



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

2017. gada 23. oktobrī Nr. 1-5/140

**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
Rīgas dome
Rātslaukums 1
Rīga LV-1539

PIETEIKUMS

par Rīgas domes 09.06.2015. saistošo noteikumu Nr.148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” 3.¹ punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 89. un 91.pantam, Līguma par Eiropas Savienības darbību 18.panta pirmajai daļai un 21.panta pirmajai daļai.

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 19.06.2017. Rīgas domei sniedza atzinumu pārbaudes lietā Nr. 2017-21-26J par diskriminējošu tiesību normu Rīgas domes 09.06.2015. saistošajos noteikumos Nr.148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” (turpmāk – Saistošie noteikumi Nr.148). (skat. Pielikumu Nr.1).

Ar atzinumu tika konstatēts, ka Saistošo noteikumu Nr.148 3.¹punkts ir pretrunā ne vien Satversmes 91.pantam, bet arī Līguma par Eiropas Savienības darbību 18.pantam un 21.pantam. Proti, pašvaldībai nav tiesību noteikt tādas samazinātās nodokļa likmes piešķiršanas izpildes kritērijus, kas pārkāpj diskriminācijas aizlieguma principu pilsonības dēļ un cita starp ierobežo arī personu brīvu pārvietošanos citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsonim (turpmāk tekstā arī – ārzemnieki).

Tiesībsargs rekomendēja Rīgas domei līdz 01.09.2017. izslēgt no Saistošajiem noteikumiem Nr.148 3.¹punktu.

Uz minēto 01.09.2017. Rīgas dome tiesībsargam norādīja, ka Latvijas iedzīvotāji un citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsoņi neatrodas vienādos faktiskajos un tiesiskajos apstākļos, tādējādi Saistošo noteikumu Nr.148 3.¹punktā paredzētais nosacījums nav uzskatāms par vienlīdzības principa pārkāpumu un atbilst hierarhiski augstākiem tiesību aktiem. Domes ieskatā Saistošo noteikumu Nr.148 3.¹punkts nekādā veidā neskar arī personu tiesības brīvi pārvietoties. (skat. Pielikumu Nr.2)

No Rīgas domes atbildes vēstules izriet, ka pilsonība kā aizliegtais diskriminācijas kritērijs nemaz nav vērtēts, bet tā vietā uzsvars likts uz iespējamu tiesiskās vienlīdzības principa un tiesību uz īpašumu pārkāpuma izvērtējumu.

No minētā secināms, ka Rīgas dome ir atteikusies novērst tiesībsarga konstatētos trūkumus noteiktajā termiņā.

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 Rīgas dome nevēlas labot cilvēktiesību jomā acīmredzami konstatēto normatīvā tiesību akta nepilnību, tiesībsargs atzīst par nepieciešamu iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā.

Lietas faktisko apstākļu izklāsts

1. Likuma “Par nekustamā īpašuma nodokli” 3.panta pirmās daļas ievaddaļā noteikts, ka nekustamā īpašuma nodokļa likmi vai likmes no 0,2% līdz 3% no nekustamā īpašuma kadastrālās vērtības nosaka pašvaldība savos saistošajos noteikumos, kurus tā publicē līdz pirmstaksācijas gada 1.novembrim. Rīgas dome šo ar likumu piešķirto kompetenci ir izmantojusi, 09.06.2015. pieņemot Rīgas domes saistošos noteikumus Nr.148 “Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā”, kas stājās spēkā 01.01.2016.

Saistošo noteikumu Nr.148 3.punktā noteiktas konkrētas nekustamā īpašuma objektu kategorijas, kurām iespējams piemērot samazināto nodokļa likmi (t.i., no 0,2% līdz 0,6% no īpašuma kadastrālās vērtības). Atbilstoši Saistošo noteikumu Nr.148

¹ Sk. arī secinājumus Satversmes tiesas 2014.gada 23.aprīļa sprieduma lietā Nr.2013-15-01 17.punktā.

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

7.punktam pārējiem objektiem tiek piemērotas likumā noteiktās likmes. Līdz ar to nekustamā īpašuma nodokļa likmes var iedalīt pamatlīkmē, kas saskaņā ar likumu ir 1,5%, paaugstinātajā likmē - 3% (piemēram, par vidi degradējošām, sagruvušām vai cilvēku dzīvību apdraudošām būvēm) un samazinātajā likmē, kas ir no 0,2% līdz 0,6% no īpašuma kadastrālās vērtības.

2. Likuma "Par nekustamā īpašuma nodokli" 3.¹pantā detalizēti tie nekustamā īpašuma nodokļa likmju noteikšanas principi, kas pašvaldībām jāņem vērā, izdodot savus saistošos noteikumus. Minētās normas pirmās daļas 1.punktā nostiprināts pašvaldības pienākums, nosakot nekustamā īpašuma nodokļa likmes, ievērot objektīva grupējuma principu, saskaņā ar kuru nodokļa maksātāji vai nodokļa objekti tiek grupēti atbilstoši objektīviem kritērijiem.

