



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

2018. gada 1.februārī Nr.1-13/1

**Latvijas Republikas
Satversmes tiesai**
Jura Alunāna ielā 1
Rīga, LV-1010

Pieteikuma iesniedzējs:
Latvijas Republikas tiesībsargs
Baznīcas ielā 25
Rīgā, LV-1010

Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu
Jūrmalas pilsētas dome
Jomas iela 1/5
Jūrmala, LV-2015

PIETEIKUMS

par Jūrmalas pilsētas domes 2014.gada 4.septembra saistošo noteikumu Nr.27 "Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētu darbības un uzturēšanas noteikumi" 18. un 20.punkta atbilstību Satversmes 1.pantam.

Tiesībsarga likuma 13. panta 8. punkts nosaka, ka, pildot šajā likumā noteiktās funkcijas un uzdevumus, tiesībsargam ir tiesības iesniegt pieteikumu par lietas ierosināšanu Satversmes tiesā, ja iestāde, kas izdevusi apstrīdamo aktu, nav tiesībsarga norādītajā termiņā novērsusi konstatētos trūkumus.

Satversmes tiesas likuma 17. panta pirmās daļas 8.punkts paredz, ka tiesības iesniegt pieteikumu par lietas ierosināšanu par (...) citu normatīvo aktu vai to daļu atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām (aktiem) (..) ir tiesībsargam, ja institūcija vai amatpersona, kas izdevusi apstrīdēto aktu, nav tiesībsarga norādītajā termiņā novērsusi konstatētos trūkumus.

No minētām tiesību normām izriet, ka vienīgais priekšnoteikums pieteikuma iesniegšanai Satversmes tiesā ir, ka tiesībsargam visupirms ir jāvēršas pie institūcijas vai

amatpersonas, kas izdevusi apstrīdamo aktu, un jānorāda termiņš konstatēto trūkumu novēršanai¹.

Tiesībsargs 2017.gada 1.augustā Jūrmalas pilsētas domei sniedza atzinumu pārbaudes lietā Nr.2017-2-27L “Par Jūrmalas pilsētas domes 2014.gada 4.septembra saistošajos noteikumos Nr.27 “Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētu darbības un uzturēšanas noteikumi” iekļautās nomas maksas tiesiskumu”, kurā norādīja, ka Jūrmalas pilsētas domes 2014.gada 4.septembra saistošie noteikumi Nr.27 “Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētu darbības un uzturēšanas noteikumi” (turpmāk – Noteikumi Nr.27) ar kuriem ir noteikta kapavietu noma un attiecīgi nomas maksa par kapavietām, ir prettiesiski saskaņā ar Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. un 64.pantu (skatīt pielikumu Nr.1).

Tiesībsargs rekomendēja Jūrmalas pilsētas domei ne vēlāk kā līdz 2017.gada 1.novembrim veikt grozījumus Noteikumos Nr.27 un atcelt prettiesiski noteikto nomas maksu par kapavietu lietošanu.

Jūrmalas pilsētas dome ar 2017.gada 5.oktobra vēstuli Nr.1.1-28/3931 “Par saistošajiem noteikumiem” informēja tiesībsargu, ka savu viedokli attiecībā par kapavietu nomu nemaina un uzskata, kapavietu noma ir noteikta tiesiski (skatīt pielikumu Nr.2).

No minētās Jūrmalas pilsētas domes vēstules izriet, ka Jūrmalas pilsētas dome ir atteikusies izpildīt tiesībsarga rekomendāciju norādītajā laikā.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevēja un tiesībsarga mijiedarbībai jābūt vērstai uz to, lai efektīvi labotu cilvēktiesību jomā konstatētās normatīvo tiesību aktu nepilnības².

Nemot vērā, ka Jūrmalas pilsētas dome nevēlas labot cilvēktiesību jomā acīmredzami konstatēto normatīvā tiesību akta nepilnību, tiesībsargs atzīst par nepieciešamu iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā.

Lietas faktisko apstākļu izklāsts

[1] Jūrmalas pilsētas dome norādīja, ka valstī nav pieņemti normatīvie akti, kas reglamentētu kapavietu uzturēšanas kārtību, tāpēc dome, ievērojot Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma (turpmāk – Mantas izšķērdēšanas likums) 5.panta pirmo daļu un likuma “Par pašvaldībām” (turpmāk – Pašvaldību likums) 15.panta pirmās daļas 2.punktu un 43.panta trešo daļu pieņēma Noteikumus Nr.27.

Ievērojot Mantas izšķērdēšanas likuma 5.panta pirmajā daļā noteikto, ka pašvaldībai aizliegts nodot privātpersonai zemi bezatlīdzības lietošanā, tiek slēgti kapavietas nomas līgumi un aprēķināta maksa par kapavietas nomu, lai nodrošinātu kapsētu uzturēšanu (apsaimniekošanu).

