



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

ATZINUMS pārbaudes lietā Nr. 2017-2-27L Rīgā

2017. gada 1. augustā

Nr. 6-6/28

Iesniedzējai

Jūrmalas pilsētas domei
pasts@jurmala.lv

zināšanai

**Vides aizsardzības un
reģionālās attīstības ministrijai**
pasts@varam.gov.lv

**Valsts pārvaldes un
pašvaldības komisijai**
pasvaldibas.komisija@saeima.lv

*Par Jūrmalas pilsētas domes 2014. gada 4. septembra saistošajos
noteikumos Nr.27 "Jūrmalas pilsētas pašvaldības kapsētu darbības
un uzturēšanas noteikumi" iekļautās nomas maksas tiesiskumu*

Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – tiesībsargs), izskatot Iesniedzējas 2016.gada 23.septembra iesniegumu (reģistrācijas Nr.1372) ar lūgumu izvērtēt Jūrmalas pilsētas domes 2014.gada 4.septembra saistošo noteikumu 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, tiesiskumu, 2017.gada 10.janvārī ierosināja pārbaudes lietu.

No iesnieguma un tam pievienotajiem materiāliem tiesībsargs konstatēja, ka SIA "Jūrmalas kapi", kas ir Jūrmalas pilsētas pašvaldības iestāde, slēdz nomas līgumus par kapa vietas nomas maksu, piemērojot 1 euro par m². Iesniedzēja līgumu par kapa vietas nomu noslēgusi 2015.gada 14.jūlijā.

[1] Tiesiskais regulējums

[1.1] Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1.pants nosaka, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.

Satversmes 64.pants nosaka, ka likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai šinī Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros.

[1.2] Likuma “Par pašvaldībām” (turpmāk – Pašvaldību likums) 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 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 pakalpojumus (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 kapsētu izveidošana un uzturēšana ir pašvaldības autonomā funkcija, 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.

[1.3] Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma (turpmāk – Mantas izšķērdēšanas likums) 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.

[1.4] Noteikumi Nr.27 nosaka kapsētu uzturēšanas, kapavietu 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 kapavietu 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".

[2] Kompetento iestāžu viedokļi

[2.1] 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 situācija, kad 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.

Tāpat VARAM norādīja, ka, iespējams, plašākā valsts institūciju lokā ir apspriežams jautājums par kapavietas maksas noformēšanu nomas līguma formā, ņemot vērā Tiesas atziņu par kapavietas publisko statusu.

[2.2] Jūrmalas pilsētas dome norādīja, ka valstī nav pieņemti normatīvie akti, kas reglamentētu kapavietu uzturēšanas kārtību, tāpēc dome, ievērojot Mantas izšķērdēšanas likuma 5.panta pirmo daļu un Pašvaldību likuma 15.panta pirmās daļas 2.punktu un 43.panta trešo daļu pieņēma Noteikumus Nr.27.

Maksa par kapavietu nomu ir noteikta, 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.

Situācijās, kad ģimenes kapavieta netiek kopta trīs gadus pēc kārtas un nav noslēgts līgumus, 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.punktu¹.

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.

[3] Tiesībsarga vērtējums

[3.1] No Satversmes 1.pantā ietvertā demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums savā darbībā, it sevišķi izdotot tiesību aktus, ievērot likumību, varas dalīšanu un veikt savstarpēju uzraudzību, ievērojot publiskās varas pakļautību likumam, t. i. likuma virsvadību un citus tiesiskas valsts principus, arī samērīguma un tiesiskās paļāvības principus.²

Atbilstoši Satversmes 64.pantam likumdošanas tiesības pieder tautai un Saeimai. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, ir pieļaujams, ka likumdevējs likumdošanas procesā izlemj svarīgākos jautājumus, bet detalizētāku noteikumu un likumu ieviešanai dzīvē nepieciešamo tehnisko normu izstrādāšanu deleģē Ministru kabinetam vai citām valsts institūcijām³. Likumdevējs atsevišķu jautājumu izlemšanu var nodot arī pašvaldību kompetencē. Tātad arī pašvaldības domei pilnvarojuma robežās ir tiesības izdot vispārējus (ārējus) normatīvos tiesību aktus. Tomēr pašvaldības domei nav likumdevēja rīcības brīvības un tā ir tiesīga izdot ārējos normatīvos tiesību aktus tikai likumos noteiktajos gadījumos un apjomā⁴. Pilnvarojuma apjoms nosaka to, ciktāl pašvaldības dome var rīkoties, izstrādājot un izdotot tiesību normas⁵.

No tiesiskas valsts principa izriet arī patvaļas aizlieguma princips, likumdevēja "rīcības brīvību" ierobežo konstitūcija, it sevišķi pamattiesību normas. Līdz ar to likumdevēja rīcību (likumus) ir nepieciešams racionāli pamatot, lai varētu pārliecināties, vai arī pats likumdevējs nav rīkojies patvaļīgi.

Tādējādi pašvaldības drīkst izdot saistošos noteikumus tikai tām deleģēto funkciju ietvarā un šiem noteikumiem ir jāatbilst tiesiskas valsts principam, tai skaitā, patvaļas aizlieguma principam.