3. Ar Rīgas domes saistošajiem noteikumiem Nr.169 "Grozījumi Rīgas domes 2015.gada 9.jūnija saistošajos noteikumos Nr.148 "Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā"" Saistošie noteikumi Nr.148 papildināti ar 3.¹punktu (turpmāk – apstrīdētā norma) šādā redakcijā: *"Ja nekustamā īpašuma objektā deklarēta citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsoņa vai personas, kas ir saņēmusi pastāvīgās uzturēšanās atļauju Latvijas Republikā, dzīvesvieta, saistošo noteikumu 3.punkta ievaddaļā noteiktās nekustamā īpašuma nodokļa likmes piemērošanai iepriekšminētās personas dzīvesvietai jābūt bijusiai deklarētai Latvijā uz tā gada, kas ir bijis 7 gadus pirms attiecīgā taksācijas gada, 1.janvāri. Ja personai vienreiz konstatēta atbilstība šim kritērijam, nākamajos taksācijas gados to atkārtoti neizvērtē un uzskata par izpildītu."*

4. Rīgas domes Pašvaldības ieņēmumu pārvalde skaidro, ka Saistošo noteikumu Nr.148 mērķis ir piešķirt samazināto nodokļa likmi par tiem īpašumiem, kuros dzīvo, proti, ir deklarētas personas, kam ir ilgstoša un pastāvīga saikne ar Latviju. Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsoņu (..) saikne ar Latviju tiek noteikta atbilstoši Saistošo noteikumu Nr.148 3.¹ punkta regulējumam. Minētā norma paredz, ka samazināto likmi iespējams saņemt par nekustamā īpašuma nodokļa objektu, ja tajā uz taksācijas gada 1.janvāri deklarēta ārzemnieka dzīvesvieta, ar nosacījumu, ka šīs personas dzīvesvieta ir bijusi deklarēta Latvijā uz tā gada, kas ir bijis 7 gadus pirms attiecīgā taksācijas gada, 1.janvāri. Turklāt, ja personai vienreiz konstatēta atbilstība šim kritērijam, nākamajos taksācijas gados to atkārtoti neizvērtē un uzskata par izpildītu.

Personas saikne ar Latviju Saistošo noteikumu Nr.148 3.¹ punkta izpratnē esot uzskatāma par pierādītu, ja persona savu dzīvesvietu Latvijā ir deklarējusi kaut vai tikai uz vienu dienu, proti, 1.janvāri, kas ir bijis 7 gadus pirms attiecīgā taksācijas gada. (skat. Pielikumu Nr.3).

5. Rīgas domes Pašvaldības ieņēmumu pārvalde uzsver, ka saskaņā ar Saistošo noteikumu Nr.148 nosacījumiem konkrētā nekustamā īpašuma nodokļa objektā deklarētās personas, nosakot piemērojamo nodokļa likmi, tiek izvērtētas it visiem nekustamā īpašuma nodokļa maksātājiem, neatkarīgi no to pilsonības. Līdz ar to arī par Latvijas pilsonim piederošu nekustamu īpašumu ir piemērojama nodokļa likme 1,5% apmērā, ja īpašumā deklarētā ārzemnieka dzīvesvieta uz tā gada, kas ir bijis 7 gadus pirms attiecīgā taksācijas gada, 1.janvāri nav bijusi deklarēta Latvijā. (skat. Pielikumu Nr.3).

6. Tiesībsargs uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk arī – Satversme) 89. un 91. pantam, proti, tā, neievērojot Latvijai saistošajos starptautiskajos dokumentos noteikto, pārkāpj diskriminācijas aizlieguma principu pilsonības dēļ, un ierobežo arī personu brīvu pārvietošanos citas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsonim un ir pretrunā Līguma par Eiropas Savienības darbību 18.panta pirmajai daļai un 21.panta pirmajai daļai.

Konkrētajā gadījumā netiek vērtētas tiesību normā ietvērto personu, kas ir saņēmušas pastāvīgās uzturēšanās atļaujas Latvijā tiesības, jo uz tām Eiropas Savienības līmenī attiecas cits normatīvais regulējums.

Pieteikuma juridiskais pamatojums

1. Latvijas Republikas Satversmes 91.panta otrais teikums, kas noteic, ka cilvēka tiesības tiek īstenotas bez jebkādas diskriminācijas, papildina šā paša panta pirmo teikumu³.

Diskriminācijas aizliegums ir vienlīdzības principā ietverts palīgelements, kas noteiktās situācijās šo principu precizē un palīdz to piemērot konkrētās situācijās.⁴ Satversmes 91.panta otrais teikums neuzskaita aizliegto kritēriju katalogu, jo likumdevējs atstāja “to noteikšanu interpretācijas praksei.”⁵

Aizliegto kritēriju katalogs atspoguļo sabiedrības izšķiršanos par to, kādas atšķirības starp tās locekļiem nav pieļaujamas kā atšķirīgas attieksmes pamats. Ja atšķirīgā attieksme balstīta uz kādu no kritērijiem, kas ietverti aizliegto kritēriju katalogā, tās attaisnojums vai nu vispār nav iespējams, vai arī ir iespējams tikai izņēmuma gadījumā⁶. Atšķirībā no Satversmes 91. panta pirmā teikuma šā panta otrajā teikumā nostiprinātā diskriminācijas aizlieguma principa būtība ir šāda: novērst iespēju, ka demokrātiskā un tiesiskā valstī, pamatojoties uz kādu nepieļaujamu kritēriju, tiktu ierobežotas personas pamattiesības⁷.