Šobrīd maksa par kapavietu nomu gadā tiek noteikta, pamatojoties uz domes 2016.gada 21.janvāra lēmumu Nr.1 “Par Jūrmalas pilsētas pašvaldības iestādes “Jūrmalas kapi” maksas pakalpojumiem”. Minētajā lēmuma iekļautie maksas pakalpojumu izcenojumi ir aprēķināti atbilstoši Ministru kabineta 2011.gada 3.maija noteikumiem Nr.333 “Kārtība, kādā plānojami un uzskaitāmi ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un ar šo pakalpojumu sniegšanu saistītie izdevumi, kā arī maksas pakalpojumu izcenojumu noteikšanas metodika un izcenojumu apstiprināšanas kārtība”.

Kapsētu apsaimniekotāja darbības laikā nav konstatēts neviens gadījums, kad mirušā apbedīšanas gadījumā apbedītājs vai nomnieks atteiktos slēgt nomas līgumu, - gan attiecībā uz jau esošajām ģimenes kapavietām, gan pēc jaunas kapavietas ierādīšanas.

¹ Satversmes tiesas 2014.gada 23.aprīļa sprieduma lietā Nr.2013-15-01 17.punkts.

² Sk. Satversmes tiesas 2010. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2010-44-01 14.1. punktu.

Situācijās, kad ģimenes kapavieta netiek kopta trīs gadus pēc kārtas un nav noslēgts līgums, saskaņā ar Noteikumu Nr.27 43.punktu, kapavieta tiek nolīdzināta bez brīdinājuma, sastādot kapsētu apsaimniekotāja aktu. Virsapbedījumu šādā kapavietās var veikt saskaņā ar Noteikumu Nr.27 27.punktu³.

Gadījumos, kad nomnieks nav samaksājis gada nomas maksu, tā tiek uzrādīta nākamā gada rēķinā kā parāds. Izrakstot rēķinu, līdzīgi tiek atspoguļoti maksājumi gadījumos, ja samaksa veikta daļēji vai nomnieks pārmaksājis (skatīt pielikumu Nr.3).

[2] Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (turpmāk – VARAM) norādīja, ka saskaņā ar Pašvaldību likuma 15.panta pirmās daļas 2.punktu kapsētu izveidošana un uzturēšana ir viena no pašvaldības autonomajām funkcijām, kuru tā veic atbilstoši sava budžeta iespējām. Pašvaldību likuma 21.panta pirmās daļas 23.punkts nosaka, ka lemt par kārtību, kādā izpildāmas šā likuma 15.pantā minētās funkcijas un nosakāmas to izpildi atbildīgās amatpersonas, kā arī sniedzami pārskati par šo funkciju izpildi, ir pašvaldības domes ekskluzīva kompetence. Līdz ar to par autonomo funkciju izpildi atbild pati pašvaldība. Savukārt, Pašvaldību likuma 43.panta trešā daļa nosaka, ka dome var pieņemt saistošos noteikumus arī, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu izpildi. Ņemot vērā augstāk minēto, kapsētu uzturēšanas un apsaimniekošanas jautājumu reglamentēšana ir atstāta izlemšanai pašvaldībai.

Tāpat VARAM vērsa uzmanību uz Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta (turpmāk – Augstākā tiesa) 2015.gada 20.novembra lēmumā lietā Nr.6-7-00148-15/5 SKA-1427/2015 (turpmāk – Lēmums) izteiktajiem secinājumiem: “slēdzot līgumus par kapavietu nomu, pašvaldības un potenciālā nomnieka starpā nedarbojas privāttiesiskām attiecībām raksturīgā brīvība vienoties par līguma būtiskajām sastāvdaļām. Par tiesībām izmantot kapavietu privātpersonai jāmaksā pašvaldības obligāti noteiktais nomas maksas apmērs, tātad šī maksa pēc savas dabas uzskatāma par pašvaldības nodevu, nevis nomas maksu.

Apkopojot šos apsvērumus, kapavietas izmantošanas (atbilstoši noteikumiem – “nomas”) maksas noteikšana nav pašvaldības darbība privāto tiesību jomā, bet gan iestādes rīcība publisko tiesību jomā.

Ņemot vērā iepriekš norādīto, pirmās instances tiesas tiesnesis nepamatoti atzina, ka pieteikums saistīts ar privāto tiesību jomu un tāpēc nav izskatāms administratīvā procesa kārtībā.”

VARAM norādīja, ka Augstākā tiesa Lēmumā vairāk ir analizējusi kapavietas nomas maksas dabu, bet nav pateikusi, ka samaksas iekasēšana par kapavietas lietošanu vai rezervēšanu ir prettiesiska pēc būtības. Tiesa nav arī pieņēmusi nekādu blakus lēmumu, piemēram, informēt ministriju.

