



## Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

04.06.2018. Nr.1-6/9

Uz 21.04.2018. Nr.1-04/161-pav

**Latvijas Republikas Satversmes tiesas  
tiesnesim Artūram Kučam**  
Jura Alunāna iela 1  
Rīga, LV-1010

*Par viedokli lietā Nr. 2018-07-05*

Latvijas Republikas tiesībsargs ir saņēmis Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesneša Artūra Kuča 2018. gada 20. aprīļa lēmumu, ar kuru tiesībsargs ir atzīts par pieaicināto personu lietā Nr. 2018-07-05 „Par vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2017. gada 26. septembra rīkojuma Nr.1-2/7346 “Par Rēzeknes pilsētas domes 2016. gada 22. decembra lēmuma Nr.1872 “Par ēdināšanas izmaksu noteikšanu Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs un uzcenojuma apstiprināšanu” (protokols Nr. 103, 13. punkts) 1.3. apakšpunkta daļā par ēdināšanas izmaksu (vecāku maksas) noteikšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs un 7. punkta darbības apturēšanu” (turpmāk – apstrīdētais akts). Lēmumā lūgts rakstveidā izteikt viedokli par apstrīdētā akta atbilstību likuma “Par pašvaldībām” 49. pantam un sniegt atbildes uz pieciem lietā nozīmīgiem jautājumiem.

Tiesībsargs sniedz šādu viedokli un juridisko pamatojumu:

**1. Vai likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktā noteiktajā pašvaldības autonomajā funkcijā gādāt par iedzīvotāju izglītību ietilpst pašvaldības pienākums nodrošināt ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās izglītības iestādēs?**

Likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktā noteiktā pašvaldības autonomā funkcija gādāt par iedzīvotāju izglītību ir konkretizēta izglītības jomu regulējošos normatīvajos aktos.

Saskaņā ar Izglītības likuma 14. panta 17. punktu Ministru kabinets nosaka finansēšanas kārtību speciālās izglītības iestādēs un vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klasēs un grupās. Tā paša likuma 17. panta trešās daļas 13. punkts noteic, ka pašvaldība nodrošina ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālās izglītības iestādēs, pirmsskolas izglītības grupās bērniem ar speciālām vajadzībām, speciālās izglītības klasēs un internātskolās Ministru kabineta noteiktajā kārtībā un apmērā. Secināms, ka pašvaldības

autonomajā funkcijā gādāt par iedzīvotāju izglītību ietilpst pienākums nodrošināt ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālajās izglītības iestādēs Ministru kabineta noteiktajā kārtībā un apmērā. Saskaņā ar minētajām likuma normām ir izdoti Ministru kabineta 2016. gada 15. jūlija noteikumi Nr. 477 “Speciālās izglītības iestāžu, internātskolu un vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) finansēšanas kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 477), kuru 3.<sup>1</sup> punkts paredz, ka noteikumi īstenojami no pašvaldību budžeta un no likumā par valsts budžetu kārtējam gadam šim mērķim paredzētajiem finanšu līdzekļiem.

## **2. Vai tiesības uz izglītību ietver valsts pienākumu nodrošināt izglītojamo ēdināšanu?**

Latvijā spēkā esošais tiesiskais regulējums tiesību uz izglītību tvērumā nenoteic valsts pienākumu nodrošināt izglītojamo ēdināšanu.

Valsts finansējums pamatizglītības iestādes 1., 2., 3. un 4. klases izglītojamo ēdināšanai,<sup>1</sup> kas sākotnēji tika piešķirts tikai 1. klašu skolēnu ēdināšanai, bija noteikts ar mērķi samazināt ģimeņu izdevumus pirmklasnieku ēdināšanai.<sup>2</sup> Tas noteikts, pamatojoties uz Bērnu tiesību aizsardzības likuma 61. panta 7. punktā Ministru kabinetam doto deleģējumu bērnu tiesību aizsardzības (nevis izglītības) jomā. Arī vēlākās diskusijas par izglītojamo ēdināšanas finansējuma palielināšanu bija demogrāfijas veicināšanas kontekstā, nevis tiesību uz izglītību tvērumā: “Šobrīd Demogrāfijas lietu padome plāno skatīt jautājumu par nepieciešamību nodrošināt bezmaksas pusdienas visiem skolēniem līdz 9. klasei ieskaitot, vai arī ieskaitot vidusskolas klases. Pēc valdības lēmuma par papildus finansējuma piešķiršanu tiks pilnveidoti Ministru kabineta noteikumi, lai tie pēc iespējas pilnīgāk atbilstu Bērnu tiesību aizsardzības likuma 61.panta 7. punktā ietvertajam pilnvarojumam.”<sup>3</sup>

