LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010 Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770
e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesneša
Jāņa Neimaņa
ATSEVIŠĶĀS DOMAS
Rīgā 2020. gada 18. decembrī
lietā Nr. 2020-16-01
"Par Rīgas domes atlaišanas likuma 1. panta 2. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 101. pantam"

Nepiekrītu Satversmes tiesas secinājumam, ka Rīgas domes atlaišana bija tiesiska un atbilstoša pašvaldības principam.

Satversmes tiesa nav patstāvīgi pārbaudījusi atlaišanas pamatā esošos faktus.

Satversmes tiesa nav izvērtējusi pašvaldības domes atlaišanas samērību.

1. Satversmes 101. pants citstarp noteic, ka pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā, un ikvienam Eiropas Savienības pilsonim, kas pastāvīgi uzturas Latvijā, ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties pašvaldību darbībā. Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 1. panta pirmais teikums noteic, ka republikas pilsētas domi un novada domi ievēlē vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās uz četriem gadiem. Tātad pašvaldības dome ir konstitucionāli nepieciešams un institucionāli tieši demokrātiski leģitimēts valsts varas orgāns.

Likuma “Par pašvaldībām” 91. pants noteic Saeimas tiesības atlaist pašvaldības domi, ja dome:

1) atkārtoti nepilda vai pārkāpj Satversmi, likumus, Ministru kabineta noteikumus vai arī nepilda tiesas spriedumus;

2) atkārtoti pieņem lēmumus un veic darbības jautājumos, kas ir Saeimas, Ministru kabineta, ministriju, citu valsts pārvaldes iestāžu vai tiesas kompetencē;

3) divu mēnešu laikā pēc sanākšanas uz pirmo sēdi vai pēc attiecīgo amatpersonu vai institūciju atkāpšanās nav ievēlējusi domes priekšsēdētāju, viņa vietnieku vai pastāvīgās komitejas;

4) nav spējīga pieņemt lēmumus sakarā ar to, ka trīs sēdēs pēc kārtas nepiedalās vairāk nekā puse no attiecīgās domes deputātu kopskaita.

Tātad Saeima var atlaist pašvaldības domi, ja:

1) tā savā darbībā atkārtoti nepilda pienākumus, kas pašvaldībai izriet no tiesību normām vai tiesas spriedumiem, pārkāpj tiesības vai savu kompetenci;

2) tā nav darbspējīga.

Ar Saeimas likumu par pašvaldības domes atlaišanu pašvaldības domes darbība tiek priekšlaikus izbeigta. Pašvaldības domes darbības izbeigšana ir neatgriezenisks pašvaldību vēlēšanās konkrētas pašvaldības iedzīvotāju paustās un to rezultātā formulētās gribas ierobežojums, tādēļ Saeimas rīcība šajā gadījumā ir pakļaujama īpaši rūpīgai pārbaudei. Vēl jo vairāk tādēļ, ka likumprojektu par pašvaldības domes atlaišanu Saeimai iesniedz Ministru kabinets, bet Saeima likumu var pieņemt ar klātesošo deputātu absolūto balsu vairākumu. Ievērojot to, ka Ministru kabinetu un Saeimas vairākumu veido pozīcija, bet pašvaldības domē politiskās partijas pārstāvošo deputātu vairākums var būt opozīcijā pret parlamentu un valdību, īpaši rūpīgi ir jāizvērtē tas, vai aiz tiesiskuma karoga nav slēpti citi iemesli.

Jāievēro, ka vispārīgā gadījumā pašvaldības domes darbības tiesiskumu uzrauga, bet pārkāpumu gadījumā tiesiskumu atjauno virkne valsts īpaši izveidotu tiesību aizsardzības un kontroles institūciju (dažādi valsts dienesti, padomes, biroji un – visbeidzot – prokuratūra). Tādēļ pašvaldības domes pienākumu izpildes un darbības tiesiskuma uzraudzības kontekstā Saeimai noteiktās tiesības atlaist pašvaldības domi ir uzskatāmas par sevišķu un ārkārtas līdzekli, bet tiesisko seku ziņā – par smagāko no visiem pašvaldības darbības tiesiskuma uzraudzības līdzekļiem.

Saeimas tiesības atlaist pašvaldības domi izmantojamas tikai tad, ja pašvaldības dome pastāvīgi un ilgstoši nenodrošina savas darbības tiesiskumu, šāds stāvoklis ietekmē plašu pašvaldības iedzīvotāju loku vai jau visu valsti un to vairs nav iespējams efektīvi novērst ar citiem, vispārējiem tiesību aizsardzības un uzraudzības līdzekļiem.