Tāpat VARAM ir sniegusi viedokli, ka atšķirībā no citām autonomajām funkcijām, funkcija izveidot un uzturēt kapsētas nekur detalizētāk nav reglamentēta, jo neviens likums vai Ministru kabineta noteikumi (pašlaik spēkā esošie) valstī nereglamentē kārtību, kādā veidā tiek apsaimniekotas un uzturētas kapsētas, kā arī nenosaka kapsētu izveidošanas prasības.

Apkopojot visu minēto, VARAM secināja, ka nomas maksas iekasēšana par kapavietu nomu nav prettiesiska.

Papildus VARAM norādīja, ka nomas maksas noteikšana sniedz zināmu garantiju, ka ir iespējams rezervēt ģimeņu kapavietu, tas ir, ka, piemēram, laulātie tiek apglabāti blakus, kas arī ir sena kapu tradīcija Latvijā. Nepastāvot nekādam maksājumam, izveidosies

³ Noteikumu Nr.27 27.punkts nosaka, ka virsapbedījumu ģimenes kapavietā var veikt, ja ir pagājuši 20 gadi no miruša apbedīšanas brīža (atsevišķos gadījumos – 15 gadi). Izdarot virsapbedījumu, kapa dziļumam jābūt ne mazākam par 1,2 metri līdz zārka vākam.

situācija, ka nebūs nekāda tiesiska pamata šādai kapavietas rezervācijai, ja nav veikts apbedījums, un visi mirušie pašvaldības kapsētās būs jāapglabā pēc kārtas, neņemot vērā mirušā cilvēka tuvinieku vēlmes (skatīt pielikumu Nr.4).

Pieteikuma juridiskais pamatojums

[3] Satversme 1.pants nosaka, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.

[4] No Satversmes 1.pantā ietvertā demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums savā darbībā, it sevišķi izdodot tiesību aktus, ievērot likumību, varas dalīšanu un veikt savstarpēju uzraudzību, ievērojot publiskās varas pakļautību likumam, t. i. likuma virsvadību un citus tiesiskas valsts principus [...].⁴

Tiesiskā valsts rada, veido un garantē tiesisko kārtību, kas nepieciešama indivīda eksistencei un atsevišķu indivīdu līdzāspastāvēšanai sabiedrības ietvaros. To ir iespējams nodrošināt tikai ar likuma palīdzību⁵. Tiesiskā valstī jebkurai valsts rīcībai attiecībā uz cilvēku jānotiek saskaņā ar likumu un tiesībām.⁶

Demokrātiskā valsts iekārtā visa valsts vara funkcionāli ir sadalīta trijos atzaros – likumdevēja varā, izpildvarā un tiesu varā. Pašvaldības neveido īpašu valsts varas atzaru, tās nav suverēnas. Valsts varas dalīšanas sistēmā pašvaldības ir izpildvaras sastāvdaļa. Pašvaldības pilda deleģētās un autonomās funkcijas.⁷ Pašvaldības autonomās funkcijas ir tās funkcijas, kuru dēļ pašvaldības vispār pastāv - lai noteiktas teritorijas iedzīvotāji demokrātiskā procedūrā paši varētu īstenot savas vietējās intereses⁸.

Autonomo funkciju gadījumā pašvaldības pilda savus uzdevumus. Pildot autonomās funkcijas, pašvaldība pati ir atbildīga kā par savas darbības lietderību, tā tiesiskumu, taču attiecībā uz tiesiskumu tā atrodas valsts pārraudzībā – valstij ir jākontrolē, vai pašvaldība rīkojas tiesiski ne tikai attiecībā uz deleģētajām, bet arī autonomajām funkcijām.

Tiesībsarga ieskatā, lai interpretētu no Satversmes 1.pantā izrietošo tiesiskuma un likuma virsvadības principu jāņem vērā arī Eiropas vietējo pašvaldību hartā (turpmāk – Harta) noteiktais. Satversmes tiesa vairākkārt ir norādījusi, ka Harta ir interpretējama kopsakarā ar Satversmi.⁹

Hartas 3.panta pirmā daļa paredz, ka vietējā pašvaldība nozīmē vietējās varas tiesības un spēju likumā noteiktajās robežās regulēt un vadīt nozīmīgu valsts lietu daļu uz savu atbildību un vietējo iedzīvotāju interesēs.

Hartas 3.pants paredz galvenos pašvaldību principus un kā tie ir saprotami Hartas kontekstā. Pēc būtības Hartas 3.panta pirmā daļa norāda, ka pašvaldībām ir jābūt autonomajām funkcijām (“uz savu atbildību”), taču šīs funkcijas jāpilda, ievērojot likumdevēja noteikto ietvaru (“likumā noteiktajās robežās”)¹⁰.

