



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

---

## SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā

Rīgā 2021. gada 7. maijā

lietā Nr. 2020-40-01

Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Sanita Osipova, tiesneši 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 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 8. punktu un 28.<sup>1</sup> pantu, rakstveida procesā 2021. gada 7. aprīļa tiesas sēdē izskatīja lietu

**„Par likuma „Par valsts budžetu 2020. gadam” programmu un apakšprogrammu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai, ciktāl tās neparedz Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteikto valsts finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai 2020. gadā, atbilstību Satversmes 1. un 66. pantam”.**

### Konstatējošā daļa

1. Saeima 2018. gada 13. decembrī pieņēma likumu „Grozījums Veselības aprūpes finansēšanas likumā”, papildinot Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumus ar 11. punktu, kas noteica, ka Ministru kabinets, sagatavojot likumprojektu par valsts budžetu 2019. gadam un likumprojektu par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam, paredz valsts finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas

paaugstināšanai vidēji gadā 20 % apmērā: 2019. gadā – 87 483 708 *euro*, 2020. gadā – 191 227 820 *euro* un 2021. gadā – 314 599 953 *euro*. Likums „Grozījums Veselības aprūpes finansēšanas likumā” stājās spēkā 2018. gada 20. decembrī.

Ministru kabinets 2019. gada 14. oktobrī iesniedza Saeimai likumprojektu „Par valsts budžetu 2020. gadam” un likumprojektu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam”.

Saeima 2019. gada 14. novembrī pieņēma likumu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam”.

Tajā pašā dienā Saeima pieņēma arī likumu „Par valsts budžetu 2020. gadam”. Likuma 4. pielikumā bija ietvertas šādas programmas un apakšprogrammas, kas citstarp paredz valsts budžeta finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksai: 02.04.00 „Rezidentu apmācība”, 33.14.00 „Primārās ambulatorās veselības aprūpes nodrošināšana”, 33.15.00 „Laboratorisko izmeklējumu nodrošināšana ambulatorajā aprūpē”, 33.16.00 „Pārējo ambulatoro veselības aprūpes pakalpojumu nodrošināšana”, 33.17.00 „Neatliekamās medicīniskās palīdzības nodrošināšana stacionārās ārstniecības iestādēs”, 33.18.00 „Plānveida stacionāro veselības aprūpes pakalpojumu nodrošināšana”, 39.03.00 „Asins un asins komponentu nodrošināšana”, 39.04.00 „Neatliekamā medicīniskā palīdzība”, 39.06.00 „Tiesu medicīniskā ekspertīze”, 45.01.00 „Veselības aprūpes finansējuma administrēšana un ekonomiskā novērtēšana”, 46.01.00 „Uzraudzība un kontrole”, 46.03.00 „Slimību profilakses nodrošināšana”, 22.10.00 „Starptautisko operāciju un Nacionālo bruņoto spēku personālsastāva centralizētais atalgojums”, 06.01.00 „Valsts policija”, 10.00.00 „Valsts robežsardzes darbība”, 38.05.00 „Veselības aprūpe un fiziskā sagatavotība”, 01.03.00 „Sociālās korekcijas izglītības iestāde”, 02.01.00 „Profesionālās izglītības programmu īstenošana”, 09.10.00 „Murjāņu sporta ģimnāzija”, 05.01.00 „Sociālās rehabilitācijas valsts programmas”, 05.03.00 „Aprūpe valsts sociālās aprūpes institūcijās”, 05.37.00 „Sociālās integrācijas valsts aģentūras administrēšana un profesionālās un sociālās rehabilitācijas pakalpojumu nodrošināšana”, 05.62.00 „Invaliditātes ekspertīžu

nodrošināšana”, 04.05.00 „Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras speciālais budžets”, 04.01.00 „Ieslodzījuma vietas”, 01.00.00 „Mērķdotācijas izglītības pasākumiem” (turpmāk kopā arī – apstrīdētais regulējums). No apstrīdētā regulējuma izriet, ka izdevumi, kas saistīti ar ārstniecības personu darba samaksu, 2020. gadā paaugstināti par 60 111 198 *euro*.

**2. Pieteikuma iesniedzējs – tiesībsargs** (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) – uzskata, ka apstrīdētais regulējums, ciktāl tas neparedz Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteikto valsts finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai 2020. gadā, ir pretrunā ar Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pantā nostiprināto tiesiskuma principu un tiesiskās drošības principu, kā arī Satversmes 66. pantā nostiprināto ilgtspējas principu. Šāda pretruna radot būtisku valsts un sabiedrības interešu apdraudējumu.

Likumdevējs neesot ievērojis tiesiskuma principu, jo atvēlētā valsts budžeta līdzekļu daļa neatbilstot Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteiktajam, proti, likumdevējs neesot respektējis paša pieņemto tiesību normu.

Likumdevējs neesot ievērojis tiesiskās drošības principu. Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā likumdevējs devis sabiedrībai skaidru apsolījumu triju gadu garumā konkrētā apmērā paaugstināt veselības aprūpes darbinieku darba samaksu. Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteiktais finansējuma apmērs esot vērtējams nevis kā valsts budžeta sastādīšanas vadlīnija vai princips, bet gan kā tiesību norma, kas budžeta gada ietvaros nosaka konkrētu summu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai – vidēji 20 % apmērā. Apstrīdētais regulējums izjaucot tiesisko skaidrību, turklāt Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkta neievērošanas dēļ mazinoties ārstniecības personu un pārējās sabiedrības uzticēšanās valstij.

Likumdevējs esot pārkāpis arī ilgtspējas principu. No Latvijas vidēja termiņa un ilgtermiņa politikas un attīstības plānošanas dokumentiem – Latvijas

Nacionālā attīstības plāna 2021.–2027. gadam (NAP2027) un Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģijas līdz 2030. gadam (Latvija 2030) – izrietot, ka veselības aprūpes sistēmas attīstība ir viena no galvenajām valsts prioritātēm. Veselības aprūpe neesot iedomājama bez ārstniecības personām. Pārāk mazs veselības aprūpei atvēlētā valsts finansējuma apmērs esot šķērslis labāku veselības aprūpes sistēmas darbības rezultātu sasniegšanai, jo nozarei nepieciešams pietiekams finansējums darbaspēka piesaistei un noturēšanai. Apstrīdētajā regulējumā paredzētā valsts budžeta līdzekļu daļa esot uz pusi mazāka, nekā noteikts Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā, tādējādi esot apdraudēta nozares attīstība un negatīvi ietekmēta kopējā sabiedrības interese – kvalitatīva veselības aizsardzība – un līdz ar to arī valsts ilgtspēja.

Valsts budžeta veidošanā konstitucionālajām institūcijām esot svarīgi panākt tā līdzsvarotību, ņemot vērā valsts ekonomiskās iespējas. Tomēr demokrātiskā tiesiskā valstī neesot pieļaujams tas, ka likumdevējs ignorē paša pieņemtās tiesību normas, īpaši tādas, kuru izpilde ir cieši saistīta ar ilgtspējīgu sabiedrības un valsts labklājības attīstību. Atbilstoši ilgtspējas principam likumdevējam esot jāspēj rast pienācīgu līdzsvaru starp izvirzītajiem mērķiem, pieņemtajām tiesību normām un valsts ekonomiskajām iespējām.

Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkts triju gadu ietvaros paredzot noteiktas naudas summas konkrēta prioritāra mērķa sasniegšanai. Atbilstoši racionāla likumdevēja principam Saeimai esot pienākums nepieņemt savstarpēji pretrunīgus likumus. Līdz ar to Saeimai, lemjot par valsts budžetu 2020. gadam un secinot, ka tas nesader ar Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktu, atbilstoši labas likumdošanas principam vajadzējis šo pārejas noteikumu punktu izslēgt no tiesību sistēmas.