2. Apstrīdētajā normā Saeima pamatoja Rīgas domes atlaišanu ar to, ka dome pieļauj nelikumīgu rīcību un nepilda Atkritumu apsaimniekošanas likumā, likumā "Par pašvaldībām" un citos normatīvajos aktos noteikto pašvaldības autonomo funkciju – organizēt sadzīves atkritumu apsaimniekošanu. Attiecīgā likumprojekta anotācijā norādīts izvērstāks pamatojums apgalvojumam par Rīgas domes prettiesisku rīcību un minētās funkcijas nepildīšanu.

Satversmes tiesa nepārbaudīja, vai Ministru kabineta sastādītajā likumprojekta anotācijā norādītie fakti, kas liecinot par pašvaldības nelikumīgu rīcību un sadzīves atkritumu apsaimniekošanas funkcijas nepildīšanu, ir atspoguļoti patiesi un tiešām bija tādi, kas attaisno domes atlaišanu. Sprieduma 24.2. un 24.3. punktā tiesa atreferējusi likumprojekta anotācijā norādīto, bet pati nav pārliecinājusies par norādīto faktu pamatotību un saistību ar funkcijas nepildīšanu.

Anotācijas I daļas 2. punktā norādīts uz dažādām vēstulēm sakarā ar pārkāpumiem Rīgas domes darbībā, kas varot apdraudēt pašvaldības funkciju īstenošanu. Šiem argumentiem gan nav skaidra satura – nav saprotams, kas, kad un kā pārkāpts un kādu funkciju īstenošanu apdraud.

Tāpat norādīts, ka Rīgas dome pārkāpusi Satversmes tiesas 2012. gada 6. septembra spriedumu lietā Nr. 2012-01-01, jo, vēlākais, līdz 2013. gada 1. jūlijam neesot izbeigusi līgumus ar sadzīves atkritumu apsaimniekotājiem un izvēlējusies apsaimniekotājus pēc jaunas kārtības.

Anotācijā norādīts, ka Rīgas dome 2013. gada 17. decembra saistošajos noteikumos Nr. 90 "Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas saistošie noteikumi" neesot noregulējusi dalītās atkritumu vākšanas organizēšanu, komersantu un iedzīvotāju pienākumus. Šādu pienākumu Rīgas dome izpildījusi 2019. gada 30. oktobrī, pieņemot saistošos noteikumus (šķiet, domāti Rīgas domes 2019. gada

29. novembra saistošie noteikumi Nr. 87 “Par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu Rīgas pilsētā”), kuru atsevišķu punktu darbību apturējusi Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Rīgas dome neesot pilnībā izpildījusi Ministru kabineta 2017. gada 3. jūnija noteikumu Nr. 328 prasības par dalīto atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma nodrošināšanu un pieejamību visā pilsētā.

Rīgas dome esot izsludinājusi privātās un publiskās partnerības konkursu par visu Rīgas teritoriju, lai gan saistošajos noteikumos atkritumu apsaimniekošana sadalīta pa zonām. Rīgas dome esot noslēgusi koncesijas līgumu, ar kuru ierobežojusi konkurenci sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tirgū uz 20 gadiem. Rīgas dome neesot pienācīgi informējusi iedzīvotājus par atkritumu apsaimniekotāju. Pēc koncesijas līguma apturēšanas Rīgas dome neesot veikusi darbības, lai apturētu antropogēno katastrofu, un Ministru kabinetam esot bijis nepieciešams izsludināt ārkārtas situāciju. Rīgas dome neesot nodrošinājusi to, lai pēc ārkārtas situācijas beigām būtu rasts ilgtermiņa risinājums atkritumu apsaimniekošanai Rīgā.

Tātad kopumā bija izvirzīti trīs galvenie argumenti:

1) nav izbeigti iepriekš noslēgtie līgumi par atkritumu apsaimniekošanu un nav noslēgti jauni līgumi jaunā procedūrā;

2) nav pilnībā izpildītas visas prasības attiecībā uz dalīto atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma nodrošināšanu un pieejamību;

3) sakarā ar atkritumu apsaimniekošanu Rīgā nācies izsludināt ārkārtas stāvokli, jo esot bijusi apdraudēta atkritumu apsaimniekošanas funkcijas izpilde.

Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 1. punktu pašvaldības autonomā funkcija ir organizēt iedzīvotājiem komunālos pakalpojumus, tostarp sadzīves atkritumu apsaimniekošanu. Saskaņā ar Atkritumu apsaimniekošanas likumā noteikto atkritumu apsaimniekošana ir atkritumu savākšana, uzglabāšana, pārvadāšana, reģenerācija un apglabāšana (tai skaitā sadedzināšana sadzīves atkritumu sadedzināšanas iekārtās), šo darbību pārraudzība, atkritumu apglabāšanas vietu aprūpe pēc to slēgšanas, kā arī tirdzniecība ar atkritumiem un starpniecība atkritumu apsaimniekošanā.