Gadījumā, kad likumdevējs kādu funkciju noteicis par pašvaldības autonomo funkciju, uz šo funkciju attiecas Hartas 4. panta prasības. Proti, cita centrālā vai reģionālā vara nedrīkst to apšaubīt vai ierobežot, izņemot gadījumus, kad tas paredzēts likumā¹¹. No

⁴ Satversmes tiesas 2000.gada 24.marta sprieduma lietā Nr.04-07(99) secinājumu 3.daļa.

⁵ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 187.lpp.

⁶ Turpat, 174 lpp.

⁷ Levits E. Pašvaldības valsts pārvaldes ietvarā. 4.Vasaras skola par pašvaldību iekārtas reformām. Bīriņi, 2017.

⁸ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija, 2003, 15. punkts.

⁹ Piemēram, Satversmes tiesas 2008.gada 16.aprīļa lēmuma lietā Nr.2007-21-01 7.punkts.

¹⁰ Explanatory report to the European Charter of Local Self-Government. Pieejams:

<https://rm.coe.int/16800ca437> [skatīts 11.12.2017.].

¹¹ Satversmes tiesas 2008. gada 24. septembra sprieduma lietā Nr. 2008-03-03 12. punkts.

Hartas paskaidrojošā ziņojuma izriet, ka pašvaldības autonomās funkcijas var ierobežot ar skaidriem, likumā noteiktiem priekšrakstiem.¹²

Ja likumdevējs kādu funkciju noteicis par pašvaldības autonomo funkciju, tad pašvaldībai ir pienākums to pildīt. Pašvaldībai ir pienākums savas kompetences ietvaros nodrošināt to, lai iedzīvotāju tiesības tiktu īstenotas atbilstošākajā veidā. Autonomo funkciju īstenošanas apjomu nosaka tiesību normas. Tādēļ pašvaldība, īstenojot savas autonomās funkcijas, bauda rīcības brīvību, ciktāl to neierobežo tiesību normas¹³.

Pašvaldībai likuma normās ir noteikts tiesisks pienākums gādāt par publiskā lietošanā esošajām teritorijām. Lai nodrošinātu savas autonomās funkcijas izpildi, pašvaldībai ir jānosaka kārtība, kādā šī funkcija tiek pildīta. Nosakot šo kārtību, pašvaldībai ir tiesības un pienākums izvēlēties atbilstošu risinājumu, kas nodrošinātu autonomās funkcijas efektīvu izpildi.¹⁴

[5] Pašvaldību likuma 15.panta 2.punkts nosaka, ka viena no pašvaldību autonomajām funkcijām ir gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību (ielu, ceļu un laukumu būvniecība, rekonstruēšana un uzturēšana; ielu, laukumu un citu publiskai lietošanai paredzēto teritoriju apgaismošana; parku, skvēru un zaļo zonu ierīkošana un uzturēšana; atkritumu savākšanas un izvešanas kontrole; pretplūdu pasākumi; kapsētu un beigto dzīvnieku apbedīšanas vietu izveidošana un uzturēšana).

Pašvaldību likuma 7.panta pirmā daļa nosaka, ka šā likuma 15.pantā noteiktās pašvaldību autonomās funkcijas pildāmas kārtībā, kāda paredzēta attiecīgajos likumos un Ministru kabineta noteikumos.

Savukārt Pašvaldību likuma 7.panta otrā daļa nosaka, ka šā likuma 15.pantā paredzēto autonomo funkciju izpildi organizē un par to atbild pašvaldības. Šo funkciju izpilde tiek finansēta no attiecīgās pašvaldības budžeta, ja likumā nav noteikts citādi.

Pašvaldību likuma 43.panta trešā daļa paredz, ka dome var pieņemt saistošos noteikumus arī, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu izpildi.

No minētajām normām skaidri konstatējams, ka kapsētu izveidošana un uzturēšana ir pašvaldību autonomā kompetence un pašvaldībām ir tiesības izvēlēties atbilstošu risinājumu šīs kompetences īstenošanai. Jūrmalas pilsētas pašvaldība kā atbilstošu risinājumu kapsētu uzturēšanas pienākumam ir izvēlējusies iekasēt nomas maksu par kapavietu nomu, tā gūstot līdzekļus kapsētu apsaimniekošanai. Lai arī pašvaldībām ir tiesības izvēlēties līdzekļus, kā efektīvi pildīt savus pienākumus, tomēr šiem līdzekļiem ir jābūt tiesiskiem.

[6] Pašvaldību likuma 21.panta 14.punkts nosaka, ka pašvaldības dome var noteikt, ja tas nav aizliegts vai noteikts ar likumiem vai Ministru kabineta noteikumiem, maksu par pašvaldības zemes, cita nekustamā un kustamā īpašuma lietošanu (iznomāšanu).

Pašvaldību likuma 77.panta pirmā daļa paredz, ka pašvaldības īpašums ir nodalīts no valsts īpašuma un citu tiesību subjektu īpašuma. Pašvaldības pārvalda, lieto savu īpašumu un rīkojas ar to likumā noteiktajā kārtībā.