Izglītības un zinātnes ministrijai ir pienākums nodrošināt veselības mācības satura obligātu iekļaušanu vispārējās izglītības programmās.<sup>4</sup>

ANO Bērnu tiesību komiteja Vispārējā komentārā Nr. 4 (2003) par pusaudžu veselību un attīstību norādījusi, ka pusaudžiem ir tiesības piekļūt piemērotai informācijai, kas ir būtiska viņu veselībai un attīstībai. Lai rīkotos atbilstoši apgūtai informācijai, pusaudžiem ir jāpilnveido nepieciešamās prasmes, tostarp prasme rūpēties par sevi, piemēram, kā plānot un pagatavot uzturvielām sabalansētu maltīti. Konvencijas dalībvalstīm ir jāstimulē un jāatbalsta iespējas šādu prasmju apguvei un šajā nolūkā cita starpā jāizmanto formālā un neformālā izglītība un mācību programmas, jaunatnes organizācijas un plašsaziņas līdzekļi.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Ministru kabineta 2010. gada 28. decembra noteikumi Nr. 1206 “Kārtība, kādā aprēķina, piešķir un izlieto valsts budžetā paredzētos līdzekļus pašvaldībām pamatizglītības iestādes skolēnu ēdināšanai”.

<sup>2</sup> Ministru kabineta noteikumu projekta „Kārtība, kādā aprēķina, piešķir un izlieto valsts budžeta līdzekļus pašvaldībām pamatizglītības iestādes skolēnu ēdināšanai” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija),

<sup>3</sup> Ministru kabineta 2014. gada 12. augusta noteikumu Nr.460 “Grozījumi Ministru kabineta 2010.gada 28.decembra noteikumos Nr.1206 „Kārtība, kādā aprēķina, piešķir un izlieto valsts budžetā paredzētos līdzekļus pašvaldībām pamatizglītības iestādes skolēnu ēdināšanai”” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija).

<sup>4</sup> Bērnu tiesību aizsardzības likuma 63. panta pirmās daļas 4. punkts.

<sup>5</sup> ANO Bērnu tiesību komitejas Vispārējais komentārs Nr. 4 (2003) “Pusaudžu veselība un attīstība Bērnu tiesību konvencijas kontekstā” 26. 27. punkts.

Savukārt Vispārējā komentārā Nr. 15 (2013) par bērna tiesībām uz visaugstvērtīgāko pieejamo veselības standartu ANO Bērnu tiesību komiteja norāda, ka ēdināšana skolā uzskatāma par ļoti vēlamu, jo tā nodrošina visiem skolēniem iespēju katru dienu saņemt pilnvērtīgu maltīti, kas savukārt var uzlabot skolēnu koncentrēšanās spēju mācībām un palielināt skolas apmeklētību. Komiteja iesaka šo apvienot ar izglītošanu par uzturu un veselību, tostarp izveidot skolās dārzus un apmācīt skolotājus, lai uzlabotu bērnu uzturu un veicinātu veselīgas ēšanas paradumus.

Komitejas ieskatā bērniem ir nepieciešama informācija un izglītība par visiem veselības aspektiem, lai viņi spētu pieņemt pamatotus lēmumus saistībā ar savu dzīvesveidu. Informācijai un dzīves prasmju izglītībai būtu jāaptver plašs veselības jautājumu spektrs, tostarp veselīgi ēšanas paradumi, sanitārija, roku mazgāšana un citi personīgās higiēnas ieradumi. Informācijai un izglītībai būtu jāsniedz arī pietiekamas zināšanas par bērnu tiesībām uz veselību, valdības pienākumiem un to, kā un kur piekļūt veselības aprūpes informācijai un pakalpojumiem – tas viss būtu jāiekļauj kā viens no pamatelementiem skolu programmās.<sup>6</sup>

Skatot kopsakarā valsts pienākumu nodrošināt veselības mācības satura obligātu iekļaušanu vispārējās izglītības programmās un ANO Bērnu tiesību komitejas Vispārējo komentāru Nr. 4 (2003) un Nr. 15 (2013), it īpaši ieteikumu ēdināšanu izglītības iestādē apvienot ar izglītošanu par uzturu un veselību, tiesībsarga ieskatā tiesībām uz izglītību būtu jāietver valsts un/vai pašvaldības pienākums nodrošināt izglītojamo ēdināšanu kā izglītošanas par uzturu un veselību komponenti.