**3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima** – lūdz izbeigt tiesvedību lietā, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punktu. Gadskārtējā valsts budžeta pieņemšanas ietvaros izšķiršanās par politiski lietderīgāko risinājumu atbilstoši Satversmes 66. panta pirmajai daļai

esot Saeimas kompetencē. Satversmes tiesai neesot piešķirta kompetence izvērtēt, kādā apmērā 2020. gadā bija piešķirams valsts finansējums veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai, jo tas esot politisks jautājums.

Saeima atzīst, ka apstrīdētajā regulējumā paredzētais līdzekļu apjoms neatbilst Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteiktajam. Taču Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteiktais uzdevums esot aplūkojams kopsakarā ar citām tiesību normām. Ministru kabinetam vajadzējis ievērot citos likumos noteiktās un no valsts starptautiskajām saistībām izrietošās pieļaujamā valsts budžeta deficīta un fiskālās politikas prasības un principus, panākt vispārēju ekonomisko līdzsvaru un gādāt par to, lai valsts budžeta programmas nodrošinātu attīstības plānošanas dokumentos izvirzīto mērķu un plānoto rezultātu sasniegšanu. Turklāt valsts budžets primāri esot politikas plānošanas dokuments valsts finanšu jomā.

Apstrīdētais regulējums atbilstot tiesiskās noteiktības principam. Tas esot pietiekami skaidrs, un no tā esot iespējams izsecināt, cik liels valsts finansējums tika piešķirts veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai 2020. gadā. Apstrīdētais regulējums nevienai konkrētai personai neradot subjektīvas tiesības, bet tikai nosakot konkrētajam mērķim piešķiramo valsts finansējumu. Arī Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkts nevienai personai neradot subjektīvas tiesības uz valsts finansējumu vai šā finansējuma pieaugumu. Šajā normā esot noteikts uzdevums Ministru kabinetam, un tā neesot nepārprotami vērsta uz konkrētu, identificējamu tiesību piešķiršanu konkrētām personām. Tādēļ Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkts neesot varējis radīt veselības aprūpes darbiniekiem tiesisko paļāvību uz attiecīgu valsts finansējuma pieaugumu.

Apstrīdētā regulējuma pieņemšanā esot ievēroti likumprojekta izskatīšanas procesuālie noteikumi. Savukārt nesaskaņa starp apstrīdēto regulējumu un Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktu neesot radījusi būtisku valsts un sabiedrības interešu apdraudējumu, jo tā nevienai konstitucionālajai institūcijai neesot liegusi pildīt tai Satversmē

noteiktos uzdevumus un funkcijas un neesot ierobežojusi nevienas personas pamattiesības. Līdz ar to apstrīdētais regulējums atbilstot tiesiskuma principam.

Gadskārtējam valsts budžetam vajagot būt vērstam uz demokrātiskas tiesiskas valsts ilgtspējīgu attīstību, tomēr šā mērķa izpilde esot tiesībpolitisks jautājums, kas neesot pārbaudāms ar juridiskiem apsvērumiem.

**4. Pieaicinātā persona – Mg. iur. Dita Plepa** – norāda, ka Saeima ar 2018. gada 13. decembra likumu „Grozījums Veselības aprūpes finansēšanas likumā” ir noteikusi Ministru kabinetam uzdevumu valsts budžeta projekta izstrādes ietvaros paredzēt noteiktus līdzekļus veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai. Atbilstoši varas dalīšanas principam Saeima esot tiesīga ar likumu noteikt Ministru kabinetam uzdevumus, tostarp arī ilgtermiņa.

Atbilstoši Satversmes 59. pantam Ministru kabinetam, izstrādājot valsts budžeta projektu, esot saistoši Saeimas pieņemtie likumi un uz Ministru kabinetu gulstoties politiskā atbildība par izstrādāto budžeta projektu. Ja Ministru kabinets nevar izpildīt kādu Saeimas pieņemtu likumu, tam esot pienākums piedāvāt grozījumus attiecīgajā likumā vai arī iesniegt demisijas rakstu, savukārt Saeimai esot tiesības noraidīt Ministru kabineta iesniegto valsts budžeta projektu, šādu lēmumu pamatojot ar to, ka likums (uzdevums) nav pienācīgi izpildīts.

Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkts esot vērtējams gan kā īstermiņa, gan kā ilgtermiņa uzdevums, jo tas attiecoties uz likumprojektu par valsts budžetu 2019. gadam un likumprojektu par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam.

Lietā būtiska nozīme esot Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkta pieņemšanas procedūrai. Negatīva Finanšu ministrijas atsauksme nozīmējot to, ka Saeimai ir jālemj, kādā veidā iecerētie pasākumi tiks finansēti. Pieņemot Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktu, Saeimai vajadzējis darboties atbilstoši Satversmes 66. panta otrajai daļai un paredzēt arī līdzekļus, ar kuriem tiks segti valsts budžetā neparedzēti izdevumi.

Konstitucionālajām institūcijām, secinot, ka Saeimas pieņemtajā likumā noteiktā uzdevuma izpildei atvēlēt budžeta līdzekļus nav iespējams, atbilstoši Satversmes 66. pantam un labas likumdošanas principam esot bijis pienākums rīkoties, tomēr tām esot bijusi brīvība rīcības veida izvēlē.

**5. Pieaicinātā persona – Augsburgas universitātes Juridiskās fakultātes profesors *Dr. iur. Matias Rossi (Matthias Rossi)*** – norāda, ka tieši parlamentam ir suverenitāte jautājumā par to, cik daudz līdzekļu kurām jomām jāieplāno valsts budžetā. Šīs parlamentārās budžeta veidošanas tiesības esot demokrātiskās gribas veidošanas konstitutīvais pamats tiesiskā valstī.

Līdz ar to parlaments drīkstot noteikt valdībai uzdevumu par konkrētu līdzekļu aprēķinu budžeta plānā. Budžeta plāna sagatavošanas procesa ietekmēšanas tiesību konstitucionālās robežas nosakot tas, vai valdības brīvība budžeta plānošanas procesā netiek samazināta līdz nullei, parlamentam pārņemot savā kompetencē visu budžeta plānošanas procesu, un tas, vai noteikto apmēru dēļ netiek liegts ieplānot finanšu līdzekļu piešķirumus citām budžeta apakšprogrammām, kurām raksturīgi „obligātie izdevumi”.

Ja valdības sastādītā gadskārtējā budžeta projektā nav ievēroti citos likumos ietvertie apsolījumi noteiktu daļu budžeta līdzekļu piešķirt konkrētam mērķim un šāds budžeta projekts tiek apstiprināts parlamentā, tas liecinot par parlamentārā vairākuma politisko lēmumu neievērot likumā noteikto, taču neatceļot minēto apsolījumu. Likumā ietvertais apsolījums esot atceļams ar attiecīgā likuma grozījumiem, kas pieņemti parastajā parlamentārajā procedūrā, ievērojot parlamentārā mazākuma tiesības un atklātības principu. Līdz likuma grozījumu pieņemšanai apsolījums juridiski paliekot spēkā.

### **Secinājumu daļa**

**6.** Argumentus par tiesvedības izbeigšanu lietā Satversmes tiesa izvērtē pirms apstrīdēto normu satversmības pārbaudes (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 2. novembra sprieduma lietā Nr. 2020-14-01 6. punktu*).

**6.1.** Saeima ir lūgusi Satversmes tiesu izbeigt tiesvedību lietā, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punktu. Saeima norāda, ka apmērs, kādā 2020. gadā bija piešķirams valsts finansējums veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai, ir tiesībspolitisks jautājums, kura risināšana atbilstoši Satversmes 66. panta pirmajai daļai esot Saeimas kompetencē.

Atbilstoši Satversmes 85. pantam Satversmes tiesa tai likumā noteiktās kompetences ietvaros izskata lietas par likumu atbilstību Satversmei un ir tiesīga atzīt par spēkā neesošiem likumus un citus tiesību aktus vai to daļas.

