



Satversmes tiesa

Kopsavilkums

• Lieta Nr. 2022-17-01

• 09.11.2023.

Rīgas un Ventspils ostu pārvaldības reforma atbilst Satversmei

Satversmes tiesa 2023. gada 9. novembrī pasludināja spriedumu lietā Nr. 2022-17-01 “Par Ostu likuma 4. panta trešās daļas 1. un 3. punkta, 4. panta piektās un devītās daļas, 7. panta 1.¹ daļas, pārejas noteikumu 16. punkta 1. un 2. apakšpunkta, 2022. gada 10. februāra likuma “Grozījumi Likumā par ostām” 11. panta otrās daļas, kā arī Ventspils brīvostas likuma 4. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 101. panta otrās daļas pirmajam teikumam”.

APSTRĪDĒTĀS NORMAS

Ostu likuma 4. panta trešās daļas 1. punkts: “Attiecīgās ostas pārvaldes valdījumā atrodas: 1) valsts un pašvaldības zeme un akvatorija”.

Ostu likuma 4. panta trešās daļas 3. punkts: “Rīgas, Liepājas un Ventspils ostā – ostas kopējās hidrotehniskās būves (moli, straumes regulēšanas dambji, viļņlauži, krasta nostiprinājumi), kuģu ceļi, valsts vai pašvaldības īpašumā esošās piestātnes, bet citās ostās – valsts vai pašvaldības īpašumā esošās kopējās hidrotehniskās būves un piestātnes.”

Ostu likuma 4. panta piektā daļa: “Ostas pārvalde ir tiesīga: 1) tās valdījumā esošo valstij vai pašvaldībai piederošo nekustamo īpašumu iznomāt, izīrēt, piešķirt par to apbūves tiesību, apgrūtināt ar lietu tiesībām, tai skaitā ar servitūtiem ēku (būvju), virszemes un pazemes komunikāciju celtniecībai vai citas saimnieciskās darbības veikšanai; 2) būvēt uz tās valdījumā esošās valstij vai pašvaldībai piederošās zemes ostas darbībai nepieciešamās ēkas (būves) kā patstāvīgus īpašuma objektus. Šīs ēkas (būves) ostas pārvalde ieraksta zemesgrāmatā uz sava vārda. Tādas pašas tiesības ostas pārvaldei ir arī attiecībā uz juridisko vai fizisko personu zemi, uz kuru nodibināts personālservitūts.”

Ostu likuma 4. panta devītā daļa: “Valsts un pašvaldība ir tiesīga tai piederošo ostas teritorijā esošo nekustamo īpašumu atsavināt, valstij nododot to pašvaldībai un pašvaldībai nododot to valstij bez atlīdzības.”

Ostu likuma 7. panta 1.¹ daļa: “Ostas pārvalde Rīgas ostā un Ventspils ostā ir kapitālsabiedrība, kuras kapitāla daļas (akcijas) pieder valstij un var piederēt arī attiecīgajai pašvaldībai. Valstij šajā kapitālsabiedrībā pieder ne mazāk kā trīs piektdaļas kapitāla daļu (akciju). Šī kapitālsabiedrība īsteno ostas pārvaldes funkcijas Rīgas ostā un Ventspils ostā un atrodas Satiksmes ministrijas pārraudzībā attiecībā uz šajā likumā, Rīgas brīvostas likumā un Ventspils brīvostas likumā noteikto ostas pārvaldes funkciju, uzdevumu un pienākumu īstenošanu. Kapitālsabiedrības kapitāla daļas (akcijas) nav ieķīlājamas, un tās ir atsavināmas vienīgi savstarpēji starp kapitāla daļu (akciju) turētājiem.”

2022. gada 10. februāra likuma “Grozījumi Likumā par ostām” 11. panta otrā daļa, ar kuru no Ostu likuma izslēgta 12. panta otrā un trešā daļa. Izslēgtās Ostu normas noteica, ka: “(2) Ostas pārvaldes finanšu līdzekļus var izmantot tikai ostas un tās infrastruktūras apsaimniekošanai un attīstīšanai, kā arī šā likuma 7. pantā noteikto funkciju izpildei. Ostas pārvaldes finanšu līdzekļus drīkst dāvināt (ziedot) valstij, ieskaitot tos valsts budžetā. Ministru kabinets lemj par dāvināto (ziedoto) finanšu līdzekļu izmantošanu. Šīs tiesības Ministru kabinets drīkst izmantot ar nosacījumu, ka Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija triju darba dienu laikā no attiecīgās Ministru kabineta sniegtās informācijas saņemšanas brīža izskata to un neiebilst pret konkrētā dāvinājuma (ziedošanas) izmantošanu. (3) Ostas pārvalde nedrīkst ar saviem finanšu līdzekļiem piedalīties komercsabiedrību darbībā ārpus ostas teritorijas.”

