

Latvijas Republikas Satversmes tiesai

Par viedokli lietā Nr.2011-11-01

Ministru kabinets ir iepazinies ar Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesneses Kristīnes Krūmas 2011.gada 12.septembra lēmumu par pieaicināto personu lietā Nr.2011-11-01 un sniedz atbildes uz lēmumā uzdotajiem jautājumiem.

1. Vai un kādā veidā Ministru kabinetā valsts budžeta 2009., 2010. un 2011.gadam izstrādes laikā tika vērtēts jautājums par likuma „Par autoceļiem” 12.panta ceturtais daļas atbilstību Saeimā iesniedzamo valsts budžeta likumu projektos noteiktajam; kādi viedokļi šajā jautājumā tika izteikti.

Atbilstoši Ministru kabineta 2009.gada 7.aprīļa noteikumu Nr.300 „Ministru kabineta kārtības rullis” 115.punktam Finanšu ministrija ar budžeta likumprojektu un tā sagatavošanu, kā arī budžeta izpildes procesa nodrošināšanu saistītos tiesību aktu projektus un informāciju Likumā par budžetu un finanšu vadību un kārtējā gada likumā par valsts budžetu noteiktajos gadījumos nesaskaņo ar citām ministrijām un centrālajām valsts iestādēm, bet izstrādes procesā konsultējas ar Tieslietu ministriju, lai nodrošinātu tiesiskuma principu.

Savukārt atbilstoši Likuma par budžetu un finanšu vadību lietotajiem termiņiem budžeta likumprojektu pakete ir likumprojektu pakete, kas sastāv no gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta vai gadskārtējā valsts budžeta likuma grozījumu projekta un likumprojektiem, kuri nosaka vai groza valsts budžetu.

Kā izriet no minētajām tiesību normām likuma „Par autoceļiem” 12.panta ceturtais daļa pēc būtības tiešā veidā nenosaka valsts budžetu, bet tikai paredz vadlīnijas tajā nosakāmajam finansējuma sadalījumam un apmēram.

Saskaņā ar Ministru kabineta iekārtas likumu visi Ministru kabineta lēmumi, tajā skaitā lēmumi par ieņēmumiem un izdevumiem gadskārtējā valsts budžeta projekta pieņemšanas procesā, tiek pieņemti koleģiāli, atrunājot protokolos atsevišķu ministru īpašus viedokļus izskatāmajos jautājumos, ja tādi tiek izteikti. Katram Ministru kabineta loceklim ir iespēja neierobežoti izteikt savu viedokli. Pamatojoties uz izveidojušos valsts budžeta projekta sagatavošanas praksi, jautājumi par finansējuma apmēriem netiek skatīti atsevišķi pa nozarēm, bet tiek skatītas visas valsts vajadzības kopsakarībā un lemts par prioritātēm. Tādēļ minētā likuma „Par autoceļiem” norma atsevišķi Ministru kabineta sēdē netika skatīta, un arī satiksmes ministrs nav ierosinājis šo jautājumu skatīt Ministru kabinetā kā Ministru kabineta lietu atsevišķi.

Nepieciešamības gadījumā jautājumi tiek diskutēti valdību veidojošo partiju (koalīcijas) sadarbības padomē. Saskaņā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.² panta pirmo daļu finanšu ministrs sadarbībā ar ekonomikas

ministru un konsultējoties ar Latvijas Banku katru gadu aktualizē vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru nākamajiem trijiem saimnieciskajiem gadiem un iesniedz to apstiprināšanai Ministru kabinetā. Ietvarā norāda maksimāli pieļaujamo valsts budžeta kopējo izdevumu apjomu katrai ministrijai.

Konkrēti attiecībā uz no 2009.-2011.gadam valsts budžeta projekta veidošanas procesā pieņemtajiem lēmumiem vēlamies norādīt, ka kopš ekonomiskās krīzes sākuma Latvijas valdībai nācās aizņemties ievērojamus finanšu resursus starptautiskajās finanšu institūcijās un, sākot ar 2009.gada budžetu, pēc starptautisko institūciju rekomendācijām bija ievērojami jākonsolidē valsts budžets, tajā skaitā lēmumi par izdevumu samazinājumu tika pieņemti attiecībā arī uz Satiksmes ministrijas budžetu, konkrēti - budžeta programmu „Valsts autoceļu fonds”. Valsts budžetā tika paredzēta izdevumu samazināšana visām nozarēm ekonomiskās lejupslīdes dēļ un apstrīdētā norma – likuma „Par valsts budžetu 2011.gadam” apakšprogramma 23.00.00. pieņemta, pamatojoties uz valsts budžetā pieejamiem finanšu līdzekļiem.

