iezīmēšanu” dažādos likumos, kas pārsniedz viena saimnieciskā gada ietvarus, Saeima pārņem budžeta sastādīšanas kompetenci sev un būtiski sašaurina to Ministru kabinetam. Tādējādi budžeta sastādīšanas kompetence faktiski tiek pārnesta no izpildvaras uz likumdevējvaru, bet šāda pārnese ir pretēja varas dalīšanas principam un Satversmes 66. panta pirmajam teikumam.

Tāpat, nosakot konkrētas valsts budžeta daļas dažādos likumos, tiek ignorēta valsts budžeta likuma nozīme un mērķis. Ja Saeima ar citiem likumiem jau faktiski un ilgtermiņā iepriekš „sadala” budžeta izdevumus, tad vispār zūd vajadzība pēc vienota valsts budžeta likuma. Šādā veidā sadrumstalots valsts budžets kļūst nepārskatāms un tā vadīšana – apgrūtināta. Taču Satversmes 66. panta pirmais teikums prasa, lai Ministru kabinets ik gadus sastādītu vienotu un pārskatāmu valsts budžeta likumu un Saeima ik gadus par to lemtu.

Visbeidzot, pieņemot ikvienu lēmumu par budžetu, ir jāievēro ekonomiskā līdzsvara prasība. Budžeta ekonomika ir nesaraujami saistīta ar pārējo ekonomisko un finanšu politiku. Tādēļ Ministru kabinetam ir pienākums patstāvīgi sagatavot faktiski izpildāmu valsts budžeta projektu. Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa, kurā iekšzemes kopprodukts izmantots kā indikators valsts budžeta finansējuma palielināšanai, tikai šķietami ir orientēta uz valsts ekonomisko izaugsmi. Iekšzemes kopprodukts ir tikai viens no ekonomiskās izaugsmes indikatoriem. Sasaiste ar to ierobežo Ministru kabinetu, liedzot tam pienācīgi ievērot no saimnieciskuma principa izrietošo pretcikliskas fiskālās politikas principu, kas atspoguļots Fiskālās disciplīnas likuma tekstā, t. i., liedzot Ministru kabinetam īstenot savu, pretciklisku ekonomisko politiku, piemēram, iekšzemes kopprodukta pieauguma gadījumā samazināt valsts izdevumu finansējumu, lai veidotu uzkrājumu vai atvēlētu lielāku finansējumu valsts ārējā parāda vai valsts budžeta deficīta segšanai.

Tādējādi Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa neatbilst Satversmes 1. pantam un 66. panta pirmajam teikumam.

Tā kā Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa neatbilst Satversmes 1. pantam un 66. panta pirmajam teikumam, apstrīdētais regulējums ir atzīstams par atbilstošu šīm Satversmes normām.

23. Satversmes tiesas sēdē 13. Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas priekšsēdētājs Mārtiņš Bondars norādīja: sabiedrībai esot jāsaprot, ka Augstskolu likuma 78. panta septītā daļa ir „solījuma norma”, kura nekad nav tikusi ievērota.

Saskaņā ar Satversmes 66. un 73. pantu budžeta tiesības ir vienīgi Saeimai. Tautai nav budžeta tiesību, jo budžeta likumu nevar nodot tautas nobalsošanai. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka valsts budžeta likuma pieņemšana ir svarīga Saeimas funkcija, kuru tā veic kā institūcija, kas ir tieši atbildīga Latvijas tautas priekšā. Salīdzinājumā ar citām valsts budžeta izstrādāšanā un pieņemšanā iesaistītajām konstitucionālajām institūcijām tieši Saeimai ir pati nozīmīgākā konstitucionāli tiesiskā loma šā konstitucionālā uzdevuma veikšanā (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 10. punktu*). No tā izriet arī īpaša Saeimas politiskā atbildība tautas priekšā budžeta lēmumu sakarā, un šīs atbildības pamatā ir savstarpējas uzticēšanās attiecības, jo Saeimas rīcībā ir tikai tie finanšu līdzekļi, kurus tai uzticējusi tauta.

No tiesiskas valsts principa izriet prasība pēc tā, lai ikvienas valsts iestādes rīcība būtu patiesa. Tādu tiesību normu pieņemšana, kuras jau no sākta gala ir tikai tukši vēlētajiem adresēti solījumi, kas netiks pildīti ar tautas uzticētajiem līdzekļiem, neatbilst tiesiskas valsts principam. Šāda rīcība apdraud pašus ar Satversmi aizsargātās valsts demokrātiskās iekārtas pamatus.

Turklāt Satversmes tiesa vērs likumdevēja uzmanību uz to, ka arī vairākos citos likumos iekļautas Augstskolu likuma 78. panta septītajai daļai līdzīgas normas. Šādu normu saglabāšana, ja Saeima valsts budžeta lemšanas laikā tās atstāj bez ievēribas, rada visupirms nesaderību ar gadskārtējo valsts budžeta likumu, kā arī pamatotas šaubas par to satversmību.

Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

1. Atzīt Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 66. panta pirmajam teikumam.

2. Atzīt likuma „Par valsts budžetu 2019. gadam” 4. pielikuma programmu 03.00.00 „Augstākā izglītība”, programmu 02.03.00 „Augstākā medicīnas izglītība”, programmu 20.00.00 „Kultūrizglītība” un apakšprogrammu 22.02.00 „Augstākā izglītība” līdz ar šajās programmās paredzētajām dotācijām valsts augstskolām par atbilstošām Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 66. panta pirmajam teikumam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā pasludināšanas brīdī.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

Sanita Osipova