Saskaņā ar Satversmes 66. panta pirmo teikumu Saeima lemj par valsts ienākumu un izdevumu budžetu. Likuma par budžetu un finanšu vadību 5. panta trešā daļa noteic, ka valsts budžeta līdzekļus var piešķirt vai saņemt vienīgi ar gadskārtējā valsts budžeta likumā paredzētu apropriāciju. Tātad Satversmes 66. pantā noteiktās tiesības lemt par gadskārtējo valsts budžetu Saeima izmanto likuma formā.

Tā kā pārbaude, vai likums atbilst Satversmei, ir Satversmes tiesas kompetencē, Satversmes tiesas kompetencē ietilpst arī pārbaude, vai gadskārtējā valsts budžeta likuma sagatavošanas un apstiprināšanas laikā ir ievērota Satversme. Tomēr Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tā nevērtē ar valsts budžeta finansējuma programmām veidotās politikas pareizību (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2019-29-01 16. punktu*).

Izskatāmajā lietā Pieteikuma iesniedzējs ir norādījis, ka apstrīdētais regulējums nav bijis atbilstošs Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktam. Saskaņā ar Satversmes 85. pantu Satversmes tiesas kompetencē neietilpst likumu savstarpējo pretrunu risināšana. Tomēr Pieteikuma iesniedzējs ir norādījis arī to, ka minētās nesakritības dēļ apstrīdētā regulējuma sagatavošanā un pieņemšanā nav ievērots Satversmes 1. un 66. pants. Šāda prasījuma pārbaude ir Satversmes tiesas kompetencē. Satversmes tiesa nepārbaudīs, vai ar apstrīdēto regulējumu noteiktā veselības aprūpes darbinieku darba samaksas politika ir atbilstoša Satversmei.

Tādējādi Saeimas lūgums par tiesvedības izbeigšanu ir noraidāms.



**6.2.** Gadskārtējā valsts budžeta likuma darbība ir ierobežota laikā – attiecīgā saimnieciskā gada ietvaros. Saskaņā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 9. panta ceturto daļu visas apropriācijas zaudē spēku saimnieciskā gada beigās. Atbilstoši šā likuma 4. pantam saimnieciskais gads ilgst no 1. janvāra līdz 31. decembrim. Tādējādi apstrīdētais regulējums, kas citstarp noteica finansējuma apmēru veselības aprūpes darbinieku darba samaksai 2020. gadā, zaudēja spēku 2020. gada 31. decembrī.

Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punkts noteic, ka tiesvedību lietā var izbeigt līdz sprieduma pasludināšanai, ja apstrīdētā tiesību norma ir zaudējusi spēku.

Satversmes tiesa jau iepriekš ir konstatējusi, ka lietas sagatavošanas termiņu dēļ var izveidoties tāda situācija, ka brīdī, kad tiesas sēdē tiek pārbaudīta gadskārtējā valsts budžeta likuma atbilstība Satversmei, tas jau ir zaudējis spēku, lai gan pieteikuma iesniegšanas brīdī likums vēl bija spēkā. Tomēr šādos gadījumos Satversmes tiesa uzskatījusi, ka valsts budžeta sagatavošana, izstrādāšana un pieņemšana ir konstitucionāli pietiekami nozīmīgs jautājums, un tādēļ izvērtējusi gadskārtējā valsts budžeta likuma atbilstību Satversmei, kaut arī tas vairs nebija spēkā (*sal. sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 9. punktu un 2020. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2019-29-01 15. punktu*).

Izskatāmajā lietā ir vērtējama gadskārtējā valsts budžeta likuma daļas atbilstība Satversmei kopsakarā ar vidēja termiņa budžeta ietvara likumu. Šādā aspektā Satversmes tiesa gadskārtējā valsts budžeta likuma daļas atbilstību Satversmei vēl nav aplūkojusi, tādēļ, pēc Satversmes tiesas ieskata, būtu lietderīgi turpināt lietas izskatīšanu.

**Līdz ar to tiesvedība lietā ir turpināma.**

**7.** Pieteikuma iesniedzējs lūdz izvērtēt apstrīdētā regulējuma, ciktāl tas neparedz Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteikto finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai 2020. gadā, atbilstību Satversmes 1. panta tvērumā

ietilpstošajam tiesiskuma principam un tiesiskās drošības principam un Satversmes 66. panta tvērumā ietilpstošajam ilgtspējas principam. Pieteikumā norādītie argumenti attiecas arī uz labas likumdošanas principu.

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 (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2021. gada 8. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2020-34-03 9. punktu*).

Satversmes 66. pants paredz procedūru, kādā likumdevēja vara un izpildvara risina valsts budžeta un finanšu jautājumus. Tas nosaka valsts budžeta jēdzienu un mērķi, nosacījumus attiecībā uz valsts budžeta saturu, budžeta sastādīšanas procedūru un budžeta izpildes pēckontroli (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2019-29-01 21. punktu*). Proti, Satversmes 66. pants paredz formālo procesuālo budžeta sastādīšanas kārtību, bet no tā neizriet likumdevēja rīcības brīvības ierobežojumi, kas tam liegtu pieņemt savai politikai atbilstoša satura budžetu. Tomēr Satversmē un Saeimas kārtības rullī reglamentēto procesuālo priekšnoteikumu un prasību, kā arī Saeimas pašas ar likumu paredzēto izdevumu ievērošana valsts budžeta apspriešanas un pieņemšanas procesā ir svarīgs nosacījums tam, lai valsts budžets būtu tiesisks (*sal. sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 11.2. punktu un 2020. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2019-29-01 20. punktu*). Līdz ar to valsts budžeta apakšprogrammu satura atbilstību Satversmes normām Satversmes tiesa ir vērtējusi kopsakarā ar to tiesību normu, kura skar Satversmes 66. pantā noteikto lemšanu par gadskārtējo valsts budžeta likumu (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2019-29-01 17. punktu*).

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka likuma „Par valsts budžetu 2020. gadam” sagatavošanā bija jāievēro uzdevums, kas Ministru kabinetam noteikts likumprojekta par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam sagatavošanai. Proti, netiek apstrīdēta budžeta likuma normu atbilstība Satversmei kontekstā ar tādu citu tiesību normu, kura tieši paredzētu

apstrīdētās budžeta likuma normas saturu, bet norādīts uz to, ka nav ņemta vērā tiesību norma, kurā noteiktais uzdevums pirmšķietami attiecas uz citu tiesību aktu (*sal. sk. Satversmes tiesas 2020. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2019-29-01 20. punktu*). Tātad, lai izvērtētu apstrīdētā regulējuma atbilstību Satversmei, Satversmes tiesai visupirms jānoskaidro, vai Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkts skar Satversmes 66. pantā noteikto lemšanu par gadskārtējo valsts budžetu un vai tas tātad bija jāņem vērā apstrīdētā regulējuma sagatavošanas un pieņemšanas procesā, bet pēc tam, ja atbilde uz šo jautājumu ir apstiprinoša, – vai šis pienākums ir atbilstoši izpildīts.

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 un 2020. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2019-29-01 18. punktu*). Tādējādi apstrīdētā regulējuma atbilstība Satversmes 1. pantam tiks vērtēta kopsakarā ar Satversmes 66. pantu.

**Līdz ar to Satversmes tiesa visupirms noskaidros, vai apstrīdētā regulējuma sagatavošanas un pieņemšanas procesā bija nepieciešams ievērot Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteikto uzdevumu, un pēc tam, ja atbilde uz šo jautājumu būs apstiprinoša, – vai tas tika darīts atbilstoši Satversmes 1. pantam kopsakarā ar 66. pantu.**

8. Pieteikuma iesniedzējs norādījis, ka apstrīdētais regulējums neatbilst Satversmes 1. un 66. pantam, ciktāl tā pieņemšanā nav ievērots Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkts. Tādējādi Satversmes tiesai visupirms jānoskaidro Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkta saturs.

Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā Ministru kabinetam noteikti divi uzdevumi:

1) likumprojektā par valsts budžetu 2019. gadam paredzēt valsts finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai 87 483 708 *euro* apmērā;

2) likumprojektā par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam paredzēt valsts finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai vidēji gadā 20 % apmērā: 2019. gadā – 87 483 708 *euro*, 2020. gadā – 191 227 820 *euro* un 2021. gadā – 314 599 953 *euro*.

Saeimas noteiktais uzdevums likumprojektā par valsts budžetu 2019. gadam paredzēt konkrētus izdevumus veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai neskar apstrīdēto regulējumu, kas ietverts likumā „Par valsts budžetu 2020. gadam”, tādēļ tas šīs lietas ietvaros nav jāpārbauda.

Savukārt, lai noskaidrotu to, vai uzdevums likumprojektā par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam paredzēt konkrētu finansējumu ietekmē apstrīdēto regulējumu, visupirms nepieciešams noskaidrot vidēja termiņa budžeta ietvara būtību un to, kā šis ietvars ir saistīts ar valsts budžeta likumu un tajā ietvērto apstrīdēto regulējumu, bet pēc tam jāizvērtē šāda uzdevuma saistošā daba.

**8.1.** 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.

Saskaņā ar Satversmes 66. panta pirmo teikumu valsts budžetu sastāda un pieņem vienam saimnieciskajam gadam. Tātad gadskārtējā valsts budžeta sastādīšana ir periodisks process. No Satversmes 66. panta izriet četras būtiskākās gadskārtējā valsts budžeta stadijas: budžeta projekta sastādīšana Ministru kabinetā, budžeta projekta apspriešana un pieņemšana Saeimā, budžeta izpilde un – visbeidzot – Ministru kabineta atskaitīšanās Saeimai par budžeta izpildi. Katru gadu attiecīgais process sākas no jauna. Budžeta periodiskums ir

faktors, kas stiprina Saeimas budžeta tiesības un Saeimas kā konstitucionālā valsts varas orgāna pozīcijas.

**8.2.** Valsts pastāvēšanas pamatā ir likts ilgtspējas princips. Satversmes ievads norāda, ka Latvijas valsts ir izveidota, lai garantētu latviešu nācijas, tās valodas un kultūras pastāvēšanu un attīstību cauri gadsimtiem. Prasība pēc valsts ilgtspējas ietekmē arī budžeta sastādīšanu. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka, lemjot par valsts budžetu, ilgtermiņā ir jānodrošina līdzsvars starp valsts ekonomiskajām iespējām un visas sabiedrības labklājību un valsts finanšu līdzekļu izlietojums ir jāsamēro ar valsts rīcībā esošo finanšu līdzekļu apmēru (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 17.5. punktu*). Valstij ir jā rūpējas par tās ilgtspējīgu attīstību, citstarp arī tādā veidā, lai valsts budžetā vienmēr būtu valsts funkciju pildīšanai nepieciešamie līdzekļi (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 25. marta sprieduma lietā Nr. 2014-11-0103 20. punktu*).

Arī dažāda rakstura un mēroga finanšu krīzes ir pierādījušas to, ka viena saimnieciskā gada ietvars var būt nepietiekams stabilas budžeta politikas pamats, jo vairums fiskālo pasākumu ietekmē budžetu ne tikai ikgadējā cikla ietvaros, bet arī vēlāk.

Lai noteiktu pieejamos resursus ilgākam laika periodam un ieplānotu šo resursu izlietošanu atbilstoši valsts noteiktajām prioritātēm, Saeima ar Likumu par budžeta un finanšu vadību ir ieviesusi vidēja termiņa budžeta plānošanu.

Vidēja termiņa budžeta plānošana nozīmē, ka ik gadu tiek pieņemts valsts budžeta likums kārtējam gadam un noteikts maksimāli pieļaujamo izdevumu kopapjoms turpmākajiem diviem gadiem. Vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektu sagatavo triju gadu periodam, un tajā ir norādāmi vidēja termiņa budžeta mērķi un prioritārie attīstības virzieni nacionālajā attīstības plānā un valsts aizsardzības koncepcijā noteikto mērķu sasniegšanai un prioritāšu ieviešanai; valsts budžeta finansiālās bilances apjoms (maksimālais deficīta līmenis vai minimālais pārpalikuma līmenis), kas izteikts procentos no attiecīgā gada iekšzemes kopprodukta; maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopapjoms; maksimāli pieļaujamo valsts budžeta kopējo izdevumu apjoms

katrai ministrijai un citai centrālajai valsts iestādei un resursi šo izdevumu segšanai, kā arī Fiskālās disciplīnas likumā noteiktie rādītāji (*sk. Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.<sup>2</sup> panta pirmo un otro daļu un Fiskālās disciplīnas likuma 5. pantu*). Kā izriet no Fiskālās disciplīnas likuma, kura mērķis ir noteikt tādus fiskālās politikas principus un nosacījumus, kas nodrošina ekonomikas ciklā sabalansētu budžetu, tādējādi sekmējot ilgtspējīgu valsts attīstību un makroekonomisko stabilitāti un samazinot ārējo faktoru negatīvu ietekmi uz tautsaimniecību, vidēja termiņa budžeta ietvara likums ir būtisks fiskālās disciplīnas nodrošināšanas instruments.

Proti, vidēja termiņa budžeta ietvara likumā katru gadu tiek vispārīgi noteikti vidējā termiņā pieejamie resursi un ieplānota šo resursu izlietošana atbilstoši valdības noteiktajām prioritātēm. Šādā veidā tiek nodrošināta stabila izdevumu plānošana, nepieļaujot to, ka īstermiņa jeb kārtējā gada prioritātes un to īstenošana rada negatīvas finansiālas sekas ilgtermiņā.

**Vidēja termiņa budžeta plānošana jeb ikgadējā vidēja termiņa budžeta ietvara likuma pieņemšana ir viens no procesiem, ar kuriem tiek iedzīvināts Satversmes 1. pantā kopsakarā ar 66. pantu ietvertais budžeta ilgtspējas princips, nodrošinot to, ka ikgadējais valsts budžets ir vērsts uz ilgtermiņa mērķu īstenošanu un nerada negatīvu ietekmi uz valsts finansiālo stabilitāti, tostarp nākamo gadu budžetu plānošanu un īstenošanu.**

**8.3.** Saskaņā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 18. panta pirmo un 1.<sup>1</sup> daļu valsts ikgadējā budžeta sastādīšanas pirmajā posmā ministrijas un citas centrālās valsts iestādes atbilstoši budžeta sagatavošanas grafikam izstrādā un iesniedz Finanšu ministrijai valsts budžeta pieprasījumus, kam jāiekļaujas vidēja termiņa budžeta ietvara likumā attiecīgajam gadam noteiktā maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu apjoma ietvaros. Atbilstoši šā likuma 19. panta otrajai daļai finanšu ministrs izstrādā gadskārtējā valsts budžeta likuma projektu, pamatojoties uz vidēja termiņa budžeta ietvara likumu un budžeta pieprasījumiem. No tā izriet, ka vidēja termiņa budžeta ietvara likums ir jāievēro gan ministrijām un citām centrālajām valsts iestādēm, iesniedzot gadskārtējā

valsts budžeta pieprasījumus, gan arī finanšu ministram, veidojot budžeta likuma projektu. Proti, gadskārtējam valsts budžetam jābūt saskaņotam ar to aptverošo vidēja termiņa budžeta ietvaru.