Atbilstoši Atkritumu apsaimniekošanas likumam (8., 10., 18., 21., 39. pants u. c.) pašvaldības kompetencē ir:

1) organizēt atkritumu apsaimniekošanu pašvaldības teritorijā, tai skaitā pieņemt lēmumus par poligonu izvietošanu savā administratīvajā teritorijā;

2) izdot saistošos noteikumus par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu pašvaldības administratīvajā teritorijā un noteikt prasības atkritumu apsaimniekošanai – savākšanai, tās biežumam, pārvadāšanai, pārkraušanai, šķirošanai un uzglabāšanai, noteikt maksu par atkritumu apsaimniekošanu, noteikt pašvaldības pilnvarotas institūcijas un amatpersonas, kuras kontrolē saistošo noteikumu ievērošanu un ir tiesīgas sastādīt administratīvā pārkāpuma protokolu;

3) organizēt atkritumu dalītu vākšanu pašvaldības teritorijā;

4) piedalīties reģionālo atkritumu apsaimniekošanas plānu izstrādē; nepieciešamības gadījumā izstrādāt sadzīves atkritumu apsaimniekošanas plānu pašvaldības teritorijai;

5) izvēlēties atkritumu apsaimniekotāju, kas administratīvajā teritorijā veiks atkritumu savākšanu, pārvadāšanu un uzglabāšanu, slēgt līgumu ar to;

6) slēgt līgumu ar poligonu apsaimniekotāju.

Rīgas pilsētā izveidots atkritumu poligons "Getliņi". Rīgas dome 2013. gada 17. decembrī izdevusi saistošos noteikumus Nr. 90 "Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas saistošie noteikumi". Šie noteikumi tika saskaņoti ar Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministriju. Pamatojoties uz tiem, tika veikta sadzīves atkritumu apsaimniekošana Rīgas pilsētā.

Rīgas pilsētas pašvaldība organizēja sadzīves atkritumu, tostarp nešķiroto un dalīto, savākšanu un pārvadāšanu Rīgas pilsētas administratīvajā teritorijā, noslēdzot līgumus ar atkritumu apsaimniekotājiem – SIA "Clean R", SIA "Pilsētvides serviss", SIA "Lautus" un SIA "Eco Baltia vide". Tiesa, ka šo līgumu termiņi netika izbeigti 2013. gadā, bet to darbība tika turpināta, taču visu šo gadu laikā līdz pat 2019. gadam sakarā ar to pret Rīgas domi netika uzsāktas nekādas tiesiskas darbības. Arī Konkurences padome savā 2016. gada sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tirgus uzraudzības ziņojumā nebija izteikusi jelkādus aizrādījumus par to, ka tādējādi tiktu būtiski kropļota brīva konkurence. Ja Rīgas domi var atlaist par to, ka tās noslēgtā iepirkuma līguma termiņš ir pārmērīgi garš, tad uz tāda paša pamata atlaižama arī Jelgavas dome. Tomēr tas nenotika un nenotiek, jo ir atkarīgs no politiskās konjunktūras, ar ko izskaidrojams arī tas tas, kādēļ Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija pret vienu pašvaldības domi vēršas ar īpašu intensitāti, bet pret citām ne. Jānorāda, ka arī tiesiskuma

uzraugi, proti, prokuratūra nekad nav rīkojusies, lai šajā aspektā pārtrauktu likuma neievērošanu saistībā ar sadzīves atkritumu apsaimniekošanu Rīgā.

Atkritumu dalīta savākšana Rīgā notika, apsaimniekotājam vienojoties ar klientu, kā arī speciālos laukumos un konteineros, tomēr, kā norādīts anotācijā, nepietiekamā apjomā. Jāievēro, ka atkritumu dalīta savākšana un apstrāde ir problēma visā Latvijā, tā tiek veicināta ar papildu finansējumu no Eiropas Savienības Kohēzijas fonda un ir aktualitāte ne tikai vienā pašvaldībā vien. Ja tas ir pamats pašvaldības domes atlaišanai, tad jāvaicā, kādēļ nav atlaistas citu pašvaldību domes.