Ostu likuma pārejas noteikumu 16. punkta 1. un 2. apakšpunkts: “Lai nodrošinātu Rīgas ostas un Ventspils ostas darbības nepārtrauktību: 1) Ministru kabinets un Rīgas pašvaldība līdz 2023. gada 1. septembrim pieņem lēmumu par kapitālsabiedrības dibināšanu Rīgas ostas pārvaldīšanai Valsts pārvaldes iekārtas likumā un Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumā noteiktajā kārtībā. Panākot vienošanos par kopīgas – valsts un pašvaldības – kapitālsabiedrības izveidi, tās pamatkapitālā valsts iegulda Rīgas brīvostas pārvaldei piederošo mantu un aktīvus, bet Rīgas pašvaldība – tai piederošo ostas teritorijā esošo mantu un aktīvus, kas līdz šim bija nodoti Rīgas brīvostas pārvaldes valdījumā, ievērojot nosacījumu, ka valstij pieder ne mazāk kā 60 procenti un Rīgas pašvaldībai – ne vairāk kā 40 procenti kapitāla daļu (akciju). Kapitāla daļu (akciju) turētāji noslēdz akcionāru līgumu, lai noteiktu un

precizētu kapitāla daļu (akciju) turētāju tiesības un pienākumus un noteiktu atbildību saistībā ar kapitālsabiedrības kopīgu pārvaldību; 2) akciju sabiedrības “Ventas osta” pamatkapitālā līdz 2023. gada 1. septembrim Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumā noteiktajā kārtībā valsts iegulda Ventspils brīvostas pārvaldei piederošo mantu un aktīvus un, ja tiek panākta vienošanās ar Ventspils pašvaldību par tās dalību kapitālsabiedrībā, Ventspils pašvaldība iegulda tai piederošo ostas teritorijā esošo mantu un aktīvus, kas līdz šim bija nodoti Ventspils brīvostas pārvaldes valdījumā, ievērojot nosacījumu, ka valstij pieder ne mazāk kā 60 procenti un Ventspils pašvaldībai — ne vairāk kā 40 procenti kapitāla daļu (akciju). Kapitāla daļu (akciju) turētāji noslēdz akcionāru līgumu, lai noteiktu un precizētu kapitāla daļu (akciju) turētāju tiesības un pienākumus un noteiktu atbildību saistībā ar kapitālsabiedrības kopīgu pārvaldību.”

Ventspils brīvostas likuma 4. panta pirmā daļa: “Valsts un pašvaldības zemi Brīvostas teritorijā nedrīkst pārdot, dāvināt vai citādi atsavināt, izņemot Ostu likumā noteiktos gadījumus vai ieguldīšanu Brīvostas pārvaldīšanai izveidotās kapitālsabiedrības pamatkapitālā.”

AUGSTĀKA JURIDISKA SPĒKA NORMAS

Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pants nosaka: “Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.”

Satversmes 101. panta otrās daļas pirmais teikums: “Pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā.”

LIETAS FAKTI

Satversmes tiesā tika ierosināta lieta Nr. 2022-17-01 “Par Ostu likuma 4. panta trešās daļas 1. punkta, 4. panta devītās daļas, 7. panta 1.¹ daļas, kā arī pārejas noteikumu 16. punkta 1. un 2. apakšpunkta atbilstību Satversmes 1. pantam un 101. panta otrās daļas pirmajam teikumam” pēc divdesmit divu 13. Saeimas deputātu pieteikuma (turpmāk – arī Saeimas deputāti).

Tāpat Satversmes tiesā tika ierosināta lieta Nr. 2022-35-01 “Par Ostu likuma 4. panta trešās daļas 1. un 3. punkta, 4. panta piektās un devītās daļas, pārejas noteikumu 16. punkta 2. apakšpunkta, 2022. gada 10. februāra likuma “Grozījumi Likumā par ostām” 11. panta otrās daļas, kā arī Ventspils brīvostas

likuma 4. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 101. panta otrās daļas pirmajam teikumam” pēc Ventspils valstspilsētas pašvaldības domes pieteikuma (turpmāk – arī Ventspils pašvaldības dome).

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 22. panta sesto daļu, šīs lietas tika apvienotas vienā lietā. Apvienotajai lietai Nr. 2022-17-01 piešķirts nosaukums “Par Ostu likuma 4. panta trešās daļas 1. un 3. punkta, 4. panta piektās un devītās daļas, 7. panta 1.¹ daļas, pārejas noteikumu 16. punkta 1. un 2. apakšpunkta, 2022. gada 10. februāra likuma “Grozījumi Likumā par ostām” 11. panta otrās daļas, kā arī Ventspils brīvostas likuma 4. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 101. panta otrās daļas pirmajam teikumam”.