Šāda, uz kādu no aizliegtajiem kritērijiem balstīta atšķirīga attieksme rada t.s. tiešo diskrimināciju. Atsevišķos gadījumos atšķirīga attieksme var balstīties uz neitrālu kritēriju, bet faktiski skart kādu noteiktu cilvēku grupu, uz kuru šis neitrālais kritērijs tipiskā veidā attiecas, radot t.s. netiešo diskrimināciju⁸.

2. Satversmes 89.pants noteic, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem. Šī norma liek pamatu Satversmes 8. nodaļas interpretācijai atbilstoši starptautisko tiesību normām⁹.

No šā panta izriet, ka likumdevēja mērķis ir panākt Satversmē ietvērto cilvēktiesību normu harmoniju ar starptautisko tiesību normām. Latvijai saistošās starptautiskās cilvēktiesību normas un to piemērošanas prakse konstitucionālo tiesību

³ Sk.Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa spriedumu lietā Nr. 2000-07-0409, secinājumu daļas 1.punktu.

⁴ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskajā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 74. lpp.

⁵ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs, zin.vad. prof.R.Balodis. Rīga: Latvijas Vēstnesis. 2011., 100.lpp.

⁶ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs, zin.vad. prof.R.Balodis. Rīga: Latvijas Vēstnesis. 2011., 104. lpp.

⁷ Sk. Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9 3.punktu.

⁸ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs, zin.vad. prof.R.Balodis. Rīga: Latvijas Vēstnesis. 2011., 105. lpp.

⁹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskajā vadībā. – Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 27. – 28. lpp.

līmenī kalpo arī par interpretācijas līdzekli, lai noteiktu pamattiesību un tiesiskas valsts principu saturu un apjomu, ciktāl tas nenoved pie Satversmē ietvertu pamattiesību samazināšanas vai ierobežošanas.¹⁰

Satversmes 89.pantā minētais tiesību avots ir arī "Latvijai saistošie starptautiskie līgumi". Satversmes VIII nodaļā uzskaitīto pamattiesību saraksts nav izsmēlošs: tām jāpievieno arī Latvijai saistošos starptautiskajos (lielākoties – daudzpusējos) līgumos paredzētās tiesības. Saskaņā ar Latvijā valdošo monisma doktrīnu Latvijas noslēgto un ratificēto starptautisko līgumu normas ir nacionālās tiesību sistēmas sastāvdaļa¹¹.

2.1. Līguma par Eiropas Savienības darbību 20.panta pirmās daļas otrais un trešais teikums¹² paredz, ka ikviena persona, kam ir kādas dalībvalsts pilsonība, ir Savienības pilsonis. Savienības pilsonība papildina, nevis aizstāj valsts pilsonību. Minētā panta otrā daļa paredz, ka Savienības pilsoņiem ir ar Līgumiem piešķirtās tiesības un ar tiem uzliktie pienākumi, t.sk., tiem ir tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstu teritorijā.

Tādējādi ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 20.panta pirmo daļu ikvienai personai, kurai ir kādas dalībvalsts pilsonība, ir piešķirts Eiropas Savienības pilsoņa statuss.

Līguma par Eiropas Savienības darbību 18.panta pirmā daļa noteic, ka, piemērojot Līgumus¹³ un neskarot tajos paredzētos īpašos noteikumus, ir aizliegta jebkāda diskriminācija pilsonības dēļ¹⁴.

Līguma par Eiropas Savienības darbību 21. panta pirmā daļa nosaka: "Ikvienam Savienības pilsonim ir tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstīs, ievērojot Līgumos noteiktos ierobežojumus un nosacījumus, kā arī to īstenošanai paredzētos pasākumus."

2.2. Stratēģijā „Eiropa 2020” gudrai, ilgtspējīgai un iekļaujošai izaugsmei ES¹⁵ Eiropas Komisija uzsver, ka viens no elementiem Eiropas Savienības ekonomiskās aktivitātes atjaunošanā ir dot Eiropas Savienības pilsoņiem iespēju pilnībā piedalīties vienotā tirgus procesos un nodrošināt tam nepieciešamo pilsoņu uzticēšanās līmeni¹⁶.

Jāņem vērā, ka personu pārvietošanās brīvība ir paplašinājusies un tā vairs netiek traktēta tikai kā izrietoša no kopējā tirgus veidošanas fakta, kā tā tika regulēta Eiropas Kopienas līgumā. Līdz ar to tā ir uzskatāma kā neatņemama pamattiesība un pilsoņtiesība atbilstoši ES Pamattiesību hartas tiesību un brīvību katalogam¹⁷. Proti, Eiropas Savienības Pamattiesību hartas¹⁸ 21.pants noteic diskriminācijas aizliegumu, pamatojoties uz

¹⁰ Sk. Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 5.punktu.

¹¹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskajā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 27. lpp.

¹² Līguma par Eiropas Savienību un Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētās versijas. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=LV> [skatīts 04.09.2017.]

¹³ Līguma par Eiropas Savienību un Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētās versijas. 1.panta otrā daļa: Šis Līgums un Līgums par Eiropas Savienību ir līgumi, kas ir Savienības pamatā. Šos divus līgumus, kuriem ir vienāds juridisks spēks, apzīmē ar vārdu "Līgumi".

¹⁴ Līguma par Eiropas Savienību un Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētās versijas. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=LV> [skatīts 04.09.2017.]

¹⁵ Eiropas Komisijas paziņojums. Eiropa 2020. Stratēģija gudrai, ilgtspējīgai un integrējošai izaugsmei. COM(2010) 2020. Pieejams: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_LV_ACT_part1_v1.pdf [skatīts 10.10.2017.].