Visbeidzot, arguments par apdraudēto atkritumu apsaimniekošanas funkcijas izpildi un ārkārtas stāvokli. Rīgas dome 2019. gada 14. jūnijā noslēdza koncesijas līgumu "Par Rīgas pilsētas sadzīves atkritumu apsaimniekošanas sistēmas ieviešanu". Taču ar Konkurences padomes 2019. gada 9. septembra lēmumu Rīgas pilsētas pašvaldībai tika noteikts pienākums apturēt koncesijas līguma izpildi. Šis lēmums noteica turpmāko atkritumu apsaimniekošanas funkcijas izpildi. Konkurences padomes lēmuma 3. punktā noteikts, ka Rīgas pilsētas pašvaldībai ir jāatsauc atkritumu apsaimniekošanas līgumu uzteikumi, kuri bija nosūtīti atkritumu apsaimniekotājiem, ar kuriem bija spēkā esoši atkritumu apsaimniekošanas līgumi pirms koncesijas līguma noslēgšanas. Ja iepriekšējo līgumu uzteikumi ir tūlītēji atsaucami, tad tas nozīmē, ka iepriekš noslēgto atkritumu apsaimniekošanas līgumu darbība tiek atjaunota. Tātad pašvaldības funkcijas izpilde netika pārtraukta.

Var tikai nojaust, kādu interešu dēļ Ministru kabineta locekļi tika maldināti, tiem norādot, ka Konkurences padomes lēmuma dēļ sadzīves atkritumu savākšana un izvešana Rīgas pilsētas administratīvajā teritorijā esot apdraudēta. Uz to Ministru kabineta sēdē īpaši uzstāja vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs, kura vadītā ministrija sagatavoja Ministru kabineta rīkojuma projektu, lai panāktu ārkārtas situācijas izsludināšanu (un vēlāk tālāko pagarināšanu) un – visbeidzot – lai panāktu Rīgas domes atlaišanu. Ministru kabineta sēdē Konkurences padomes izteiktais viedoklis par tās lēmuma tiesiskajām sekām attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu Rīgā netika ievērots. Tātad ārkārtas situācijas izsludināšana bija tikai labi sagatavots ieganstс tam, lai radītu iespaidu, ka sadzīves atkritumu apsaimniekošana ir krīzes situācijā un uz Rīgas ielām sāks krāties atkritumi.

Rīgas domes darbību privātās un publiskās partnerības organizēšanas sakarā pārbaudīja un sadzīves atkritumu apsaimniekošanas nodošanu koncesijā uz 20 gadiem vienam atkritumu apsaimniekotājam jau novērsa Konkurences padomes lēmums par pagaidu noregulējuma piemērošanu, tādēļ arī šajā aspektā Rīgas dome nebija atlaižama.

Visbeidzot, nav noliedzams tas, ka dažādus likuma pārkāpumus var atrast katras pašvaldības domes darbībā, tomēr ārkārtīgi reti tie būtu tādi, kuru dēļ domes darbs būtu izbeidzams.

Izskatāmajā lietā nav strīda par to, ka Rīgas pašvaldībā atkritumu apsaimniekošana reāli funkcionēja: pašvaldības izraudzītie atkritumu apsaimniekotāji nodrošināja sadzīves atkritumu savākšanu un nešķirotu atkritumu nogādāšanu Rīgas pilsētas atkritumu poligonā. Tāpat Rīgas pilsētas pašvaldība sadarbībā ar atkritumu apsaimniekotājiem bija nodrošinājusi arī šķirotu sadzīves atkritumu dalītas vākšanas iespēju Rīgas pilsētas teritorijā.

3. Noskaidrojot, vai apstrīdētajās normās ietvertais pamattiesību ierobežojums ir samērīgs, Satversmes tiesa izvērtē, vai ierobežojums ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai, vai mērķi nav iespējams sasniegt ar citiem, indivīda pamattiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem un vai labums, ko gūst sabiedrība no noteiktā ierobežojuma, ir lielāks par indivīdam nodarīto kaitējumu.

Arī pašvaldības kompetences/tiesību ierobežojuma pārbaudei ir izmantojams tas pats samērīguma principa tests.

Kā jau norādīju iepriekš, atkritumu apsaimniekošanas funkciju dome īstenoja. Rīgā nekad nav bijuši un arī likuma izdošanas brīdī nepastāvēja antropogēnās katastrofas draudi sakarā ar sadzīves atkritumu apsaimniekošanu. Rīgas domei norādītie tiesību normu pārkāpumi bija novērsti, vai to novēršana bija uzsākta. Atsevišķi tiesību normu pārkāpumi bija maznozīmīgi.

Šādos apstākļos nevaru atzīt, ka pašvaldības domes atlaišana bija nepieciešams un samērīgs līdzeklis situācijas atrisināšanai. Satversmes tiesas sniegtais izvērtējums ir vienpusējs. Tiesa pat nepārbaudīja, vai norādītie pašvaldības domes pārkāpumi,

ja tādi vispār bija saskatāmi, nebija jau novērsti vai novēršami ar citiem līdzekļiem, kas ir valsts rīcībā.

Tiesnesis* J. Neimanis

**Dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu.*