Minētā panta otrajā daļā noteikts, ka pašvaldības īpašums izmantojams attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai, gan nododot to publiskā lietošanā (ceļi, ielas, laukumi, parki), gan veidojot iestādes un pašvaldības kapitālsabiedrības, kas nodrošina iedzīvotāju tiesības un sniedz tiem nepieciešamos

¹² Explanatory report to the European Charter of Local Self-Government. Pieejams: <https://rm.coe.int/16800ca437> [skatīts 11.12.2017.].

¹³ Satversmes tiesas 2008. gada 24. septembra sprieduma lietā Nr. 2008-03-03 21.1. punkts.

¹⁴ Satversmes tiesas 2014.gada 6.novembra sprieduma lietā Nr.2013-20-03 9.2.punkts.

pakalpojumu (pārvaldes iestādes, sociālās un veselības aprūpes, izglītības, kultūras, sporta un citas iestādes).

Pašvaldību likuma 77.panta ceturtajā daļā noteikts, ka to īpašuma daļu, kas nav nepieciešama iepriekšminētajiem nolūkiem, pašvaldība var izmantot, lai saimnieciskā kārtā gūtu ienākumus iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai vai arī lai likumā noteiktajā kārtībā to privatizētu vai atsavinātu.

No minētā secināms, ka autonomo funkciju izpilde finansējama no pašvaldības budžeta, kā arī pašvaldības īpašums primāri ir izmantojams administratīvās teritorijas iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai, nododot to publiskā lietošanā; attiecīgi tikai gadījumā, ja īpašums nav tieši nepieciešams iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai, to pašvaldība var izmantot ienākumu gūšanai saimnieciskā kārtā, tai skaitā, iznomāt.

[7] Īpašumtiesības var realizēt ne tikai privātpersonas, bet arī valsts, pašvaldības un citas publiskas personas, un, lai nodrošinātu savu funkciju īstenošanu, publiskai personai ir jārealizē vara pār tās rīcībā esošajām lietām. Tajā pašā laikā publiskas personas pienākums ir nodrošināt, ka tās rīcībā esošās lietas tiek izmantotas sabiedrības interesēs. Tas izriet no pieņēmuma, ka demokrātiska un tiesiska valsts pārvalde darbojas sabiedrības interesēs, jo publiskai personai nevar būt savas intereses, kas ir pretējas sabiedrības labumam.¹⁵

Valsts privāttiesiskās rīcības brīvības izslēgšana notiek, norobežojot un izslēdzot privātās rīcības tiesības ar publisko tiesību palīdzību tiktāl, cik tas ir nepieciešams publisko mērķu nodrošināšanai un izpildei, nevis vispārīgi atceļot privātā īpašuma tiesības uz publisko lietu ar likumu vai pamatojoties uz likumu. Valsts uz aplūkotajām publiskajām lietām realizē īpašuma tiesības, tās ir īpašuma priekšmets, un valsts attiecībā uz tām saglabā privātpašnieka tiesības tiktāl, ciktāl to atļauj publiskā funkcija, kurai attiecīgā lieta ir piešķirta.¹⁶

[8] Viena no lietu grupām, kuru apgrozība ir ierobežota, ir publiskās lietas, ar kurām saprotamas tās valstij vai pašvaldībai, kā arī citām personām piederošas lietas, kuras domātas vispārējai lietošanai. Ikvienam ir tiesība tās lietot kopīgi ar pārējiem, ievērojot attiecīgos lietošanas noteikumus (ierobežojumus) un neaizskarot citu personu tiesības.¹⁷

Publisko tiesību persona ir tiesīga ierobežot personas subjektīvās publiskās tiesības uz publisko lietu sabiedrisko izmantošanu dažādos veidos (nosakot izmantošanas veidu, izmantojamus tehniskos līdzekļus, ierobežojot atsevišķas teritorijas, pārvietošanās ātrumus, paredzot maksu, nosacījumus izmantošanas tiesību iegūšanai u. tml.). Tā kā šo lietu izmantošanai ir publiski tiesisks raksturs, tad saskaņā ar demokrātiskas iekārtas un samērīguma principu publiskās varas rīcības brīvību šajā ziņā sašaurina attiecīgo ierobežojumu leģitīmais mērķis, nepieciešamība un samērīgums.¹⁸

[9] Augstākā tiesa Lēmumā secinājusi, ka Latvijā vēsturiski izveidojies paradums mirušos apbedīt kapsētās. Taču tradicionāli tās tiek izmantotas arī kā visiem pieejamas apmeklējumu vietas. Šie lietošanas veidi izriet arī no Noteikumu Nr.27 satura (piemēram, noteikumu 6.punkts paredz, ka kapsētas ir paredzētas mirušo apbedīšanai, bet no 11. un 13.punkta izriet, ka kapsētās var atrasties apmeklētāji).