¹⁶ Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei un ekonomikas un sociālo lietu komitejai. Mantojuma nodokļa radīto pārrobežu šķēršļu pārvarēšana Eiropas Savienībā /* COM/2011/0864 galīgā redakcija */. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX:52011DC0864> [aplūkots 09.10.2017.]

¹⁷ Blūzma V., Buka A., Deksnis E.B., Jarinovska K., Jundze I., Jundzis T., Levits E. Eiropas tiesības. Otrais papildinātais izdevums. Rīga, Juridiskā koledža, 2007, 299.lpp.

¹⁸ Eiropas Savienības Pamattiesību harta. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> [skatīts 04.09.2017.]

dzimuma, rases, ādas krāsas, etniskās vai sociālās izcelsmes, kā arī saskaņā ar citiem diskriminācijas aizlieguma pamatiem. Ievērojot Līgumu piemērošanas jomu un neskarot tajos paredzētos īpašos noteikumus, ir aizliegta jebkāda diskriminācija pilsonības dēļ.¹⁹

Eiropas Savienības teritorijā visi pilsoņi var brīvi šķērsot robežas, lai dzīvotu, strādātu, mācītos vai pavadītu pensijas gadus, iegādātos īpašumu un ieguldītu līdzekļus citās Eiropas Savienības dalībvalstīs. Tomēr Vienotā tirgus aktā²⁰ un Ziņojumā par ES pilsonību²¹ ir konstatēti daudzi juridiski un praktiski šķēršļi, kas traucē iedzīvotājiem faktiski izmantot šīs tiesības citās Eiropas Savienības dalībvalstīs, kā arī pasākumi, kas nepieciešami daudzās jomās, lai Eiropas Savienības pilsoņu tiesības būtu pilnvērtīgi izmantojamas. Viena no šīm jomām ir nodokļu sistēma. 2010.gadā Eiropas Komisija norādīja uz nepieciešamību novērst situācijas, kad “pērkot nekustamo īpašumu, ārvalstu pilsoņi bieži vien nevar izmantot nodokļu atbrīvojumus, vai arī maksā augstāku īpašuma nodokli nekā vietējie iedzīvotāji (...)”²².

Eiropas Komisijas paziņojumā Padomei, Eiropas Parlamentam un Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai par pārrobežu nodokļu šķēršļu novēršanu ES pilsoņiem norādīts²³, ka tie ES pilsoņi, kas pērk īpašumu valstī, kurā tie nav rezidenti, sūdzas par nodokļu atbrīvojumu neesamību ārvalstīs iegādātam nekustamajam īpašumam, par nekustamā īpašuma nodokļa pārmaksas gadījumā radušos zaudējumu kompensācijas un attiecīgas nodokļu atlaides neesamību, un par augstākām īpašuma reģistrācijas izmaksām nerezidentiem.

Komisija piešķir lielu nozīmi diskriminējošu nodokļu noteikumu apkarošanai dalībvalstīs, lai atbalstītu tos pilsoņus, kas vēlas izmantot savu brīvību iesaistīties pārrobežu aktivitātēs. Dalībvalstīm nav atļauts diskriminēt pēc pilsonības vai nepamatoti ierobežot tās četras pamatbrīvības, kas noteiktas ES Līgumos. Dalībvalsts jautājumus saistībā ar pārrobežu situācijām varētu risināt atšķirīgi nekā vietējās situācijās tikai tad, ja to attaisno atšķirīgi apstākļi attiecībā uz nodokļu maksātāju. Laika gaitā ES pilsoņiem kļūstot aktīvākiem pāri robežām, ir tapis skaidrs, ka daudzi dalībvalstu nodokļu likumu aspekti konfliktē ar šiem Līguma noteikumiem.

Komisija plāno palielināt centienus, lai uzraudzītu dalībvalstu tiesību aktus nodokļu jomā un regulāri pieprasītu dalībvalstīm noteiktā termiņā novērst visas nesaderības ar ES normatīvajiem aktiem²⁴.

Arī Eiropas Parlaments 16.01.2014. rezolūcijā par pamattiesību brīvi pārvietoties Eiropas Savienībā ievērošanu aicināja dalībvalstis ievērot Līguma normas attiecībā uz Eiropas Savienības noteikumiem, ar kuriem reglamentē pārvietošanās brīvību, un nodrošināt, ka visās dalībvalstīs tiek ievēroti vienlīdzības principi un pamattiesības uz

¹⁹ Eiropas Savienības Pamattiesību harta. 2009. (2010/C 83/02) 21.panta otrā daļa. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:lv:PDF> [skatīts 06.09.2017.]

²⁰ Single Market Act. Twelve levers to boost growth and strengthen confidence "Working together to create new growth". COM (2011) 206. Pieejams: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/1-2011-206-EN-F1-1.Pdf> [skatīts 09.10.2017.]

²¹ 2010.gada ziņojums par ES pilsonību. Likvidējot šķēršļus ES pilsoņu tiesību īstenošanai. COM(2010) 603. Pieejams: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_lv.pdf [aplūkots 10.10.2017.]

²² Briselē, 2010. gada 20. decembrī (IP/10/1751) Eiropas Komisijas paziņojums “Nodokļi: par pārrobežu nodokļu šķēršļu novēršanu ES pilsoņiem”. Pieejams: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1751_lv.htm. [skatīts 09.10.2017.]