Konkrētajā gadījumā pieturamies pie viedokļa, ka nav nepieciešams mainīt vairāku gadu garumā veidotu autoceļu finansēšanas modeli saistībā ar nepieciešamību pieņemt atsevišķus ārkārtas lēmumus pārejošas maksātspējas draudu novēršanai, kas pēc būtības ir izpildāmi valsts pārvaldes ietvaros, tādējādi tikai veicinot šaubas un neticību jebkādu valsts pārvaldes lēmumu tiesiskajai noteiktībai un noturībai.

2. Vai Satiksmes ministrijai no Ministru kabineta 2009.gada 30.aprīļa (protokols Nr.28, 3.§ 7.punkts), 2009.gada 16.oktobra (protokols Nr.70, 4. § 9.punkts) un 2011.gada 28.februāra (protokols Nr.12,1.§) sēdē lemtā izrietēja kāds konkrēts pienākums; vai šāds pienākums pastāvēja arī attiecībā uz likuma „Par autoceļiem” 12.panta ceturto daļu un vai tas tika izpildīts; vai un kādā veidā Ministru kabinets kontrolē ministrijām noteikto minēto pienākumu izpildi;

Ministru kabineta 2009.gada 30.aprīļa sēdes protokola Nr.28 3.§ 7.punkts noteica, ka *lai nodrošinātu izdevumu samazināšanu, ministrijām līdz 2009.gada 15.maijam jāizstrādā un jāiesniedz Ministru kabinetā likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts budžetu 2009.gadam” paketē iekļaujamos grozījumus normatīvajos aktos, nosakot ka atbildīgi par to turpmāko virzību ir attiecīgo normatīvo aktu sagatavotāji.*

Vēlamies paskaidrot, ka iepriekš minētā Ministru kabineta protokollēmuma redakcija paredzēja nozaru ministriju pienākumu izvērtēt, vai ir nepieciešami grozījumi attiecīgas ministrijas nozari reglamentējošos normatīvajos aktos, kā arī noteica atbildību par to turpmāku virzību. Līdz ar to uzskatām, ka papildu Ministru kabineta kontrole par attiecīgu nozaru ministriju pienākumu izpildi, nebija nepieciešama.

Vēršam uzmanību, ka Satiksmes ministrijai no Ministru kabineta 2009.gada 30.aprīļa sēdes protokola Nr.28 3.§ 7.punkta neizrietēja pienākums

iesniegt grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12.panta ceturtajā daļā, ņemot vērā to, ka minētā norma paredz, ka valsts budžeta līdzekļus Valsts autoceļu fonda programmai piešķir saskaņā ar valsts budžeta likumu kārtējam gadam, kas noteiktā kārtībā krīzes apstākļos tika pieņemts.

Satiksmes ministrijai no Ministru kabineta 2009.gada 16.oktobra sēdes protokola Nr.70 4.§ 9.punkta neizrietēja pienākums iesniegt grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12.panta ceturtajā daļā, ņemot vērā to, ka atbilstoši iepriekš pieņemtajiem lēmumiem krīzes apstākļos nepieciešamais valsts budžeta papildu izdevumu samazinājums tika nodrošināts.

Tāpat Satiksmes ministrijai no Ministru kabineta 2011.gada 28.februāra sēdes protokola Nr.12 1.§ neizrietēja pienākums iesniegt grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12.panta ceturtajā daļā, ņemot vērā to, ka atbilstoši iepriekš pieņemtajiem lēmumiem krīzes apstākļos nepieciešamais valsts budžeta papildu izdevumu samazinājums tika nodrošināts.

3. Vai Ministru kabinetam ir pienākums nodrošināt to, lai Saeimā iesniedzamais budžeta likuma projekts nebūtu pretrunā ar likumos, tostarp likumā „Par autoceļiem” 12.panta ceturtajā daļā, noteikto.

Likuma par budžetu un finanšu vadību 1.pants nosaka, ka budžets ir valdības finansiālās darbības un vadības pamatā. Budžeta mērķis ir noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami valdībai, citām valsts institūcijām un pašvaldībām to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar likumdošanas aktiem, nodrošinot, lai tajā laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi. Izstrādājot valsts budžeta likumprojektu, jāņem vērā nepieciešamība nodrošināt vispārējo ekonomisko līdzsvaru. Savukārt, minētā likuma 5.panta trešajā daļā paredzēts, ka valsts budžeta līdzekļus var piešķirt vai saņemt vienīgi ar gadskārtējā valsts budžeta likumā paredzētu apropriāciju. Par valsts ieņēmumiem un izdevumiem tiek lemts katru gadu, sagatavojot gadskārtējo valsts budžeta projektu, ievērojot makroekonomiskās attīstības prognozes.

Līdz ar to likums par valsts budžetu kārtējam gadam ir speciālais likums attiecībā pret jebkuru atsevišķas nozares vai politikas īstenošanas principus reglamentējošu normatīvo aktu.