Visciešāk ikgadējais valsts budžeta likums ir saistīts ar to vidēja termiņa budžeta ietvara likumu, kura pirmais gads sakrīt ar attiecīgo valsts budžeta likuma gadu. Turklāt, stājoties spēkā kārtējam vidēja termiņa budžeta ietvara likumam, iepriekšējā vidēja termiņa budžeta ietvara likuma normas, kuras attiecas uz otro un trešo tā darbības gadu, netiek piemērotas (*sk. Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.<sup>2</sup> panta devīto daļu*). Tomēr katrs vidēja termiņa budžeta ietvara likums nosaka plānotās nākamo divu saimniecisko gadu izdevumu robežas un prioritātes, kas tiek ņemtas vērā nākamo gadu vidēja termiņa budžeta ietvara likumu sagatavošanas laikā un valsts budžeta pieprasījumu izvērtēšanā. Līdz ar to pastāv saikne starp vidēja termiņa budžeta ietvaru un tā aptvertā otrā un trešā gada likumiem par valsts budžetu. Arī pēc jēgas gadskārtējais valsts budžets nevar būt pretējs vidēja termiņa budžeta ietvaram, jo citādi vidēja termiņa budžeta plānošanai nebūtu nozīmes.

**Apstrīdētajam regulējumam kā valsts budžeta likuma normai bija jābūt saskaņotam ar to aptverošo vidēja termiņa budžeta ietvara likumu. Līdz ar to norma, kas bija attiecināma uz vidēja termiņa budžeta ietvara likumu, potenciāli varēja ietekmēt arī apstrīdēto regulējumu.**

**8.4.** Likumprojektu par Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu papildināšanu ar 11. punktu izstrādāja un izskatīšanai Saeimā iesniedza tās Sociālo un darba lietu komisija. Šā likumprojekta anotācijā norādīts, ka nepieciešams pārtraukt ārstniecības iestāžu ārstniecības personu kopējā skaita samazināšanos, novēršot tendenci ārstniecības personām pāriet strādāt privātajā sektorā, un aktīvāk veicināt paaudžu nomaiņu. Lai to nodrošinātu, esot nepieciešams turpināt paaugstināt ārstniecības personu darba samaksu, vidēji katru gadu nodrošinot darba samaksas pieaugumu par 20 %, un noteikt uzdevumu Ministru kabinetam šo darba samaksas pieaugumu iekļaut citstarp vidēja termiņa budžeta ietvarā (*sk. likumprojekta Nr. 152/Lp13 „Grozījums Veselības aprūpes finansēšanas likumā” anotāciju, pieejama*

*Saeimas likumprojektu reģistrā*). Kā Saeimas 2018. gada 13. decembra sēdē norādīja Sociālo un darba lietu komisijas priekšsēdētājs deputāts Andris Skride, likumprojekta būtība bija iestrādāt Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumus politisku apņemšanos 2019.-2021. gadā turpināt nodrošināt finansējuma pieaugumu ārstniecības jomas speciālistiem par 20 % (*sk. Saeimas 2018. gada 13. decembra sēdes stenogrammu*).

Šāda apņemšanās sasaucas ar iepriekš pieņemtiem politiskiem un politikas plānošanas dokumentiem. Jau 2017. gadā Ministru kabinets akceptēja konceptuālo ziņojumu „Par veselības aprūpes sistēmas reformu” (*sk. Ministru kabineta 2017. gada 7. augusta rīkojumu Nr. 394 „Par konceptuālo ziņojumu „Par veselības aprūpes sistēmas reformu”*”). Konceptuālajā ziņojumā norādīts, ka ārstniecības personu darba samaksas palielināšanai līdz 2023. gadam nepieciešams novirzīt 500,8 miljonus *euro*, tostarp 2020. gadā – 253,5 miljonus *euro* (*sk. konceptuālā ziņojuma „Par veselības aprūpes sistēmas reformu” 12. tabulu*). Ministru kabinets nolēma jautājumu par konceptuālajā ziņojumā ietvertā risinājuma īstenošanai nepieciešamajiem finanšu resursiem izskatīt vidēja termiņa valsts nodokļu politikas pamatnostādņu, likumprojekta „Par valsts budžetu 2018. gadam” un likumprojekta „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2018., 2019. un 2020. gadam” sagatavošanas procesā un noteikt, ka, sagatavojot likumprojektu „Par valsts budžetu 2018. gadam” un likumprojektu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2018., 2019. un 2020. gadam”, veselības aprūpes nozari un ar to saistītās veselības nozares reformas uzskata par prioritāti (*sk. Ministru kabineta 2017. gada 7. augusta rīkojuma Nr. 394 „Par konceptuālo ziņojumu „Par veselības aprūpes sistēmas reformu”” 2. un 3. punktu*). Ārstniecības personu darba samaksas palielināšana bija arī Māra Kučinska sastādītā un Saeimas apstiprinātā Ministru kabineta politiskā prioritāte (*sk. Deklarācijas par Māra Kučinska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību, publicēta 2016. gada februārī, pieejama [www.mk.gov.lv](http://www.mk.gov.lv), 133. punktu*).

Ņemot vērā iepriekš minēto, Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkts daļā par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam ir uzskatāms par Saeimas lēmumu, kurā tā apliecināja un



uzsvēra likumdevēja un izpildvaras kopējo jau iepriekš izteikto apņemšanos paaugstināt ārstniecības personu darba samaksu, izvirzot Ministru kabinetam uzdevumu 2019., 2020. un 2021. gada vidējā termiņa budžeta ietvara prioritāšu izvērtējumā un valsts budžeta izdevumu kopapjoma aprēķinā ņemt vērā šā mērķa īstenošanai nepieciešamos izdevumus. To apstiprina gan iepriekšējie konceptuālie dokumenti, gan arī Saeimas sēdē izskanējušie norādījumi uz to, ka likumprojektā paredzētā uzdevuma izpildei nepieciešamā finansējuma avoti nebūt nav skaidri. Tā kā uzdevums tika izvirzīts attiecībā uz vidēja termiņa budžeta ietvara likumu, proti, likumu, kas tikai iezīmē paredzamos ieņēmumus un izdevumus ilgtermiņa perspektīvā, Saeimai nebija nepieciešams pašai norādīt to, no kādiem līdzekļiem attiecīgie izdevumi finansējami.

Proti, Ministru kabinetam tika noteikts uzdevums vidēja termiņa budžeta ietvara 2019., 2020. un 2021. gadam sagatavošanas procesā ņemt vērā un izdevumos ieplānot Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā paredzēto vēlamo finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai.

**9.** Likumprojekts par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam, kurā Ministru kabinetam saskaņā ar tam Saeimas izvirzīto uzdevumu bija jāieplāno noteikta apmēra valsts finansējums veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai, netika sastādīts, jo likuma „Par valsts budžetu 2019. gadam” sagatavošana ieilga. Ar 2019. gada 7. februāra likumu „Grozījums Likumā par budžetu un finanšu vadību” Saeima noteica, ka 2019. gadā vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projekts tiek sagatavots tikai 2020., 2021. un 2022. gadam un Ministru kabinets to iesniedz Saeimai vienlaikus ar likumprojektu par valsts budžetu 2020. gadam.

Proti, uzdevums iekļaut Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumos minētos izdevumus vidēja termiņa budžeta ietvarā 2019., 2020. un 2021. gadam kļuva neizpildāms, jo Saeima pati noteica, ka likums, kurā konkrētā apjoma finansējums būtu paredzams, vispār netiks pieņemts.

