



# 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**

**Gunāra Kusiņa**

**ATSEVIŠĶĀS DOMAS**

**Rīgā 2020. gada 29. maijā**

**lietā Nr. 2019-17-05**

**„Par vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2019. gada 25. aprīļa rīkojuma Nr. 1-2/59 “Par Ikšķiles novada iedzīvotāju aptaujas „Ikšķiles novada balsojums” nolikuma darbības apturēšanu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 101. pantam un Eiropas vietējo pašvaldību hartas 5. pantam”**

1. Satversmes tiesa 2020. gada 15. maijā pieņēma spriedumu lietā Nr. 2019-17-05 „Par vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2019. gada 25. aprīļa rīkojuma Nr. 1-2/59 „Par Ikšķiles novada iedzīvotāju aptaujas „Ikšķiles novada balsojums” nolikuma darbības apturēšanu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 101. pantam un Eiropas vietējo pašvaldību hartas 5. pantam” (turpmāk – Spriedums), kurā nosprieda atzīt minēto vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rīkojumu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pantam.

Piekrītu Satversmes tiesas secinājumam, ka Pieteikuma iesniedzēja bija tiesīga noskaidrot tās iedzīvotāju viedokli, organizējot iedzīvotāju aptauju, un secinājumiem par apstrīdētā rīkojuma likumību, ciktāl aptaujas norise Aptaujas nolikumā regulēta ar iekšējām tiesību normām. Tomēr nevaru piekrist Spriedumā ietvertajiem secinājumiem par Satversmes 101. panta tvērumu, kā arī Satversmes tiesas vērtējumam par Aptaujas nolikuma juridisko dabu.

Pamatojot savu viedokli, izmantošu Spriedumā lietotos saīsinājumus.

2. Sprieduma 13. punktā ir analizēts Satversmes 1. un 101. panta, kā arī Hartas 5. panta tvērums. Šajā Sprieduma punktā Satversmes tiesa secināja, ka pašvaldības tiesības apspriest paredzamās pašvaldības administratīvās teritorijas robežu izmaiņas, citstarp noskaidrojot tās iedzīvotāju viedokli, ir ietvertas Satversmes 101. pantā kopsakarā ar Hartas 5. pantu. Šādam secinājumam varu piekrist tikai daļēji, jo uzskatu, ka šīs pašvaldības tiesības neizriet no Satversmes 101. panta.

Satversmes tiesa jau iepriekš ir atzinusi, ka Satversmes 1. pants citstarp ietver arī pašvaldības principu, kas aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī (*sal. sk., piemēram, Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306 13.1. punktu un 2017. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2016-23-03 15.1. punktu*). Satversmes tiesa ir atzinusi arī to, ka pašvaldības princips ir ietverts Satversmes 101. pantā (*sal. sk. Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-32-05 11. punktu*).

Uzskatu, ka Satversmes 101. pants citstarp ietver sevī atsevišķu pašvaldības principa aspektu – personas pamattiesības normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā piedalīties pašvaldību darbībā. Personas, normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā sniedzot pašvaldībai savu viedokli, piemēram, par pašvaldības administratīvās teritorijas robežu izmaiņām, īsteno tām Satversmes 101. pantā noteiktās pamattiesības piedalīties pašvaldību darbībā. Tomēr pašvaldība kā specifiska valsts pārvaldes institūcija nevar būt par pamattiesību, tostarp Satversmes 101. panta subjektu. Tādēļ nevaru piekrist tam, ka pašvaldībai no Satversmes 101. panta izrietētu kādas tiesības.

**Līdz ar to nepiekrītu Satversmes tiesas secinājumam, ka pašvaldības tiesības uzklaut attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju viedokli par pašvaldības administratīvās teritorijas robežu izmaiņām izriet arī no Satversmes 101. panta.**

3. Sprieduma 15. punktā Satversmes tiesa izvērtēja Aptaujas nolikuma juridisko dabu un nonāca pie secinājuma, ka Aptaujas nolikums ir pašvaldības iekšējais normatīvais akts. Satversmes tiesa šo secinājumu pamatoja ar Aptaujas nolikuma pamatuzdevumu un mērķi organizēt Ikšķiles novada iedzīvotāju viedokļa noskaidrošanu aptaujas veidā un to, ka Aptaujas nolikums neuzliek Ikšķiles novada

iedzīvotājiem pienākumu paust savu viedokli. Satversmes tiesa arī norādīja, ka normatīvais akts aplūkojams kopumā, un tas, ka Aptaujas nolikums satur atsevišķas normas ar ārēju iedarbību, neietekmē šā akta juridisko dabu.

**3.1.** Tiesību zinātnē ir vispāratzīts, ka ārējās un iekšējās tiesību normas ir savstarpēji nošķiramas, pamatojoties uz konkrētiem juridiskiem kritērijiem, proti, pēc to adresātiem un regulējamo tiesisko attiecību rakstura. Ārējās tiesību normas regulē tiesiskās attiecības starp vairākiem tiesību subjektiem, piemēram, indivīdu savstarpējās tiesiskās attiecības un indivīdu tiesiskās attiecības ar valsti. Savukārt iekšējās tiesību normas attiecas tikai uz valsts pārvaldes iekšējo organizāciju un nosaka valsts pārvaldes institūciju uzdevumus, kā arī šo institūciju izveidošanas un lēmumu pieņemšanas kārtību (*sk., piemēram, Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīga: zv. adv. J. Neimanis, 2004, 57.–58. lpp.*).