¹⁵ Rimša A. Personas subjektīvās publiskās tiesības uz publisko lietu izmantošanu. I. Vēsture un ārvalstu pieredze. Jurista Vārds, 08.09.2009, Nr. 36.

¹⁶ Rimša A. Personas subjektīvās publiskās tiesības uz publisko lietu izmantošanu. II. Latvijas pieredze. Jurista Vārds, 13.10.2009, Nr.41.

¹⁷ Grūtups A., Kalniņš E. Civillikuma komentāri. Trešā daļa. Lietu tiesības. Īpašums. Otrais papildinātais izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002., 32.lpp.

¹⁸ Rimša A. Personas subjektīvās publiskās tiesības uz publisko lietu izmantošanu. II. Latvijas pieredze. Jurista Vārds, 13.10.2009, Nr.41.

No minētā regulējuma izriet, ka kapsētas ir publiskā lietošanā nodots pašvaldības īpašums, kas kalpo sabiedrības vajadzībām likuma „Par pašvaldībām” 77.panta otrās daļas izpratnē. Tādējādi kapsētām ir publiskas lietas statuss līdzīgi kā ceļiem, ielām, laukumiem, parkiem.

Vienlaikus Noteikumu Nr.27 8.punktā noteikts, ka iepriekš piešķirtā un izveidotā kapavietā kapsētā, par kuru noslēgts nomas līgums, kapavietas nomniekam atļauts apbedīt mirušo neatkarīgi no tā pēdējās deklarētās dzīvesvietas. Noteikumu Nr.27 18.punkts paredz, ka nomnieks iegūst kapavietas nomas tiesības, noslēdzot kapavietas nomas līgumu ar kapsētu apsaimniekotāju. 22.punktā paredzēts, ka kapavietas nomniekam ir tiesības tikt apglabātam viņa nomātajā kapavietā vai dzimtas kapavietā, kā arī apbedīt savus piederīgos kapsētās.

Tādējādi no šīm normām savukārt izriet, ka atsevišķi kapsētas iecirkņi (kapavietas vai ģimenes kapavietas Noteikumu Nr.27 2.7.punkta nozīmē) var tikt nodoti konkrētu fizisku personu (kapavietas nomnieku) sevišķā lietošanā ar tiesībām tikt apglabātiem šajos iecirkņos vai apbedīt tajos savus piederīgos. Ar līgumu faktiski tiek piešķirta apbedīšanas atļauja noteiktā vietā.¹⁹

[10] Noteikumi Nr.27 nosaka kapsētu uzturēšanas, kapavietau piešķiršanas, kopšanas un uzturēšanas kārtību, apbedīšanas kārtību, kapliču izmantošanas kārtību, kapsētu apsaimniekošanu Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētās.

Noteikumu Nr.27 2.1.punktā noteikts, ka kapsēta ir īpaša teritorija, kas saskaņā ar Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumu ierādīta mirušo apbedīšanai. Savukārt 2.9.punktā noteikts, ka kapsētas apsaimniekotājs ir Jūrmalas pilsētas pašvaldības iestāde “Jūrmalas kapi” (turpmāk – “Jūrmalas kapi”).

Noteikumu Nr.27 3.punktā paredzēts, ka kapsētas ir pašvaldības īpašums, un tiek uzturētas saskaņā ar noslēgtajiem līgumiem atbilstoši šiem noteikumiem.

Noteikumu Nr.27 4.punkts nosaka, ka Jūrmalas pilsētas dome pārrauga kapsētu uzturēšanu un apsaimniekošanu.

Noteikumu Nr.27 15.5.apakšpunkts paredz, ka viens no kapsētu apsaimniekotāja pienākumiem ir slēgt kapavietas nomas līgumu ar kapavietau nomniekiem, un iekasēt ikgadēju kapavietas nomas maksu, kuru noteikusi Jūrmalas pilsētas dome.

No minētā secināms, ka Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētās ir īpašas teritorijas mirušo apbedīšanai, kas atrodas pašvaldības īpašumā, līgumus par to nomu slēdz pašvaldības iestāde “Jūrmalas kapi”.

Savukārt Noteikumu Nr.27 18.punkts paredz, ka nomnieks iegūst kapavietas nomas tiesības, noslēdzot kapavietas nomas līgumu ar kapsētu apsaimniekotāju (1.pielikums).

Noteikumu Nr.27 20.punktā noteikts, ka kapavietas nomnieks maksā kapsētu apsaimniekotājam ikgadēju kapavietas nomas maksu, ko apstiprina Jūrmalas pilsētas dome ar lēmumu.

Tādējādi tiesības izmantot kapavietau personai rodas pēc kapavietas nomas līguma noslēgšanas un par to ir maksājama ikgadēja kapavietas nomas maksa.