Tiesības uz izglītību ietver pašvaldības pienākumu nodrošināt izglītojamo ēdināšanu izglītības iestādēs. No tiesību normām izriet, ka izdevumi ēdināšanas nodrošināšanai ir daļa no izglītības iestādes uzturēšanas izdevumiem, kas nav tieši saistīti ar izglītības programmu īstenošanu. Attiecībā uz izglītojamo ēdināšanas finansēšanu pirmsskolas izglītības iestādēs, izņemot speciālās izglītības iestādes, tiesībsargs ir konstatējis trūkumus tiesiskajā regulējumā (skat. tiesībsarga atzinumu pielikumā Nr.1).

### **3. Vai jautājumu, kas skar pašvaldības budžetā esošo līdzekļu izlietojumu (bērnu ēdināšanas finansēšanu), pašvaldība ir tiesīga noregulēt tikai ar normatīvo aktu vai arī ar administratīvo aktu?**

Izglītības jomu regulējošie normatīvie akti nenosaka, kādā veidā pašvaldība ir tiesīga noregulēt budžetā esošo līdzekļu izlietojumu bērnu ēdināšanas finansēšanai – ar lēmumu vai saistošajiem noteikumiem. Piemēram, attiecībā uz vecāku līdzmaksājumu par profesionālās ievirzes izglītību, likumdevējs Izglītības likumā ir devis skaidru deleģējumu, kādā veidā līdzmaksājums nosakāms: “Pašvaldība saistošajos noteikumos var paredzēt daļēju maksu kā līdzfinansējumu par izglītības ieguvī pašvaldības dibinātajās profesionālās ievirzes izglītības iestādēs.”<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ANO Bērnu tiesību komitejas Vispārējais komentārs Nr. 15 (2013) par bērna tiesībām uz visaugstvērtīgāko pieejamo veselības standartu (24. pants), pieņemts Komitejas sešdesmit otrajā sesijā (2013. gada 14. janvāris–1. februāris), 46. un 59. punkts.

<sup>7</sup> Izglītības likuma 12. panta otrā prim daļa.

Likuma "Par pašvaldībām" 14. panta trešā daļa noteic, ka "Savu funkciju izpildes nodrošināšanai likumā noteiktajos gadījumos pašvaldības izdod saistošus noteikumus." Tā paša likuma 43. panta trešajā un ceturtajā daļā noteikts, ka dome var pieņemt saistošos noteikumus arī, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu izpildi. Pildot deleģētās valsts pārvaldes funkcijas un pārvaldes uzdevumus, dome var pieņemt saistošos noteikumus tikai tad, ja tas paredzēts likumā vai Ministru kabineta noteikumos.

Rēzeknes pilsētas domes 2016. gada 22. decembra lēmums Nr.1872 "Par ēdināšanas izmaksu noteikšanu Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs un uzcenojuma apstiprināšanu" (protokols Nr. 103, 13. punkts) daļā par vecāku līdzmaksājuma noteikšanu ēdināšanas pakalpojumam speciālajās izglītības iestādēs ir izdots privātpersonām nelabvēlīga vispārīgā administratīvā akta formā (iepriekš vecākiem par bērna ēdināšanu speciālajā pirmsskolas izglītības iestādē nebija jāmaksā).

Administratīvā procesa likuma 11. pantā noteikts, ka privātpersonai nelabvēlīgu administratīvo aktu izdot vai faktisku rīcību veikt iestāde var uz Satversmes, likuma, kā arī uz starptautisko tiesību normas pamata. Ministru kabineta noteikumi vai pašvaldību saistošie noteikumi var būt par pamatu šādam administratīvajam aktam vai faktiskai rīcībai tikai tad, ja Satversmē, likumā vai starptautisko tiesību normā tieši vai netieši ir ietverts pilnvarojums Ministru kabinetam, izdodot noteikumus, vai pašvaldībām, izdodot saistošos noteikumus, tajos paredzēt šādus administratīvos aktus vai faktisko rīcību. Ja Satversme, likums vai starptautisko tiesību norma ir pilnvarojusi Ministru kabinetu, tad Ministru kabinets savukārt ar noteikumiem var pilnvarot pašvaldības.

Pašvaldība ir tiesīga jautājumu, kas skar pašvaldības budžetā esošo līdzekļu izlietojumu (bērnu ēdināšanas finansēšanu), noregulēt arī ar administratīvo aktu, ievērojot Administratīva procesa likuma 11. pantā noteikto regulējumu par attiecīga pilnvarojuma nepieciešamību privātpersonai nelabvēlīga administratīvā akta izdošanai.