**9.1.** Tomēr, kā izriet no likuma „Grozījums Likumā par budžetu un finanšu vadību” anotācijas, Latvijas Stabilitātes programmas 2019.–2022. gadam, kuru Ministru kabinets apstiprināja 2019. gada 15. aprīlī, un Saeimas un Ministru kabineta turpmākās rīcības, gan Saeima, gan Ministru kabinets un citas iesaistītās puses rēķinājās ar to, ka izvirzītais uzdevums paliks spēkā arī attiecībā uz nākamajā gadā pieņemamo vidēja termiņa budžeta ietvaru. Saeimas lēmums nepieņemt likumu par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam bija vērsts tikai uz to, lai mazinātu administratīvo slogu un efektīvizētu resursu patēriņu gadā, kad budžeta pieņemšana jau tā bija aizkavējusies, nevis uz to, lai visi attiecībā uz vidēja termiņa budžeta ietvaru sniegtie ieteikumi un uzdevumi formāli zaudētu spēku (*sk. likumprojekta Nr. 225/Lp13 „Grozījums Likumā par budžetu un finanšu vadību” anotāciju, pieejama Saeimas likumprojektu reģistrā*). Latvijas Stabilitātes programmā 2019.–2022. gadam tieši norādīts: „Ņemot vērā laika ierobežojumus, 2019. gada valsts budžets tika izstrādāts kā „tehniskais budžets”, respektīvi – tas ietvēra iepriekšējās valdības un Saeimas pieņemtus lēmumus, kā arī jaunās Saeimas pieņemto lēmumu par veselības nozarē strādājošo algu palielinājumu. Jaunās Saeimas un jaunā Ministru kabineta politikas prioritātes tiks finansētas ar 2020. gada valsts budžeta likumu un 2020.–2022. gada Ietvara likumu” (*sk.: Latvijas Stabilitātes programma 2019.–2022. gadam. Rīga: Finanšu ministrija, 2019, 21. lpp.*).

Līdz ar to nevar apgalvot, ka Saeimas noteiktais uzdevums būtu zaudējis spēku tikai formālu iemeslu dēļ.

**9.2.** Satversmes tiesa tomēr norāda, ka atbilstoši Fiskālās disciplīnas likuma 5. panta pirmajai daļai vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektā paredzamais maksimāli pieļaujama valsts budžeta izdevumu kopapjoms katru gadu tiek pārskatīts atbilstoši likumā noteiktajām pozīcijām. Turklāt katram vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektam pievienojami paskaidrojumi, kas citstarp ietver informāciju par prognozēto makroekonomisko attīstību, tās vidēja termiņa risku izvērtējumu, kā arī salīdzinājumu ar iepriekšējā gada ietvara likumā noteiktajām vidēja termiņa makroekonomiskajām prognozēm; fiskālās

politikas vidēja termiņa mērķiem, to sasniegšanai īstenojamiem pasākumiem, kā arī to salīdzinājumu ar iepriekšējā ietvara likumā noteiktajiem fiskālās politikas vidēja termiņa mērķiem; ieņēmumu prognozi vidējam termiņam, kā arī tās salīdzinājumu ar iepriekšējā ietvara likumā vidējam termiņam noteikto ieņēmumu prognozi (*sk. Fiskālās disciplīnas likuma 5. panta ceturtās daļas 1.-3. punktu*). Proti, vidēja termiņa budžeta ietvars katru gadu tiek pārstrādāts, to balstot iepriekšējā vidēja termiņa budžeta ietvarā, bet ņemot vērā arī jaunākās valsts finansiālās attīstības tendences un aktuālākās prioritātes. Līdz ar to konkrētā apjoma prioritātes, kas noteiktas vienā vidēja termiņa budžeta ietvarā, nākamajā gadā var tikt atzītas par neieplānojamām un neizpildāmām pilnā apmērā, ņemot vērā faktiskās situācijas izmaiņas.

Tādējādi nebija pamata gaidīt, ka likumprojektā par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam būs iespējams paredzēt tāds pašus izdevumus, kādus Saeima 2018. gada nogalē uzdeva ieplānot vidēja termiņa budžeta ietvarā 2019., 2020. un 2021. gadam. Arī likuma „Grozījums Likumā par budžetu un finanšu vadību” anotācijā atzīts, ka vidēja termiņa budžeta ietvara likumi 2019.–2021. gadam un 2020.–2022. gadam tiek balstīti uz dažādām valsts makroekonomiskās attīstības prognozēm (*sk. likumprojekta Nr. 225/Lp13 „Grozījums Likumā par budžetu un finanšu vadību” anotācijas 1. punktu, pieejama Saeimas likumprojektu reģistrā*). Tātad Saeima apzinājās, ka vienā gadā pieņemtā vidēja termiņa budžeta ietvaram var būt citāds saturs nekā citā gadā pieņemtā vidēja termiņa budžeta ietvaram pat attiecībā uz tiem budžeta gadiem, kuri šajos ietvaros savstarpēji pārklājas.

**9.3.** Kā tika secināts jau iepriekš, Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā Ministru kabinetam noteiktā uzdevuma pārnese uz likumprojektu par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam ir notikusi netieši. Proti, Saeima, pieņemot likumu „Grozījums Likumā par budžetu un finanšu vadību”, paralēli negrozīja Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktu, nenosakot, ka punktā minētie izdevumi tieši šādā apmērā ieplānojami nākamā gada likumprojektā par vidēja termiņa budžeta ietvaru. Ņemot vērā Saeimas kā racionāla likumdevēja būtību

un budžetu regulējošos tiesību aktus, kā arī tos apstākļus, kuru dēļ attiecīgais uzdevums tika pārnests uz nākamo gadu, secināms, ka Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteiktais uzdevums saglabāja spēku kā vidēja termiņa prioritāte, kas Ministru kabinetam bija jāņem vērā, plānojot vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam.

Tādas pašas sekas būtu radušās arī tad, ja likums par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam būtu pieņemts. Vidēja termiņa budžeta ietvara plānošanā Ministru kabinetam ir novērtējuma un rīcības brīvība. Turklāt Ministru kabinetam, sagatavojot likumprojektu par vidēja termiņa budžeta ietvaru, ir jāievēro Finanšu disciplīnas likums (*sk. Finanšu disciplīnas likuma 2. panta pirmo daļu*) un Līgums par stabilitāti, koordināciju un pārvaldību ekonomiskajā un monetārajā savienībā, kas prasa līdzsvarota budžeta pieņemšanu, kā arī citas tiesību normas. Proti, Ministru kabinetam vidēja termiņa budžeta ietvara 2019., 2020. un 2021. gadam sastādīšanā un tajā ieplānojamo izdevumu novērtēšanā būtu bijusi plaša novērtējuma un rīcības brīvība attiecībā uz to, kā līdzsvarot katram mērķim nepieciešamos izdevumus ar citām prioritātēm un valsts finanšu iespējām. Tādējādi Saeimai bija jāreķinās ar to, ka, pirmkārt, jau Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā minētā likumprojekta par vidēja termiņa budžeta ietvaru sagatavošanas laikā Ministru kabinetam būs jāvērtē uzdevuma izpildes iespējas normā norādītajā apmērā, bet, otrkārt, jebkurš vidēja termiņa budžeta ietvarā 2019., 2020. un 2021. gadam noteiktais izdevumu apmērs nākamā vidēja termiņa budžeta ietvara un vēl jo vairāk 2020. un 2021. gada valsts budžeta pieņemšanas laikā var tikt mainīts. Ja Ministru kabinets atbilstoši Saeimas noteiktajam uzdevumam likumprojektā par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam būtu ieplānojis finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā paredzētajā apmērā, tad nākamo vidēja termiņa budžeta ietvaru un valsts gadskārtējo budžeta pieņemšanas procesā šie izdevumi, iespējams, tik un tā tiktu pārskatīti. Tomēr šis finansējums saglabātos kā vērā ņemama pozīcija un vidēja termiņa prioritāte.

**Tādējādi Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā Ministru kabinetam Saeimas noteiktais uzdevums ir Saeimas lēmums par vidēja termiņa prioritāti.**

10. Secinot, ka ar Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktu Saeima ir norādījusi vidēja termiņa prioritāti, Satversmes tiesai ir jānoskaidro, kā minētais uzdevums bija jāievēro, sagatavojot likumprojektu par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam, un vai tas tika ievērots.