[11] Sevišķās lietošanas piešķiršana (atļauja) ir publiski tiesisks instruments, ko var aizstāt ar administratīvo aktu vai publisko tiesību līgumu. Augstākā tiesa ar Lēmumu norādījusi, ka kapsētas un kapavietas mirušu cilvēku apbedīšanai tradicionāli nav apgrozības priekšmets, tās nav pieņemts tirgot vai iznomāt ienākumu gūšanai saimnieciskā kārtā. Tas sasauca arī ar Noteikumu Nr.27 3.punktu, kurš noteic, ka kapsētas ir pašvaldības

¹⁹ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2015.gada 20.novembra lēmums lietā Nr.6-7-00148-15/5 SKA-1427/2015.

īpašums. Tādēļ, nosakot un iekasējot maksu par kapavietu nomu, pašvaldība nerīkojas kā jebkurš īpašnieks, bet gan īsteno likumā noteiktu valsts pārvaldes uzdevumu.

Publiski tiesiskas attiecības var dibināt arī uz līguma pamata pat, ja *prima facie* tas ir klasisks civiltiesisks līgums. Kā atzinusi Augstākā tiesa, lai nošķirtu publisko tiesību līgumu no privāttiesiska līguma, izšķirošais ir līguma priekšmets, kam jābūt publisko tiesību jomā, līguma kopējais raksturs un tajā ietvertie svarīgākie punkti. Turklāt, ja ir šaubas, tad jāpieņem, ka publisko tiesību līgums ar privāttiesību elementiem kopumā aplūkojams kā publisko tiesību līgums. Publisko tiesību līguma saturu var raksturot arī tas, ka līgumā vienam līdzējam tiek paredzētas tiesības kontrolēt vai vadīt līguma izpildi, piemērot sankcijas, apturēt līguma izpildi, to vienpusēji grozīt.²⁰

“Jūrmalas kapi” ar līguma noslēgšanu piešķir tiesības uz kapavietu, nomas apmērs ir noteikts ar Jūrmalas pilsētas domes lēmumu, līgums ir tipveida un noteikts ar Noteikumu Nr.27 1.pielikumu, kā arī Noteikumu Nr.27 55.punkts paredz administratīvo atbildību, ja kapavietas nomnieks, piemēram, nekopj kapavietu. Secināms, ka starp kapavietas nomnieku un “Jūrmalas kapi” tiek slēgts publisko tiesību līgums.

[12] Tiesībsarga ieskatā Noteikumu Nr.27 18. un 20.punkts nosaka personas prettiesiskā pienākuma pamatu, proti, personai, lai iegūtu kapavietas lietošanas tiesības, jāslēdz nomas līgums un jāmaksā ikgadēja kapavietas nomas maksa. Citiem vārdiem, Jūrmalas pilsētas pašvaldība ir prettiesiski noteikusi nomas maksu par publiskas lietas lietošanu.

Lai arī pašvaldībām ir tiesības izdot saistošos noteikumus savu autonomo funkciju realizēšanai, tām ir jāievēro tiesiskais ietvars. Personas tiesības izmantot publiskas lietas ir viens no veidiem, kā valsts un pašvaldība ievēro personu cilvēktiesības, saprotams, ka pašvaldībai ir nepieciešami ieņēmumi savu autonomo funkciju veikšanai, taču tie ir jāgūst tiesiskā veidā, ievērojot savu iedzīvotāju intereses.

Apkopojot visu iepriekš minēto, tiesībsargs secina, ka Noteikumu Nr.27 18. un 20.punkts, kuri nosaka pienākumu slēgt kapavietas nomas līgumu un maksāt nomas maksu par kapavietu lietošanu, atzīstami par prettiesiskiem saskaņā ar Satversmes 1.pantu.

Papildu apsverumi

[13] Tiesībsarga ieskatā pašvaldības nevar noteikt arī nodevas par kapavietas lietošanu. Proti, likuma “Par nodokļiem un nodevām” 1.panta 3.apakšpunkts nosaka, ka pašvaldības nodeva ir pašvaldības domes noteikts obligāts maksājums pašvaldības pamatbudžetā vai speciālajā budžetā šajā likumā paredzētajos gadījumos. Pašvaldības nodevas apmērs nav tiešā veidā saistīts ar pašvaldības vai tās iestādes veiktās darbības izmaksu segšanu.

Likuma “Par nodokļiem un nodevām” 12.panta pirmā daļa paredz, ka vietējās pašvaldības domei ir tiesības Ministru kabineta noteikumos noteiktajā kārtībā savā administratīvajā teritorijā uzlikt pašvaldības nodevas par:

- 1) pašvaldības domes izstrādāto oficiālo dokumentu un apliecinātu to kopiju saņemšanu;
- 2) izklaidējoša rakstura pasākumu sarīkošanu publiskās vietās;
- 3) atpūtnieku un tūristu uzņemšanu;
- 4) tirdzniecību publiskās vietās;
- 5) visu veidu dzīvnieku turēšanu;
- 6) transportlīdzekļu iebraukšanu īpaša režīma zonās;

²⁰ Latvijas Republikas Augstākās tiesas 2007.gada 26.janvāra lēmums lietā Nr.SKA-78/2007.