[3.2] Pašvaldību likuma 43.panta trešā daļa paredz, ka dome var pieņemt saistošos noteikumus arī, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu izpildi. Tādējādi šis pants pieļauj pašvaldības domes pilnvaras izdot saistošos noteikumus, lai gādātu par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību, tai skaitā kapsētu izveidošanu un uzturēšanu.

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,

¹ 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.

² Satversmes tiesas 2000.gada 24.marta sprieduma lietā Nr.04-07(99) secinājumu 3.daļa.

³ Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr.2005-03-0306 7.punkts.

⁴ Satversmes tiesas 2002. gada 21. janvāra sprieduma lietā Nr. 2001-09-01 secinājumu daļa.

⁵ Satversmes tiesas 2011.gada 11.janvāra sprieduma lietā Nr.2010-40-03 10. punkts.

pašvaldībai ir tiesības un pienākums izvēlēties atbilstošu risinājumu, kas nodrošinātu autonomās funkcijas efektīvu izpildi.⁶

[3.3] 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.⁷

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.⁸

[3.4] 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.⁹

Publisko tiesību persona ir tiesīga ierobežot personas subjektīvās publiskās tiesības uz publisko lietu sabiedrisko izmantošanu dažādos veidos (nosakot izmantošanas veidu, izmantojamās tehniskās 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.¹⁰

[3.5] 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).

No minētā regulējuma izriet, ka kapsētas ir publiskā lietošanā nodots pašvaldības īpašums, kas kalpo sabiedrības vajadzībām likuma „Par pašvaldībām”

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

⁷ Rimša A. Personas subjektīvās publiskās tiesības uz publisko lietu izmantošanu. I. Vēsture un ārvalstu pieredze. Jurista Vārds, 08.09.2009, Nr. 36.

⁸ Rimša A. Personas subjektīvās publiskās tiesības uz publisko lietu izmantošanu. II. Latvijas pieredze. Jurista Vārds, 13.10.2009, Nr.41.

⁹ Grūtups A., Kalniņš E. Civillikuma komentāri. Trešā daļa. Lietu tiesības. Īpašums. Otrās papildinātais izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002., 32.lpp.

¹⁰ Rimša A. Personas subjektīvās publiskās tiesības uz publisko lietu izmantošanu. II. Latvijas pieredze. Jurista Vārds, 13.10.2009, Nr.41.

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.¹¹

[3.6] 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 sasaucas arī ar Noteikumu Nr.27 3.punktu, kurš noteic, ka kapsētas ir pašvaldības 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.¹²

“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.

Tiesa Lēmumā arī norādījusi, ka maksa par kapavietas nomu pēc savas dabas uzskatāma par pašvaldības nodevu, nevis nomas maksu.

[3.7] 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

¹¹ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2015.gada 20.novembra lēmums lietā Nr.6-7-00148-15/5 SKA-1427/2015.

¹² Latvijas Republikas Augstākās tiesas 2007.gada 26.janvāra lēmums lietā Nr.SKA-78/2007.

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;
- 7) reklāmas, afišu un sludinājumu izvietošanu 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.

[3.8] 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 vērs 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 veiktu kapavietu uzskaiti.

[3.9] Tiesībsarga ieskatā, lai arī pašvaldībām ir tiesības izdot saistošos noteikumus savu autonomo funkciju realizēšanai, tām ir jāievēro tiesiskais ietvars. Ņemot vērā, ka kapavietu nomas maksas noteikšana ir uzskatāma par patvaļīgu, tā neatbilst Satversmes 1.pantam, tādējādi Jūrmalas pilsētas dome ir pārkāpusi arī Satversmes 64.pantu, izdodot tādus saistošos noteikumus, kas pārsniedz tai piešķirto kompetenci.

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.

[3.10] Apkopojot visu iepriekš minēto, tiesībsargs secina, ka Noteikumi Nr. 27, ciktāl nosaka pienākumu maksāt nomas maksu par kapavietu lietošanu, atzīstami par prettiesiskiem saskaņā ar Satversmes 1. un 64.pantu.

Tiesībsarga rekomendācijas

Tiesībsarga likuma 11. panta 1., 3. un 4. punkts nosaka, ka tiesībsarga funkcijās ietilpst privātpersonas cilvēktiesību aizsardzības veicināšana, labas pārvaldības principa ievērošanas izvērtēšana un veicināšana, kā arī trūkumu atklāšana tiesību aktos, to piemērošanā un trūkumu novēršanas veicināšana jautājumos, kas saistīti ar cilvēktiesību un ar labas pārvaldības principa ievērošanu.

Tiesībsarga likuma 12. panta 4. punkts paredz, ka, pildot šajā likumā noteiktās funkcijas, tiesībsargs cita starpā, izskatot pārbaudes lietu, sniedz iestādei ieteikumus un atzinumus par tās darbības tiesiskumu, lietderību un labas pārvaldības principa ievērošanu.

Ņemot vērā pārbaudes lietā Nr.2017-2-27L konstatēto un secināto, aicinu ne vēlāk kā līdz 2017. gada 1. novembrim Jūrmalas pilsētas domi veikt grozījumus Noteikumos Nr. 27 un atcelt prettiesiski noteikto nomas maksu par kapavietu lietošanu.

Lūdzu informēt tiesībsargu par rekomendāciju ieviešanas rezultātiem.

Ar cieņu,

tiesībsargs

J.Jansons