Likuma „Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību” 8.panta otrajā daļā noteikts, ka, ja konstatēta pretruna starp vienāda juridiska spēka normatīvajiem aktiem, spēkā ir jaunākais normatīvais akts. Savukārt šā likuma 8.panta trešajā daļā noteikts, ka, ja konstatēta pretruna starp normatīvajos aktos ietvertajām vispārējām un speciālajām tiesību normām, vispārējā tiesību norma ir spēkā tiktāl, ciktāl to neierobežo speciālā tiesību norma.

No minētā izriet, ka izdevumiem, kas izriet no citiem normatīvajiem aktiem, ir jāatbilst valsts budžetā paredzētajiem izdevumiem, ciktāl gadskārtējais valsts budžeta likums neierobežo minēto normu izpildi.

Minēto pastiprina arī likuma „Par autoceļiem” 12.panta ceturtās daļas pirmajā teikumā (spēkā esošajā redakcijā) noteiktais, ka valsts budžeta līdzekļus valsts autoceļu fonda programmai piešķir saskaņā ar valsts budžeta likumu kārtējam gadam. Bez tam minētās normas otrajā teikumā finansējums Valsts autoceļu fonda programmai kārtējā gadā noteikts procentos no valsts budžeta ieņēmumiem, kā arī saistīts ar iepriekšējā budžeta gadā piešķirto.

Attiecībā uz minēto vēlamies piekrist tam, ka likumiem, lai tie neradītu privātpersonu tiesību aizskārumus, savā starpā jābūt saskaņotiem. Kā minējam iepriekš, mūsuprāt, likuma „Par autoceļiem” 12.panta ceturtās daļā noteiktais pēc būtības tiešā veidā nenosaka valsts budžetu, bet tikai paredz vadlīnijas tajā nosakāmajam finansējuma sadalījumam un apmēram. Tāpat arī valsts budžeta likumam pēc būtības ir duāla daba, t.i., formāli tas ir normatīvs akts, bet materiālajā izpratnē valsts budžeta apropriācija ir administratīvs rīkojums. Atbilstoši minētajam uzskatām, ka konkrētajā situācijā minētās tiesību normas tiesību aizskārumu privātpersonām nerada, jo šo normu adresāts pēc būtības nav privātpersonas un tām nevarēja rasties tiesiskā palāvība uz konkrētu resursu piešķiršanu Valsts autoceļu fonda programmai, jo to apmērs saistīts ar valsts budžeta likumā kārtējam gadam plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem, kas ir mainīgi.

4. Vai tiesiskuma principam atbilst tāda situācija, kad tiesību sistēmā vairākus gadus ir spēkā tiesību norma, kas ir pretrunā ar valsts budžeta likumos noteikto; kāda nozīme šādā gadījumā tiek piešķirta Satversmes tiesas 1998.gada 27.novembra sprieduma lietā Nr.01-05(98) ietvertajam secinājumam, ka valsts budžeta izdevumiem un likumā noteiktajam regulējumam ir jābūt savstarpēji saskanīgam.

Satversmes 1.pants noteic, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika. No Satversmes 1. panta izriet vairāki tiesiskas valsts principi, tostarp arī tiesību virsvadības princips, kas valsts pārvaldē tiek saukts par pārvaldes tiesiskuma jeb pārvaldes likumības principu. No demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums savā darbībā ievērot likumību, varas dalīšanu un veikt savstarpēju uzraudzību, ievērojot publiskās varas pakļautību likumam, t.i., likuma virsvadību un citus tiesiskas valsts principus. Valsts pārvaldei demokrātiskā un tiesiskā valstī sabiedrības uzticētās funkcijas jāpilda godīgi, efektīvi un taisnīgi, tās rīcībai jāatbilst likumiem (*Satversmes tiesas 2000.gada 24.marta spriedums lietā Nr. 04-07(99)*).

No minētā izriet, ka tiesiskuma princips prasa, lai pieņemtās normas atbilstu augstāka spēka tiesību normām.

Valsts, paredzot savu pienākumu izpildei konkrētus līdzekļus, garantē, ka šie pienākumi tiks izpildīti. Līdz ar to valsts varas institūcijām, izdodot

normatīvos aktus, jāparedz ne tikai Satversmei atbilstošs normatīvais regulējums, bet arī šā regulējuma īstenošanai nepieciešamie līdzekļi (*Satversmes tiesas 2010.gada 17.februāra lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2009-42-0103*).

Latvijas Republikas Satversmes 66.pantā noteikts, ka Saeima ik gadus pirms saimnieciskā gada sākšanās lemj par valsts ienākumu un izdevumu budžetu, kura projektu tai iesniedz Ministru kabinets. Tā kā likums par valsts budžetu kārtējam gadam atbilstoši iepriekš minētajam ir speciālais likums attiecībā pret jebkuru atsevišķas nozares vai politikas īstenošanas principus reglamentējošu normatīvo aktu, uzskatām, ka pieņemot apstrīdēto normu - likuma „Par valsts budžetu 2011.gadam” apakšprogrammu 23.00.00 Ministru kabinetā, nav pārkāpts tiesiskuma princips.