Vispārīgajam administratīvajam aktam pamatā ir piemērojami tādi paši procesuālie noteikumi kā parastam administratīvajam aktam, proti, to var apstrīdēt un pārsūdzēt. Tomēr noteikumi par pārsūdzēšanu parasti attiecināmi tikai uz konkrētiem pieteicējiem, bet ne citām personām, kuras nav aktīvi izmantojušas savas tiesības, iesniedzot pieteikumu tiesā, lai gan ar pārsūdzēto administratīvo aktu tiek skartas. Tādējādi arī tiesas spriedums par vispārīgā administratīvā akta atcelšanu parasti skar tikai tiesiskās attiecības starp konkrēto pieteicēju (-jiem) un iestādi. Vispārīgā administratīvā akta gadījumā tiesai nav tiesību atcelt pārsūdzēto administratīvo aktu arī attiecībā uz personām, kuras nav konkrētās lietas procesa dalībnieki.<sup>8</sup>

Ņemot vērā, ka vispārējo administratīvo aktu tiesa var atcelt tikai attiecībā uz pieteicējiem, nevis visām personām, kuru subjektīvās tiesības tas aizskar, tiesībsarga ieskatā atbilstošāk labas pārvaldības principam būtu bērnu ēdināšanas finansēšanu regulēt ar saistošajiem noteikumiem vai citu normatīvo aktu, kas pakļauts likumā "Par pašvaldībām" noteiktajiem pašvaldību darbības pārraudzības instrumentam – ministra rīkojumam par nelikumīgi izdotu normatīvo aktu darbības apturēšanu.

<sup>8</sup> Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2013. gada 31. janvāra spriedums lieta Nr. A43004511 SKA-127/2013 21., 22. punkts.

Konkrētajā gadījumā Rēzeknes pilsētas domes 2016. gada 22. decembra lēmumu Nr.1872 “Par ēdināšanas izmaksu noteikšanu Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs un uzcenojuma apstiprināšanu” (protokols Nr. 103, 13. punkts) daļā par ēdināšanas izmaksu (vecāku maksas) noteikšanu speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs pārsūdzēja trīs privātpersonas (speciālās izglītības iestādes izglītojamo vecāki).

Tādējādi Administratīvās rajona tiesas 2018. gada 25. aprīļa spriedums lietā Nr. A42-00349-18/42 tika taisīts tikai attiecībā uz pieteicējiem. Tiesa atzina Rēzeknes pilsētas domes 2016. gada 22. decembra lēmumu Nr.1872 par prettiesisku un atcēla to daļā, ar kuru pieteicējiem uzlikts pienākums segt bērnu ēdināšanas izmaksas speciālajā pirmsskolas izglītības iestādē. Attiecībā uz pārējām personām ar lēmumu uzliktais pienākums, kuru tiesa atzinusi par prettiesisku, nav atcelts.

Tiesībsarga ieskatā administratīvā akta formā izdotajam Rēzeknes pilsētas domes 2016. gada 22. decembra lēmumam Nr.1872 “Par ēdināšanas izmaksu noteikšanu Rēzeknes pilsētas izglītības iestādēs un uzcenojuma apstiprināšanu” (protokols Nr. 103, 13. punkts) ir normatīvs raksturs, tādēļ, lai nodrošinātu privātpersonu tiesību efektīvu aizsardzību, apstrīdētais administratīvais akts jāuzskata par atbilstošu likuma “Par pašvaldībām” 49. panta tvērumam. Pretējā gadījumā nav iespējams atjaunot normatīvajiem aktiem atbilstošu tiesisko stāvokli.

**4. Vai Ministru kabineta noteikumu Nr. 477 “Speciālās izglītības iestāžu, internātskolu un vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) finansēšanas kārtība” 6. un 7. punkts iztulkojams tādējādi, ka pašvaldībai ir pienākums pilnā apmērā finansēt bērnu ēdināšanu to padotībā esošajās speciālās izglītības iestādēs? Vai šāda interpretācija nenonāk pretrunā ar Izglītības likuma 59. panta trešo daļu, kas paredz, ka pašvaldību speciālās izglītības iestādes finansē no valsts budžeta?**

Speciālo izglītības iestāžu izglītojamo ēdināšanas izdevumi ietilpst izglītības iestādes uzturēšanas izdevumos, jo regulējums attiecībā uz izglītojamo ēdināšanu ietverts Noteikumu Nr. 477 II nodaļā “Kārtība, kādā finansē izglītības iestāžu uzturēšanas izdevumus” - 7. punkts noteic: “Pašvaldība nodrošina izglītojamo ēdināšanu tās padotībā esošajās speciālās izglītības iestādēs, pirmsskolas izglītības grupās bērniem ar speciālām vajadzībām, speciālās izglītības klasēs un internātskolās, ievērojot veselīga uztura pamatprincipus.”