Saeimas deputāti uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1. pantam un 101. panta otrās daļas pirmajam teikumam, jo ar apstrīdētajām normām esot pārkāpts pašvaldību autonomijas princips, ierobežotas pašvaldības tiesības un pienākumi, kā arī pašvaldības patstāvība autonomo funkciju īstenošanā. Tāpat esot pārkāpts pašvaldību mantas, kas tiek izmantots vietējo iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai, nošķirtības princips. Turklāt neesot ievērots pienākums veikt atbilstošu konsultēšanos ar vietējo varu, kas neatbilstot labas likumdošanas principam.

Ventspils pašvaldības dome uzskata, ka apstrīdētās normas, ciktāl tās ir attiecināmas uz Ventspils pašvaldību, aizskarot Satversmes 1. pantā un 101. panta otrās daļas pirmā teikumā ietvertu pašvaldības principu, jo ierobežojot pašvaldības institucionālās un organizatoriskās garantijas. Pašvaldība esot ierobežota tās autonomo funkciju izpildē un nekustamo īpašumu Ventspils ostas teritorijā pārvaldībā. Tāpat apstrīdēto normu pieņemšanas procesā esot pieļauts labas likumdošanas principa pārkāpums.

TIESAS SECINĀJUMI

Satversmes tiesa secināja, ka pašvaldības institucionālas pastāvēšanas un funkcionālas kompetences tiesības veido pašvaldības principu [18.1.].

Eiropas vietējo pašvaldību hartā (turpmāk – Harta) ir nostiprināti vairāki būtiski pašvaldību darbību regulējošie pamatprincipi, kuru ievērošana garantē vietējās pašpārvaldes pastāvēšanas būtību, proti:

- 1) kompetenču autonomijas princips;
- 2) finanšu autonomijas princips;
- 3) konsultēšanās princips [18.2.].

Atbilstoši kompetenču autonomijas principam hierarhiski augstākā pakāpē organizētajai valsts varai ir jāatturas no iejaukšanās pašvaldības autonomo kompetenču īstenošanā, izņemot gadījumus, kad tas paredzēts likumā. Pašvaldības kompetenču autonomija nav absolūta un ir atkarīga no likumdevēja noteiktā, kādas funkcijas uzticēt pašvaldībai [18.2.1.].

Atbilstoši finanšu autonomijas principam pašvaldībai nodoto autonomo kompetenču īstenošanai ir jābūt pietiekamiem finanšu resursiem un tiesībām ar tiem brīvi rīkoties. No Hartas 9. panta ir atvasināmi vairāki pamatprincipi finanšu autonomijas jomā: 1) pašvaldībai ir jābūt saviem finanšu resursiem, kurus tā var iegūt patstāvīgi no dažādiem tiesību normās noteiktiem finansējuma avotiem tai nodoto autonomo kompetenču īstenošanai un 2) tai ir jābūt tiesībām izlemt, kā izmantot šos resursus. No finanšu autonomijas principa izriet valsts pienākums nodrošināt pašvaldībām finansējuma avotu daudzveidību autonomo kompetenču īstenošanai un pašvaldības tiesības lemt par šo finanšu līdzekļu izmantošanu [18.2.2.].

No konsultēšanās principa izriet likumdevēja pienākums iesaistīt pašvaldības konsultāciju procesā attiecībā uz tiem jautājumiem, kuri ietekmē pašvaldības principu [18.2.3.].

Ostu institucionālās pārvaldības modeļa izvēle ir likumdevēja kompetence. Tas, kādu ostu pārvaldes institucionālo modeli likumdevējs izvēlas, un vai pašvaldības tajā tiek iesaistītas, ir lietderības jautājums. Rīgas ostas un Ventspils ostas pārvaldība jau sākotnēji ir bijusi valsts pārvaldes funkcija. Tādējādi neatkarīgi no tā, vai pašvaldības vēsturiski bija iesaistītas ostu institucionālajā pārvaldībā, Rīgas ostas un Ventspils ostas pārvaldības funkciju īstenošana nebija un nav saistīta ar kādām no likumā noteiktajām pašvaldības autonomajām kompetencēm. Līdz ar to ar apstrīdētajām normām nav pārkāpts no Satversmes 1. panta un 101. panta otrās daļas pirmā teikuma ietvertā pašvaldības principa izrietošais pašvaldības kompetenču autonomijas princips [19.1., 19.3.].