- 7) reklāmas, afišu un sludinājumu izvietojumu publiskās vietās;
- 8) laivu, motorlaivu un jahtu turēšanu;
- 9) pašvaldību simbolikas izmantošanu;
- 10) būvatļaujas izdošanu vai būvniecības ieceres akceptu, izdarot atzīmi paskaidrojuma rakstā vai apliecinājuma kartē, būvniecību reglamentējošo normatīvo aktu noteiktajā kārtībā;
- 11) pašvaldības infrastruktūras uzturēšanu un attīstību.

Savukārt likuma "Par nodokļiem un nodevām" 2.panta ceturtā daļa nosaka, ja Ministru kabineta noteikumos vai vietējo pašvaldību saistošajos noteikumos ir iekļautas normas, kas paredz obligātus maksājumus, kuri atbilst šā likuma 1.pantā minētajiem terminiem "nodoklis", "nodeva" vai "pašvaldības nodeva", bet kuri nav paredzēti šajā likumā, tad šādu normu piemērošana nav pieļaujama tikmēr, kamēr nav stājušies spēkā atbilstoši grozījumi šajā likumā.

Tādējādi secināms, ka pašvaldība saskaņā ar šobrīd spēkā esošo tiesisko regulējumu nevar noteikt nodevu par kapavietas izmantošanu.

[14] Attiecībā uz VARAM norādīto, ka nomas maksas noteikšana sniedz zināmu garantiju, ka ir iespējams rezervēt ģimeņu kapavietu, tas ir, ka, piemēram, laulātie tiek apglabāti blakus, kas arī ir sena kapu tradīcija Latvijā, tiesībsargs vērš uzmanību, ka, piemēram, Noteikumu Nr.27 9.punktā paredzēts, ka kapavietu uzskaites pamatdokumenti ir mirušo reģistrācijas grāmatas, nomas līgumi par kapavietām un elektroniskā datu bāze. Ņemot vērā minēto, arī, ja nebūtu noteikta nomas maksa, kapu apsaimniekotājs varētu veikt kapavietu uzskaiti.

[15] Attiecībā par Jūrmalas pilsētas pašvaldības norādi, ka kapavietu nomas maksa ir noteikta pamatojoties uz Mantas izšķērdēšanas likumā noteiktajiem ierobežojumiem par rīcību ar pašvaldības mantu, tiesībsargs vērš uzmanību, ka Mantas izšķērdēšanas likuma 1.pants paredz, ka likuma mērķis ir panākt, lai publiskas personas finanšu līdzekļi un manta tiktu izmantota likumīgi un atbilstoši iedzīvotāju interesēm, novērst to izšķērdēšanu un nelietderīgu izmantošanu, kā arī ierobežot valsts amatpersonu korupciju.

Vērtējot kopsakarā Pašvaldību likuma 77.pantu un Mantas izšķērdēšanas likuma 1.pantu secināms, ka Mantas izšķērdēšanas likums attiecas uz tādu pašvaldības mantu, kas nav nodota publiskā lietošanā.

Prasījums Satversmes tiesai

Ņemot vērā visu iepriekš minēto un pamatojoties uz Tiesībsarga likuma 13. panta 8. punktu, Satversmes tiesas likuma 17. panta pirmās daļas 8. punktu, 18. panta pirmo, trešo un ceturto daļu,

lūdzu:

atzīt Jūrmalas pilsētas domes 2014.gada 4.septembra saistošo noteikumu Nr.27 "Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētu darbības un uzturēšanas noteikumi" 18. un 20.punktu par neatbilstošu Satversmes 1.pantam.

Pielikumā:

1. Apliecināta Latvijas Republikas tiesībsarga 2017.gada 1.augusta atzinuma Nr.2017-2-27L "Par Jūrmalas pilsētas domes 2014.gada 4.septembra saistošajos noteikumos Nr.27 "Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētu darbības un uzturēšanas noteikumi" iekļautās nomas maksas tiesiskumu" kopija uz ___ lapām.
2. Apliecinātā Jūrmalas pilsētas domes 2017.gada 5.oktobra vēstule Nr.1.1-28/3931 "Par saistošajiem noteikumiem" kopija uz ___ lapām.
3. Apliecināta Jūrmalas pilsētas domes 2017.gada 13.februāra vēstule Nr.1.1-28/734 "Par pašvaldības piemēroto maksu par kapavietām" kopija uz ___ lapām.
4. Apliecināta Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas vēstule Nr.17.18/1e/7831 "Par pašvaldības piemēroto nomas maksu par kapavietām" kopija uz ___ lapām.

Latvijas Republikas tiesībsargs

J.Jansons