²³ Briselē, 2010. gada 20. decembrī (COM (2010) 769 galīgā redakcija). Eiropas Komisijas paziņojums Padomei, Eiropas Parlamentam un Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai par pārrobežu nodokļu šķēršļu novēršanu ES pilsoņiem. Pieejams: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/LV/1-2010-769-LV-F1-1.Pdf> [skatīts 10.10.2017.]

²⁴ Briselē, 2010. gada 20. decembrī (COM (2010) 769 galīgā redakcija). Eiropas Komisijas paziņojums Padomei, Eiropas Parlamentam un Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai par pārrobežu nodokļu šķēršļu novēršanu ES pilsoņiem. Pieejams: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/LV/1-2010-769-LV-F1-1.Pdf> [skatīts 10.10.2017.]

brīvu pārvietošanos, tostarp attiecībā uz piekļuvi nodarbinātībai, darba apstākļiem, atlīdzību, atlaišanu no darba un sociālajām priekšrocībām un nodokļu atlaidēm²⁵.

No minētā secināms, ka Eiropas Savienības līmenī garantētās pārvietošanās brīvības viens no praktiskajiem šķēršļiem ir nevienlīdzīgais nodokļu tiesiskais regulējums, t. sk. nekustamā īpašuma nodokļa regulējums.

Nekustamā īpašuma nodoklis ir viens no tiešajiem nodokļu veidiem²⁶, kas Eiropas Savienības tiesību aktos netiek tieši reglamentēti. Tomēr gan Eiropas Savienības tiesību akti, gan arī Eiropas Savienības Tiesas spriedumi veido saskaņotus standartus uzņēmumu un privātpersonu aplikšanai ar nodokļiem.

Eiropas Savienības Tiesa jau divus gadu desmitus ir atzinusi, ka ES dalībvalstīm ir jāpiemēro sava nodokļu politika saskaņā ar Līgumā par Eiropas Savienību noteiktām tiesībām un pienākumiem²⁷, tai skaitā arī attiecībā uz cilvēku, kapitāla pārvieošanās brīvības ierobežošanas un diskriminācijas aizliegumu²⁸. Puse no ar nodokļu pārkāpumiem saistītajiem tiesvedības gadījumiem, ko Komisija uzsāk katru gadu nodokļu jomā, attiecas uz pilsoņu sūdzībām. (...) Dalībvalstīm vajadzētu izstrādāt un īstenot nodokļu pasākumus un praksi tā, lai pilsoņi nebūtu spiesti atturēties no iesaistīšanās pārrobežu darbībās. Dalībvalstīm arī jāveic ciešāka koordinācija vienai ar otru, lai novērstu to, ka neatbilstoši nodokļu noteikumi rada šķēršļus iekšējam tirgum un apgrūtina to²⁹.

Līdz ar to nav pieļaujami neattaisnoti ierobežojumi Eiropas Savienības dalībvalsts pilsoņiem, jo tādā veidā cita starpā netiek veicināta kopējā ekonomiskā un tiesību telpas attīstība. Jebkādu nepamatotu ierobežojumu radīšana Eiropas Savienības pilsoņiem citās Eiropas Savienības dalībvalstīs demotivē tos ieceļot konkrētā valstī.

3. Ņemot vērā minētos Latvijai saistošos starptautiskos aktus, secināms, ka pilsonība ir viens no Satversmes 91.panta tvērumā ietilpstošajiem diskriminācijas aizlieguma kritērijiem, ko likumdevējam, t.sk. pašvaldībām savas kompetences ietvaros ir jāņem vērā.

4. Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir norādījusi, ka “diskriminācija [pamatojoties uz *aizliegto kritēriju*] ir konstatējama, ja atšķirīgai attieksmei nav objektīva un saprātīga pamatojuma, tas ir, ja tai nav leģitīma mērķa un tā nav proporcionāla starp veicamajām darbībām un sasniedzamo mērķi.”³⁰

Diskriminācijas aizliegums nozīmē aizliegumu tiesiski diferencēt cilvēkus attiecībā uz to tiesību īstenošanu, t.i., aizliegts definēt noteiktas cilvēku grupas pēc kāda diskriminācijas aizliegumā iekļauta aizliegtā kritērija.

²⁵Personu brīva pārvietošanās. Pieejams:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lv/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html [skatīts 10.10.2017.]

²⁶ Nodokļi iedalās tiešajos un netiešajos. Tiešie nodokļi ir nodokļi, ar kuriem apliek personu vai uzņēmumu ienākumus, īpašumu un kapitālu. Pie tiem pieder arī nekustamā īpašuma nodoklis. Netiešos nodokļus veido nodokļi, ar kuriem netiek aplikti ienākumi vai īpašums. Tie ir pievienotās vērtības nodoklis (PVN), akcīzes nodokļi, ievadmuitas nodokļi, kā arī enerģētikas un citi ar vidi saistīti nodokļi.

²⁷ Eiropas Savienības Tiesa, 1995.gada 14.februāris, lietas nr. 279/93, Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker. Pieejams: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-279/93> [skatīts 05.09.2017.]

²⁸ Citus piemērus par ES regulējumam neatbilstošiem dalībvalstu nodokļu normatīvajiem aktiem var skatīt Eiropas Komisijas izstrādāto apkopojumu no 2010.gada “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE: “Removing cross-border tax obstacles for EU citizens” un saskaņā ar to izveidoto 2010.gada apkopojumu “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying Commission Communication “Removing cross-border tax obstacles for COM(2010) 769”.