10.1. Saskaņā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.<sup>1</sup> panta ceturto daļu finanšu ministrs ir atbildīgs par prioritāro pasākumu izvērtēšanas procesa organizēšanu, prioritāro pasākumu izvērtēšanu un priekšlikumu par atbalstāmajiem prioritārajiem pasākumiem un resursiem to finansēšanai iesniegšanu Ministru kabinetam. No tā izriet, ka visi priekšlikumi par vidēja termiņa prioritāriem pasākumiem iesniedzami finanšu ministram.

Kā izriet no informatīvā ziņojuma „Par ministriju un citu centrālo valsts iestāžu prioritārajiem pasākumiem 2020., 2021. un 2022. gadam” (*dok. reģ. Nr. TA-1609, izskatīts Ministru kabineta 2019. gada 3. septembra sēdē*), Saeima savu vidēja termiņa prioritāti Ministru kabinetam īpaši nepieteica. Tomēr Saeimas noteiktais uzdevums attiecībā uz vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam Ministru kabinetam bija zināms kopš Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkta pieņemšanas. Apņemšanās ievērot šo uzdevumu noteikta par Artura Krišjāņa Kariņa sastādītā un Saeimas apstiprinātā Ministru kabineta politisko prioritāti (*sk. Deklarācijas par Artura Krišjāņa Kariņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību, pieejama [www.mk.gov.lv](http://www.mk.gov.lv), 136. punktu un Valdības rīcības plāna Deklarācijas par Artura Krišjāņa Kariņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību īstenošanai, kas apstiprināts ar Ministru kabineta 2019. gada 7. maija rīkojumu Nr. 210, 136.1. apakšpunktu*). Proti, Ministru kabinets jau 2019. gada sākumā rēķinājās ar šo prioritāti un apzinājās, ka ar ārstniecības personu darba samaksas pieaugumu saistītie izdevumi būtu jāieplāno vidēja termiņa budžeta ietvarā

2019., 2020. un 2021. gadam. Ministru kabinets, apzinoties savu lomu valsts budžeta sastādīšanā, zināja arī to, ka uzdevums Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā nostiprinātajā veidā likuma par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam nepieņemšanas dēļ nav izpildāms, un to, ka šajā punktā ietvertā Saeimas vidēja termiņa prioritāte attiecīgi ir ņemama vērā nākamā vidēja termiņa budžeta ietvara likuma sagatavošanā.

Līdz ar to Satversmes tiesai jāpārbauda, vai Ministru kabinets, izstrādājot vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam, ir ņēmis vērā tam noteikto uzdevumu kā vispārēju prioritāti.

**10.2.** Satversmes tiesa jau atzinusi, ka Ministru kabinetam vidēja termiņa budžeta ietvara sagatavošanas procesā ir zināma novērtējuma un rīcības brīvība. Tā attiecas arī uz izvērtējumu, vai un kādā apmērā ielānojama dažādu institūciju pieteikto vidēja termiņa prioritāro pasākumu finansēšana, ņemot vērā to savstarpējās līdzsvarošanas iespējas, valsts finanšu stāvokli, kā arī konkrēto pasākumu steidzamību un valsts politiskās prioritātes. Ministru kabinetam jāievēro arī budžeta sastādīšanu regulējošās tiesību normas, kas prasa nodrošināt to, lai budžets būtu sabalansēts un ilgtspējīgs.

Likumprojektā „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” Ministru kabinets kā vienu no vidēja termiņa budžeta politikas prioritārajiem attīstības virzieniem norādījis valsts cilvēkkapitāla palielināšanu, palielinot publisko finansējumu un veicot reformas veselības nozarē. Saskaņā ar Finanšu ministrijas paskaidrojumiem par attiecīgo likumprojektu Ministru kabineta lēmums vidējā termiņā ietver 42,1 miljona *euro* (24,2 %, 23,3 %, 19,0 % no prioritāro pasākumu kopējā piešķiruma 2020.–2022. gadam) piešķiršanu ārstniecības personu darba samaksas pieauguma nodrošināšanai (*sk. likumprojekta Nr. 454/Lp13 „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” paskaidrojumu 78. lpp., pieejami Saeimas likumprojektu reģistrā*).

Fiskālās disciplīnas padome ziņojumā par likumu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” norādījusi, ka 2017. gadā

pieņemtajai nodokļu reformai bijusi būtiska nelabvēlīga fiskālo telpu samazinoša ietekme, kura visvairāk izpaužoties 2019. un 2020. gadā. Tās rezultātā nodokļu ieņēmumos esot ticis zaudēts aptuveni 1 % no iekšzemes kopprodukta gadā. Padome uzsvērusi, ka tā uzskata par vajadzīgu 2020. gadā turpmāk uzlabot fiskālo bilanci par 94,6 miljoniem *euro* salīdzinājumā ar sagatavotajā valsts budžeta projektā paredzēto. 2020. gada budžeta projektā izdevumi pieaugot par 5,1 %, lai gan izdevumu pieauguma ierobežojums būtu ieteicams 4,2 % apmērā (sk. *Fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojuma „Par Latvijas vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020.–2022. gadam” 3. lpp., pieejams Saeimas likumprojektu reģistrā*). Savukārt 2019. gada 25. novembrī Fiskālās disciplīnas padome norādīja, ka neatbalsta budžeta deficīta kāpināšanu, lai palielinātu darba samaksu ārstniecības personālam, jo tas neatbilstu Satversmes 66. panta nosacījumiem un Fiskālās disciplīnas likuma prasībām, radītu Eiropas Stabilitātes un izaugsmes pakta pārkāpuma riskus, kā arī varētu radīt nopietnas makroekonomiskās nesabalansētības riskus (sk.: *Padome iebilst pret budžeta deficīta palielināšanu, pieejams: <https://fdp.gov.lv>*).

Finanšu ministrs debatēs par 2020. gada budžeta likumprojektu paketi, kurā bija ietverts arī likumprojekts „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam”, norādījis, ka „budžeta papildināšanai nav palielināti nodokļi [...], tādējādi sabiedrībai un uzņēmējiem tiek nodrošināta stabilitāte”, un uzsvēris, ka ekonomiskās situācijas izmaiņu dēļ valdībai bija jāērēķinās ar mazāku finansējumu, nekā tika prognozēts iepriekš (sk. *Saeimas 2019. gada 30. oktobra ārkārtas sēdes stenogrammu*).

Apspriežot likumprojektu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” otrajā lasījumā, Saeimas deputāti atbalstīja dažādus priekšlikumus par finansējuma pārdali, lai 2020. gadā nodrošinātu darba samaksas pieaugumu rezidenti un ārstniecības personām, citstarp pārdalot finansējumu no programmas „Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem”, mainot azartspēļu nodokļa ieņēmumu sadalījumu valsts un pašvaldību budžetos, atsakoties no vēstniecības atvēršanas Austrālijā utt. Saeima neatbalstīja priekšlikumus palielināt ārstniecības personu darba samaksu uz optimistisku

ekonomikas izaugsmes un nodokļu ieņēmumu palielināšanās vai ēnu ekonomikas samazināšanās prognožu rēķina (sk. *Saeimas 2019. gada divpadsmitās (ārkārtas) sēdes 2019. gada 13. novembrī turpinājuma 2019. gada 14. novembrī stenogrammu un Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas apkopotos priekšlikumus likumprojekta Nr. 454/Lp13 „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” izskatīšanai 2. lasījumā, pieejami Saeimas likumprojektu reģistrā*). Likums „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” pieņemts 2019. gada 14. novembrī.