Ostu likumā noteiktais pienākums ostu pārvaldēm nodot ostu zemi, akvatoriju, piestātnes un kopējās hidrotehniskās būves bija jāveic līdz 1994. gada 1. oktobrim. Lai arī viens no Ventspils brīvostas teritorijas izveides mērķiem ir veicināt ražošanas un pakalpojumu attīstību, kā arī jaunu darba vietu radīšanu, tomēr tas nav interpretējams tādējādi, ka šajās teritorijās piemērotais nodokļu atvieglojumu režīms ir ekonomiskais pamats konkrētu pašvaldību autonomo kompetenču īstenošanai. Lielo Latvijas ostu attīstības mērķi ir vērsti uz valsts kopējo labumu, nevis atsevišķas pašvaldības interesēm. Tiesības izmantot brīvostas teritorijas režīmu nav saprotamas tādējādi, ka Ministru kabinets ostas robežas nosaka atbilstoši vietējās pašvaldības, kuras administratīvajā teritorijā ir

osta, saimnieciskajām interesēm. Šāda tiesību norma interpretācija būtu pretrunā ar brīvostas darbības mērķi. Finanšu resursi, kas vēsturiski izveidojušies Ventspils pašvaldības domes noslēgto vienošanās rezultātā, nav uzskatāmi par tādiem ar likumu noteiktiem finansējuma avotiem, kas nodoti pašvaldības autonomo kompetenču īstenošanai [20.1.].

Faktiskā situācija, kurā Ventspils ostas kopējās hidrotehniskās būves, ieskaitot piestātnes, ir saglabātas pašvaldības valdījumā, neveido Ventspils pašvaldībai tiesisku pamatu uzskatīt, ka piestātnes, kas nepieciešamas ostas funkciju veikšanai, būtu saglabājamās pašvaldības valdījumā un izmantojamas kā finansējuma avots tās autonomo kompetenču īstenošanai [20.2.].

Lai gan pašvaldībai uz konkrētajiem nekustamajiem īpašumiem bija saglabātas īpašumtiesības, tomēr tās rīcība ar tiem bija ierobežota. Viens no likumdevēja mērķiem, nododot ostu pārvaldei valdījumā zemi, bija nodrošināt ostām pietiekamu ekonomisko pamatu ostu saimnieciskajai darbībai un attīstībai. Ventspils pašvaldības noslēgto vienošanās rezultātā vēsturiski izveidotā situācija, kurā uz ostu teritorijā esošās zemes atrodas pašvaldībai un privātpersonām piederošas būves, neietekmē likumā noteiktos ostas teritorijas izveides mērķus. Proti, ostas teritorijā nav pamata iekļaut īpašumus, kas nav nepieciešami ostu funkciju veikšanai. Līdz ar to ienākumi, ko pašvaldība var gūt no nekustamo īpašumu atsavināšanas nav uzskatāmi par tādu ar likumu noteiktu finansējuma avotu, kas nodrošinātu pašvaldības autonomo kompetenču īstenošanu [20.3.].

Likumdevējs ostu pārvaldīšanai ir izvēlējis kapitālsabiedrības modeli un tas, ka no ostas darbības iegūtā peļņa nebūs izmantojama pašvaldības vajadzībām, kuras administratīvajā teritorijā atrodas osta, nemaina tiesisko stāvokli, kāds tas bija pirms apstrīdēto normu pieņemšanas. Tādējādi ienākumi, ko kapitālsabiedrība var gūt no ostu pārvaldības nav uzskatāmi par tādu finansējuma avotu, kas ar likumu noteikts pašvaldības autonomo kompetenču īstenošanai. Līdz ar to ar apstrīdētajām normām nav pārkāpts no Satversmes 1. panta un 101. panta otrās daļas pirmā teikuma ietvertā pašvaldības principa izrietošais pašvaldības finanšu autonomijas princips [20.4.].

No apstrīdēto normu izstrādes un pieņemšanas materiāliem Satversmes tiesa secināja, ka likumdevējs bija nodrošinājis pašvaldību līdzdalību un viedokļu uzklaušīšanu likumdošanas procesā. Tāpat, vērtējot pamatojumu apstrīdēto normu pieņemšanai, Satversmes tiesa atzina, ka to sākotnējā izstrāde ir pētījumā balstīta un apstrīdētās normas ir izstrādātas un pieņemtas pienācīgā procesuālajā kārtībā un ar tām nav pārkāpts no Satversmes 1. panta un 101. panta otrās daļas pirmā teikuma ietvertā pašvaldības principa izrietošais konsultēšanās princips [21.].

- Satversmes tiesa nosprieda:

atzīt Ostu likuma 4. panta trešās daļas 1. un 3. punktu, 4. panta piekto un devīto daļu, 7. panta 1.¹ daļas, pārejas noteikumu 16. punkta 1. un 2. apakšpunktu, 2022. gada 10. februāra likuma "Grozījumi Likumā par ostām" 11. panta otro daļu, kā arī Ventspils brīvostas likuma 4. panta pirmo daļu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 101. panta otrās daļas pirmajam teikumam".