²⁹ Briselē, 2010. gada 20. decembrī (IP/10/1751) Eiropas Komisijas paziņojums “Nodokļi: par pārrobežu nodokļu šķēršļu novēršanu ES pilsoņiem”. Pieejams: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1751_lv.htm. [skatīts 09.10.2017.]

³⁰ ECT 2003.gada 24.jūlija spriedums lietā *Karner pret Austriju*.

Konkrētajā gadījumā secināms, ka diskriminācija ir ar normatīvo aktu noteikts tiesību aizskārums, kura pamatā ir konkrēti diskriminējoši kritēriji, un šādai atšķirīgai attieksmei nav pamatota attaisnojuma vai mērķa.

Lai vērtētu diskriminācijas pārkāpumu, ir nepieciešams konstatēt:

- 1) aizliegtā kritērija esamību;
- 2) salīdzināmās grupas konkrētajā situācijā;
- 3) atšķirīgas attieksmes esamību;
- 4) objektīva un saprātīga pamatojuma esamību, t.i., to, vai atšķirīgai attieksmei ir leģitīms mērķis.

4.1. Saistošo noteikumu Nr.148 3.¹punkta ietvarā aizliegtais kritērijs ir personas pilsonība.

4.2. Salīdzināmās grupas konkrētajā situācijā būs Latvijas pilsoņi vai nepilsoņi un ārzemnieki. Vērtējot iespējamu diskriminācijas aizlieguma pārkāpumu Rīgas domes izdotajos Saistošajos noteikumos Nr.148, secināms, ka atšķirīga attieksme veidosies salīdzināmām grupām divos aspektos. Pirmkārt,

- 1) nekustamā īpašuma īpašniekam, kura īpašumā ir deklarēts Latvijas pilsonis vai nepilsonis;
- 2) nekustamā īpašuma īpašniekam, kura īpašumā deklarēts ārzemnieks.

Otrkārt,

- 1) ārzemniekam kā nekustamā īpašuma īpašniekam, kas deklarēts savā īpašumā;
- 2) Latvijas pilsonim/nepilsonim kā nekustamā īpašuma īpašniekam, kas deklarēts savā īpašumā.

4.3. Atšķirīga attieksme nodokļa piemērošanā konkrētajos gadījumos ir saskatāma dažādi piemērojamās nekustamā īpašuma nodokļa likmēs atkarībā no īpašumā deklarētās personas valstiskās piederības.

Pirmkārt, dzīvokļa īpašniekam, izīrējot īpašumu un ļaujot tajā deklarēties ārzemniekam, kam neizpildās 7 gadu deklarācijas nosacījums, atšķirībā no īpašumā deklarētā Latvijas pilsoņa/nepilsoņa, netiks piešķirta samazinātā nodokļa likme. Jāņem vērā, ka īres tiesiskajās attiecībās nekustamā īpašuma nodokļa kompensējošais mehānisms izīrētājiem ar īrnieku starpniecību noteikts likumā "Par dzīvojamo telpu īri"³¹. Likums "Par dzīvojamo telpu īri" neparedz īrnieka pienākumu maksāt nekustamā īpašuma nodokli dzīvojamās telpas īpašnieka vārdā, bet gan paredz pienākumu segt izīrētājam maksājumu, kas ir atbilstošs likumā noteiktajam nekustamā īpašuma nodokļa maksājumam. Līdz ar to maksājums par nekustamā īpašuma nodokli, izīrējot īpašumu ārzemniekam un ļaujot tajā deklarēties, būs augstāks nekā, izīrējot īpašumu Latvijas pilsonim/nepilsonim, un ļaujot tajā deklarēties. Tiesībsarga birojā saņemtās atsevišķu namīpašnieku sūdzības³² liecina, ka viņi labprātāk izvēlas izīrēt dzīvojamās telpas Latvijas pilsonim vai nepilsonim, jo, izīrējot tās ārzemniekam un ļaujot tajās deklarēties, maksa par nekustamā īpašuma nodokli ir lielāka, līdz ar to īrniekam būtu nosakāma arī augstāka maksa par dzīvojamās telpas lietošanu.

Otrkārt, ārzemniekam, šobrīd iegādājoties īpašumu un tajā deklarējoties, samazināto nekustamā īpašuma nodokļa likmi piemēros tikai pēc 7 gadiem pretstatā Latvijas pilsonim un nepilsonim, kuram to piemēros katrā nākamajā taksācijas gadā.

³¹ Likuma "Par dzīvojamo telpu īri" 11.pants. Dzīvokļa īres maksa un obligātie maksājumi. Pieejams: <https://likumi.lv/doc.php?id=56863> [skatīts 20.10.2017.]

³² Namīpašnieku sūdzības Tiesībsarga birojā saņemtas gan klātienē konsultāciju laikā, gan telefoniski.

Tādējādi ārzemniekam pēc būtības 7 gadu periodā tiek liegtas tiesības pretendēt uz samazināto nekustamā īpašuma nodokļa likmi.