Noteikumu Nr. 477 6. punkts noteic: “Izglītības iestādes uzturēšanas izdevumus šo noteikumu 2.2. apakšpunktā minētajām izglītības iestādēm (2.2. apakšpunktā minētas pašvaldību padotībā esošās internātskolas, speciālās pirmsskolas izglītības iestādes, speciālās skolas, vispārējo izglītības iestāžu speciālās izglītības klases un speciālās izglītības pirmsskolas grupas) sedz no pašvaldību budžeta finanšu līdzekļiem.” Noteikumu 20. punkts noteic, ka uzturēšanas izdevumus pašvaldību speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm no 2017. gada 1. janvāra līdz 2017. gada 31. decembrim no valsts budžeta finanšu līdzekļiem sedz 30 procentu apmērā.

Tātad pašvaldību padotībā esošo speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu uzturēšanas, tostarp izglītojamo ēdināšanas izdevumus, līdz 2017. gada 31. decembrim bija jāsedz no pašvaldības budžeta un valsts budžeta finanšu līdzekļiem, bet, sākot no 2018. gada 1. janvāra – tikai no pašvaldības budžeta līdzekļiem. Šāda interpretācija nenonāk pretrunā ar Izglītības likuma 59. panta trešo daļu, kas paredz, ka pašvaldību speciālās izglītības iestādes finansē no valsts budžeta Ministru kabineta noteiktajā kārtībā, jo minētā kārtība, kas noteikta Ministru kabineta noteikumos Nr. 477, paredz, ka “Noteikumi īstenojami no pašvaldību budžeta un no likumā par valsts budžetu kārtējam gadam šim mērķim paredzētajiem finanšu līdzekļiem”.<sup>9</sup> Saskaņā ar Izglītības likuma pārejas noteikumu 51. punktu “Uzturēšanas izdevumus pašvaldību speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs no 2017.gada 1.janvāra līdz 2017.gada 31.decembrim sedz no valsts budžeta finanšu līdzekļiem 30 procentu apmērā no pašvaldību speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm piešķirtā valsts finansējuma 2016.gadā.” Ja likumā par valsts budžetu kārtējam gadam šim mērķim nav paredzēti finanšu līdzekļi, izdevumi jāsedz no pašvaldības budžeta. Izglītības likuma 60. panta pirmās daļas 2. un 3. punktā ir noteikts vispārīgs princips - izglītības iestāžu dibinātāji nodrošina šo iestāžu finansējumu, ievērojot izglītības iestāžu uzturēšanas un saimnieciskos izdevumus, tai skaitā saimnieciskā personāla darba algas, un izglītojamo uzturēšanas izdevumus izglītības iestādē.

#### **5. Vai pašvaldība ir tiesīga noteikt vecāku līdzmaksājumu par ēdināšanu pašvaldības padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs?**

Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 21. panta pirmās daļas 14. punkta g apakšpunktu pašvaldība ir tiesīga noteikt maksu par citiem pakalpojumiem, ja tas nav aizliegts vai noteikts ar likumiem vai Ministru kabineta noteikumiem. Maksas par ēdināšanu pašvaldības padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs segšana ir noteikta ar Ministru kabineta noteikumiem Nr. 477 “Speciālās izglītības iestāžu, internātskolu un vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) finansēšanas kārtība”, līdz ar to pašvaldība nav tiesīga noteikt vecāku līdzmaksājumu par sava bērna ēdināšanu pašvaldības padotībā esošajās speciālajās pirmsskolas izglītības iestādēs.

Pielikumā:

1. Tiesībsarga 2017. gada 9. maija atzinuma pārbaudes lietā Nr. 6 – 6/ 15 kopija uz 3 lp.
2. Izglītības un zinātnes ministrijas 19.04.2018. vēstules Nr. 4-10e/2018/1381 kopija uz 1 lp.

Tiesībsargs

J.Jansons

<sup>9</sup> 2016. gada 15. jūlija Ministru kabineta noteikumu Nr. 477 “Speciālās izglītības iestāžu, internātskolu un vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) finansēšanas kārtība” 3.<sup>1</sup> punkts.