Proti, gan Saeima, gan Ministru kabinets ievēroja Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā nostiprināto vidēja termiņa prioritāti un izvērtēja iespējas nodrošināt tās īstenošanai vēlamos finanšu līdzekļus minētajā normā norādītajā apmērā. Iespējas īstenot šo mērķi tika līdzsvarotas ar citām prioritātēm un valsts ekonomiskajām iespējām, tādējādi nepārkāpjot budžetu ierobežojošās tiesību normas un nepieņemot finansiāli riskantus lēmumus. Tieši ar prioritāro pasākumu un tiem nepieciešamo finanšu līdzekļu ikgadēju līdzsvarošanu, ņemot vērā iepriekšējo gadu plānus un veidojot nākamo gadu budžeta ietvarus, praksē tiek īstenots ilgtspējas princips. Pieņemot likumu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam”, Saeima apstiprināja, ka Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteiktais uzdevums ir izpildīts atbilstoši tās gribai un valsts finansiālajām iespējām.

**Gan Ministru kabinets, gan Saeima vidēja termiņa budžeta ietvara likuma sagatavošanas un pieņemšanas laikā ievēroja Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā ietvērto vidēja termiņa prioritāti un centās sasniegt noteikto mērķi atbilstoši valsts finansiālajām iespējām. Pieņemot likumu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam”, Saeima apstiprināja savu piekrišanu tam, kā Ministru kabinets ir izpildījis tam noteikto uzdevumu, līdzsvarojot tā izpildes iespējas ar citiem valsts vidēja termiņa prioritārajiem pasākumiem.**



11. Kā jau iepriekš tika norādīts, gadskārtējā valsts budžeta likuma projekts tiek izstrādāts, pamatojoties uz vidēja termiņa budžeta ietvara likumu un budžeta pieprasījumiem.

Likumprojekts „Par valsts budžetu 2020. gadam” un likumprojekts „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” tika Saeimai iesniegti un Saeimā izskatīti vienlaicīgi. Apstrīdētais regulējums tika saskaņots ar likumprojektu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” un tajā nostiprinātajām vidēja termiņa prioritātēm. Satversmes tiesa jau konstatējusi, ka laikā, kamēr likumprojekti tika apspriesti Saeimā, Ministru kabinets pārskatīja dažādās valsts budžeta programmās un apakšprogrammās paredzēto finansējumu par labu ārstniecības personu darba samaksas pieauguma nodrošināšanai, savukārt Saeima, pieņemot likumu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam”, piekrita Ministru kabineta veiktajai prioritāšu līdzsvarošanai. Proti, arī likumprojekta „Par valsts budžetu 2020. gadam” sagatavošanā un pieņemšanā tika ievērota Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteiktā prioritāte.

Papildus tam, arī likumprojekta „Par valsts budžetu 2020. gadam” pieņemšanā tika ievērots ilgtspējas princips, likumdevējam un izpildvarai līdzsvarojot izdevumus ar pieejamiem finanšu līdzekļiem un ņemot vērā vidēja termiņa budžeta ietvaru un valsts ekonomiskās stabilitātes un fiskālās disciplīnas prasības.

**Tādējādi apstrīdētais regulējums atbilst Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteiktajai vidēja termiņa prioritātei un ilgtspējas principam.**

12. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētā regulējuma pieņemšanas laikā tika pārkāpti tiesiskuma, tiesiskās drošības un labas likumdošanas principi, jo likumdevējs neesot nedz noteicis Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktam atbilstošu finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksai, nedz, pieņemot apstrīdēto

regulējumu, grozījis vai no tiesību sistēmas izslēdzis Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktu.

Arī Saeimā notikušajās diskusijās opozīcijas pārstāvji norādīja uz to, ka Ministru kabinets nav pildījis Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteikto pilnā apmērā (*sk. Saeimas 2019. gada 30. oktobra ārkārtas sēdes stenogrammu*).

Satversmes tiesa jau ir atzinusi, ka Saeimas rīcība, valsts budžeta apspriešanas un pieņemšanas procesā nepildot likumus, kurus tā iepriekš pieņēmusi, neatbilst tiesiskas valsts principam un apdraud demokrātiskas valsts iekārtas pamatus (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2019-29-01 20. un 23. punktu*). Likumdevējam, citstarp ņemot vērā arī tiesiskuma principu, ir pienākums nodrošināt tiesību sistēmas iekšējo saskaņotību un harmoniju. Tas nozīmē, ka no tiesību sistēmas pēc iespējas būtu jāizslēdz tādas tiesību normas, kuras vairs nav nepieciešamas tiesisko attiecību noregulēšanai (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 12. punktu*). Tiesiskums un tiesiskā drošība būtu apdraudēta, ja Saeima apzināti pieņemtu savstarpēji pretrunīgus likumus.

Atbilstoši Likuma par budžetu un finanšu vadību 22. pantam Saeima likumdošanas kārtībā pārbauda un apstiprina Ministru kabineta iesniegto gadskārtējo valsts budžeta likumprojektu paketi. No Satversmes 21. panta pirmā teikuma izriet, ka Saeima pati nosaka savu iekšējo darbību un kārtību. Saeimas kārtības ruļļa 87.<sup>1</sup> 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 pārliedzināties, 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.<sup>1</sup> pantā norādītajiem kritērijiem (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2015. gada 25. marta sprieduma lietā Nr. 2014-11-0103 18.1. punktu*).

Likumprojekts „Par valsts budžetu 2020. gadam” tika izskatīts Ministru kabineta 2019. gada 11. oktobra sēdē (*sk. Ministru kabineta 2019. gada 11. oktobra ārkārtas sēdes protokola Nr. 47 6. paragrāfu*) un 2019. gada 14. oktobrī iesniegts Saeimai. Likumprojekta „Par valsts budžetu 2020. gadam” paskaidrojumu 7. nodaļā netika norādīts, ka Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punkts būtu grozāms vai izslēdzams. Attiecīgi grozījumi netika sagatavoti arī Saeimas komisijās. Saeima pieņēma Ministru kabineta iesniegto gadskārtējā valsts budžeta likuma projektu, vienlaikus negrozot Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktu.

Satversmes tiesa jau iepriekš secinājusi, ka Saeima, pieņemot likumu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam”, atzina, ka uzdevums, ko tā Ministru kabinetam noteikusi Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā, ir izpildīts. Proti, līdz ar likuma „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2020., 2021. un 2022. gadam” pieņemšanu šis uzdevums pats par sevi Ministru kabinetam vairs nebija saistošs. Turklāt, ņemot vērā budžeta sastādīšanas pamatprincipus, ir jāatzīst, ka šim uzdevumam jau sākotnēji nebija tiešas ietekmes uz likumu „Par valsts budžetu 2020. gadam”. Tādējādi Ministru kabinetam, iesniedzot Saeimai likumprojektu „Par valsts budžetu 2020. gadam”, nebija jāiesniedz arī likumprojekts par grozījumiem Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā un Saeimai tas nebija jāgroza.

Tāpat Satversmes tiesa jau iepriekš ir secinājusi, ka Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā ietvertais uzdevums, kas sākotnēji attiecās uz likumprojektu par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2019., 2020. un 2021. gadam un pēc tam tika attiecināts uz nākamo vidēja termiņa budžeta ietvara projektu, nav tāda tiesību norma, kas noteiktu konkrētu summu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai 2020. gadā, bet gan Saeimas lēmums par vidēja termiņa budžeta prioritāti.

**Tādējādi apstrīdētais regulējums atbilst tiesiskuma, tiesiskās drošības un labas likumdošanas principiem un līdz ar to arī Satversmes 1. pantam kopsakarā ar 66. pantu.**

## **Nolēmumu daļa**

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

**nosprieda:**

**atzīt likuma „Par valsts budžetu 2020. gadam” programmas un apakšprogrammas, kas nosaka veselības aprūpes darbinieku darba samaksu, ciktāl tās neparedz Veselības aprūpes finansēšanas likuma pārejas noteikumu 11. punktā noteikto valsts finansējumu veselības aprūpes darbinieku darba samaksas paaugstināšanai 2020. gadā, par atbilstošām Satversmes 1. un 66. pantam.**

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

Sanita Osipova