Minētie principi ir nostiprināti arī tiesību normās. Proti, Administratīvā procesa likuma 1. panta piektā daļa noteic, ka ārējais normatīvais akts ir Satversme, likumi, Ministru kabineta noteikumi un pašvaldību saistošie noteikumi, kā arī starptautiskie līgumi un Eiropas Savienības pamatlīgumi un uz to pamata izdotie normatīvie akti. Savukārt šā panta sestā daļa paredz, ka iekšējais normatīvais akts ir tiesību akts, kuru publisko tiesību subjekts izdevis ar mērķi noteikt savas vai sev padotas institūcijas iekšējās darbības kārtību vai izskaidrot kāda ārējā normatīvā akta piemērošanas kārtību savā darbības jomā (instrukcija, ieteikumi, nolikums u.c.).

Līdzīgi arī ārējie un iekšējie normatīvie akti ir savstarpēji nošķirami pēc to adresātiem un iedarbības, kas ir tieši atkarīga no normatīvajā aktā ietvertu tiesību normu rakstura. Vērtējumā par normatīvā akta juridisko dabu izšķirošu nozīmi nevar piešķirt tā „ietērpam” – nosaukumam vai noformējumam. Uzskatu, ka normatīvā akta juridisko dabu nevar noteikt, arī balstoties uz tā izdevēja nolūkiem vai normatīvā akta pamatuzdevumu un mērķi.

Satversmes tiesai, konstatējot, ka Aptaujas nolikumā ir ietvertas arī ārējās tiesību normas, bija jāanalizē šā apstākļa ietekme uz Aptaujas nolikuma juridisko dabu un, vēl jo vairāk, uz Satversmes tiesas pieeju un metodoloģiju, vērtējot apstrīdētā rīkojuma likumību. Tā vietā Satversmes tiesa atzina visu Aptaujas nolikumu par iekšējo normatīvo aktu, pamatojoties vienīgi uz vispārīgiem apsvērumiem par tā pamatuzdevumu un mērķi. Savukārt apstāklis, ka Aptaujas nolikumā ir ietvertas arī ārējās tiesību normas, Spriedumā netika piešķirta nozīme. Turklāt Sprieduma

15.1. punktā Satversmes tiesa pamatoti norāda: „Ārējie normatīvie akti ir vispāršaistoši, tie attiecas uz abstraktu personu loku un piemērojami vairākkārt attiecībā uz nenoteiktām personām. Turpretim iekšējos normatīvos aktus publisko tiesību subjekts izdod citstarp savas vai tam padotas institūcijas iekšējās darbības organizēšanai. Šādi normatīvie akti ir saistoši pašam izdevējam, tā struktūrvienībām un darbiniekiem, bet nav saistoši trešajām personām (*sal. sk. Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-32-05 15. punktu*).” Taču pašas Satversmes tiesas secinājums, ka Aptaujas nolikums, kas satur arī ārējās tiesību normas, atzīstams par iekšēju normatīvo aktu, nonāk pretrunā ar minēto atziņu.

Uzskatu, ka Satversmes tiesa Spriedumā veica nepilnīgu Aptaujas nolikuma juridiskās dabas izvērtējumu un izdarīja secinājumu par tā juridisko dabu, kuram nav pienācīga pamatojuma. Ņemot vērā Satversmes tiesas sprieduma un tajā ietvertu atziņu juridisko spēku (*sk. Satversmes tiesas likuma 32. panta otro daļu*), šim Satversmes tiesas secinājumam var būt tālejošas sekas.

**3.2.** Uzskatu, ka Aptaujas nolikumu, kas satur ne tikai iekšējās tiesību normas, bet arī ārējās tiesību normas, Satversmes tiesas procesā bija jāvērtē detalizētāk. Tam par iemeslu ir ne tikai atšķirības starp ārējo un iekšējo normatīvo aktu juridisko dabu, bet arī pašvaldību tiesību apjoms attiecībā uz šo normatīvo aktu izdošanu, jo ārējos normatīvos aktus – saistošos noteikumus – pašvaldības dome ir tiesīga izdot tikai uz normatīvajos aktos paredzēta pilnvarojuma pamata (*sk. likuma „Par pašvaldībām” 14. panta trešo daļu*).

Satversmes tiesa ir vairākkārt norādījusi, ka tās uzdevums atbilstoši tās kompetencei ir nodrošināt tādas tiesību sistēmas pastāvēšanu, kurā pēc iespējas pilnīgāk un aptverošāk tiktu novērsts regulējums, kas neatbilst Satversmei vai citām augstāka juridiskā spēka tiesību normām (aktiem), kā arī dot savu vērtējumu konstitucionāli nozīmīgos jautājumos (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2009. gada 7. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-35-01 11.2. punktu*). Uzskatu, ka Satversmes tiesai Spriedumā bija papildus jāvērtē apstrīdētā rīkojuma likumība attiecībā uz Aptaujas nolikumā ietvertajām ārējām tiesību normām. Vērtējot apstrīdētā rīkojuma likumību, ciktāl tas attiecas uz Aptaujas nolikumā ietvertajām ārējām tiesību normām, Satversmes tiesai bija jāpārbauda, vai Pieteikuma iesniedzēja saskaņā ar likumu bija tiesīga pieņemt šādas tiesību normas. Atzīstot visu Aptaujas nolikumu par iekšējo normatīvo aktu, Satversmes tiesa atstāja šo jautājumu bez ievērības, kā rezultātā

Spriedums ir nepilnīgs. Satversmes tiesas vērtējumam par šo aspektu varēja būt ietekme arī uz Satversmes tiesas secinājumiem par apstrīdētā rīkojuma likumību.

**Ņemot vērā minēto, uzskatu, ka Spriedumā nav pilnvērtīgi izvērtēta Aptaujas nolikuma juridiskā daba.**

Satversmes tiesas tiesnesis

G. Kusiņš