Saistošo noteikumu Nr.148 3.¹punktā cita starpā noteikts, ka samazināto likmi ārzemniekiem izvērtē vienu reizi un nākamajos taksācijas gados to atkārtoti neizvērtē un uzskata par izpildītu arī gadījumā, ja ārzemnieks Latvijā bijis deklarēts tikai kaut uz vienu dienu. Turpretim Latvijas pilsoņu vai nepilsoņu datus par dzīvesvietas deklarāciju konkrētā pašvaldībā, piemērojot nekustamā īpašuma nodokļa likmes, pārbauda uz katra taksācijas gada sākumu.

4.4. Personu diferencēšanai uz aizliegtā kritērija pamata nav saskatāms objektīvs un saprātīgs pamatojums turpmāk minēto apsvērumu dēļ. Proti, no Rīgas domes Pašvaldības ieņēmumu pārvaldes norādītā izriet, ka viens no mērķiem ir piešķirt samazināto nodokļa likmi par tiem īpašumiem, kuros dzīvo, t.i., ir deklarētas personas, kam ir ilgstoša un pastāvīga saikne ar Latviju. Noteiktais deklarēšanās periods esot efektīvākais veids, lai konstatētu ilglaicīgu un noturīgu saistību ar Latvijas Republiku. (skat. Pielikumu Nr.3).

Tiesībsarga ieskatā, Saistošie noteikumi Nr.148 ne tikai nedefinē, bet arī nevar definēt personas "ilgstošas un pastāvīgas" saiknes ar Latvijas Republiku izvērtēšanas kritērijus, t.i., pašvaldība nav tiesīga darboties ārpus savas kompetences robežām un noteikt ar imigrāciju saistītus jautājumus.

Eiropas Savienības ietvaros personu valstiskā piederība nevar tikt vērtēta kā objektīvs kritērijs samazinātas nodokļa likmes piemērošanai, līdz ar to nevar izpildīties nekustamā īpašuma nodokļa likmju noteikšanas objektīva grupējuma princips.

Savukārt no Rīgas domes paskaidrojuma raksta "Rīgas domes 2015.gada 13.oktobra saistošajiem noteikumiem Nr.169 "Grozījumi Rīgas domes 2015.gada 9.jūnija saistošajos noteikumos Nr.148 "Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā""³³ izriet, ka:

1) grozījumu veikšanas mērķis ir arī nekustamo īpašumu īpašnieku motivēšana nopietnāk izvērtēt, kam izīrēt sev piederošās telpas, un ņemt vērā, ka ar Latvijas valsti cieši saistītu personu izmitināšana savā īpašumā var būt pamats Saistošo noteikumu 3.punkta ievaddaļā noteiktās likmes piemērošanai. Pārvaldes ieskatā tas paplašinās iedzīvotājiem pieejamo īres dzīvesvietu klāstu;

2) grozījumi Saistošajos noteikumos Nr.148 paplašinās to Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsoņu (..) skaitu, kuriem tiks piemērota samazinātā nodokļa likme, tādējādi tie netiks apgrūtināti ar papildu finansiālu slogu, kas varētu būt par pamatu vērsties Rīgas domes Sociālajos dienestos pēc materiālās palīdzības. (skat. Pielikumu Nr.4)

Pirmkārt, paskaidrojuma rakstā ietvertais grozījumu veikšanas mērķis norāda uz tiešu personas diskrimināciju pilsonības dēļ. Pēc būtības tas aicina nekustamā īpašuma īpašnieku izīrēt īpašumus tikai Latvijas pilsoņiem un nepilsoņiem, bet neizīrēt citas valsts pilsoņiem. Reti kuram ārzemniekam izpildīties 7 gadu iepriekšējās deklarācijas termiņš, līdz ar to samazinātā nodokļa likme īpašumam netiks piemērota. Turklāt situācijā, kad īpašumā ir deklarēts īrnieks, kurš ir ārzemnieks bez 7 gadu iepriekšējās deklarācijas termiņa, izīrētājs var pieprasīt arī augstāku īres maksu nekā Latvijas pilsonim vai nepilsonim šī paša iemesla dēļ. Turklāt atzīmējams, ka ārzemnieks, tāpat kā Latvijas pilsonis/nepilsonis ir pilsētas iedzīvotājs, un, deklarējot savu dzīvesvietu, viņš parasti ir arī nodokļu maksātājs.

³³ Paskaidrojuma raksts "Rīgas domes 2015.gada 13.oktobra saistošajiem noteikumiem Nr.169 "Grozījumi Rīgas domes 2015.gada 9.jūnija saistošajos noteikumos Nr.148 "Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā"". Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/277203-grozijumi-rigas-domes-2015-gada-9-junija-saistosajos-noteikumos-nr-148-par-nekustama-ipasuma-nodokli-riga-> [skatīts 06.09.2017.]

Faktu, ka Rīgas dome diskriminē ārzemniekus uz pilsonības pamata, ilustrē turpmāk minētais piemērs, ko tiesībsargam sniedza kādas mājas īpašnieks³⁴. Proti, dzīvojamās mājās, kas nav sadalītas dzīvokļu īpašumos, nekustamā īpašuma nodokļa aprēķinu veic, pamatojoties uz deklarēto personu skaitu. Konkrētais īpašums ir dzīvojamā māja, kas nav sadalīta dzīvokļu īpašumos. Rīgas dome maksāšanas paziņojumā par nekustamā īpašuma nodokli 2017.gadam aprēķinājusi nekustamā īpašuma nodokli, ņemot vērā tikai tās deklarētās personas, kas ir Latvijas pilsoņi un nepilsoņi. Īpašumā ir deklarēti arī vairāki ārzemnieki, kurus Rīgas dome diskriminējošās tiesību normas dēļ neņem vērā nodokļa aprēķinā. Šādā situācijā ir konstatējama ārzemnieku diskriminācija uz pilsonības pamata un pašvaldības fiskālās intereses prioritāte, jo, neņemot vērā deklarēto ārzemnieku skaitu īpašumā, nodokļa summa ir lielāka.

Otrkārt, nav objektīvi izprotams arī Rīgas domes paskaidrojuma rakstā norādītais, ka veiktie grozījumi paplašinās to personu loku, kam tiks piemērotas samazinātās nodokļa likmes. Proti, pašvaldības ieskatā, pēc grozījumu veikšanas arī Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas pilsoņi (..), tajā skaitā vientuļi, trūcīgi un maznodrošināti pensionāri, netiks apgrūtināti ar papildu finansiālu slogu, kas varētu būt par pamatu vērsties Rīgas domes Sociālajos dienestos pēc materiālās palīdzības. (skat. Pielikumu Nr.4).

5. Vienlaikus pēc tiesībsarga atzinuma saņemšanas Rīgas dome ir sniegusi arī viedokli³⁵, kas ir pretrunā ar pašas domes iepriekš norādīto par personu loka paplašināšanu, kam varēs piemērot samazinātās nodokļa likmes. Proti, pašvaldības ieskatā, ārzemnieku dzīves un ienākumu līmenis ir augstāks, nekā vidēji Latvijas iedzīvotājiem, tādējādi viņi var maksāt arī lielāku nekustamā īpašuma nodokli. (skat. Pielikumu Nr.2)

Ar šo apgalvojumu Rīgas dome nepārprotami apliecināja, ka tā nemaz nav vērtējusi diskriminācijas aizlieguma pārkāpumu uz aizliegtā kritērija – pilsonības pamata.

6. Pamattiesību ierobežojums ir pieļaujams tikai gadījumos, kad tas atbilst “leģitīmam mērķim, kuru valsts vēlas sasniegt, nosakot šo ierobežojumu” – nodrošināt citas konstitucionālās vērtības aizsardzību. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka “nosakot kādus ierobežojumus personas tiesībās, tiem jābūt attaisnojamiem ar leģitīmu mērķi: citu cilvēku tiesības, demokrātiska valsts iekārta, sabiedrības drošība, labklājība, tikumība”³⁶. Turklāt Satversmes tiesa ir norādījusi, ka pamattiesību ierobežotāji nevar formulēt jaunus leģitīmos mērķus. Piemēram, Satversmes tiesa ir norādījusi: “Satversmei neatbilstošas tiesību normas “efektīva izpilde” nevar tikt uzskatīta par normas leģitīmu mērķi [...]. Nav attaisnojama atsaukšanās uz tiesiskās vienlīdzības principu kā pamatojumu antikonstitucionālas normas piemērošanai. Tiesiskas valsts mērķis nevar būt prettiesisku normu vienlīdzīga piemērošana.”³⁷

Ņemot vērā iepriekš minēto, tiesībsargs uzskata, ka apstrīdētā norma ir pretrunā Satversmes 89.pantam un 91.pantam, Līguma par Eiropas Savienības darbību 18.panta pirmajai daļai un 21.panta pirmajai daļai.

³⁴ Ievērojot personas datu aizsardzību, pēc Satversmes tiesas pieprasījuma tiesībsargs var iesniegt papildu informāciju par iesniedzēja norādīto nekustamā īpašuma nodokļa aprēķinu, ja īpašumā deklarēti ārzemnieki.

³⁵ Rīgas domes Pašvaldības ieņēmumu pārvaldes 01.09.2017. atbildes vēstule tiesībsargam Nr.PIP-17-16696-nd. Pieejama Tiesībsarga birojā.

³⁶ Sk. Satversmes tiesas 2003.gada 5.marta sprieduma lietā Nr. 2002-18-01 secinājumu daļu.

³⁷ Sk. Satversmes tiesas 2005.gada 6.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2004-21-01 10.2.punktu.

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 Rīgas domes 09.06.2015. saistošo noteikumu Nr.148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” 3.¹punktu par neatbilstošu Satversmes 89. un 91.pantam, un Līguma par Eiropas Savienības darbību 18.panta pirmajai daļai un 21.panta pirmajai daļai.

Pielikumā:

1. Apliecināta Latvijas Republikas tiesībsarga 19.06.2017. atzinuma Nr. 6-6/22 “Par diskriminējošu tiesību normu Rīgas domes 09.06.2015. saistošajos noteikumos Nr.148 „Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā”” kopija uz 4 lapām;
2. Apliecināta Rīgas domes Pašvaldības ieņēmumu pārvaldes 01.09.2017.vēstules Nr.PIP-17-16696 - nd kopija uz 2 lapām;
3. Apliecināta Rīgas domes Pašvaldības ieņēmumu pārvaldes 26.04.2017.vēstules Nr.PIP-17-10773 - nd kopija uz 2 lapām;
4. Paskaidrojuma raksta “Rīgas domes 2015.gada 13.oktobra saistošajiem noteikumiem Nr.169 "Grozījumi Rīgas domes 2015.gada 9.jūnija saistošajos noteikumos Nr.148 "Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā"" izdruka uz 2 lapām.

Latvijas Republikas tiesībsargs

J.Jansons