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 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. Nepiekrītu vairākiem Satversmes tiesas sprieduma secinājumiem, jo pamatjautājums lietā nebija par to, vai pašvaldība vispār var noskaidrot iedzīvotāju viedokli par teritorijas reformu. Uzskatu, ka tiesa būtībā nepārbaudīja ministra rīkojumā norādīto argumentu pamatotību, kā arī secinājumos kļūdījās par vairākiem jautājumiem.

2. Pašvaldības iedzīvotājiem ir vairākas iespējas, kā ietekmēt pašvaldības politiku. Tās ir gan individuāli, gan kolektīvi izmantojamas tiesības.

To vidū ir iesnieguma tiesības. Satversmes 104. pants un Iesniegumu likums piešķir ikvienam, tostarp attiecīgās pašvaldības iedzīvotājam, tiesības **iesniegt iesniegumus**, izteikt priekšlikumus un sūdzības pašvaldībai par tās kompetencē esošiem jautājumiem. Apvienojoties šo tiesību izmantošanā,

pašvaldības iedzīvotāji var iesniegt **kopīgas iniciatīvas** (*sk. sal. likuma "Par pašvaldībām" 61.[1]panta pirmo daļu*).

Satversmes 102. un 103. pants garantē, ka kopīgu iniciatīvu sagatavošanā un īstenošanā pašvaldības iedzīvotāji var **apvienoties biedrībās** un **noturēt** vajadzīgās **sapulces**.

Likumos noteiktajos gadījumos personām ir arī tiesības iesniegt **iesniegumus par administratīvo aktu izdošanu** un to noraidīšanas gadījumā īstenot savas tiesības tiesas ceļā.

3. Arī pašvaldība var veicināt pašvaldības iedzīvotāju iesaistīšanos pašvaldības kompetencē esošo jautājumu izlemšanā.

Likuma "Par pašvaldībām" 61. pants noteic, ka pašvaldības dome var veidot ar pašvaldības iedzīvotājiem **kopīgas konsultatīvas institūcijas** un darba grupas.

Būtiska pašvaldības iedzīvotāja līdzdalības forma pašvaldības darbībā ir dalība **pašvaldības publiskā apspriešanā**. Likuma "Par pašvaldībām" 61.[1] pants noteic, ka pašvaldības dome var noturēt publiskas apspriešanas ar pašvaldības iedzīvotājiem par pašvaldības kompetencē esošiem jautājumiem. Likums noteic, ka pašvaldības publiska apspriešana jānotur par attīstības programmu un teritorijas plānojumu, kā arī administratīvās teritorijas grozīšanu. Likuma 24. panta otrās daļas 11. punkts noteic, ka apspriešanas kārtība jāregulē pašvaldības nolikumā. Pašvaldības iedzīvotāji tiesības uz publisko apspriešanu var aizstāvēt tiesas ceļā.

Likumā "Par pašvaldībām" noteikts arī mērķis **nākotnē ieviest pašvaldības iedzīvotāju referendumu**, tomēr šo lēmumu likumdevējs līdz galam nav pieņēmis (*sk. 61.[3] pantu un pārejas noteikumu 22. un 23. punktu*).

Tāpat, protams, ka pašvaldība var noskaidrot iedzīvotāju viedokli arī citādā formā, veicot tam vajadzīgās **socioloģiskās aptaujas** (tieši vai pastarpināti, piesaistot tam socioloģisko aptauju pakalpojumu sniedzējus).

4. Nav šaubu, ka **pašvaldību teritoriālā reforma** ir jautājums, kurš **skar pašvaldības iedzīvotāju intereses** un to **viedokļa noskaidrošana ir nozīmīga**. Tas izriet no pašvaldības principa, Eiropas vietējo pašvaldību hartas un iepriekšējiem Satversmes tiesas nolēmumiem.

Tomēr šīs lietas centrālais jautājums bija par to, kādu pašvaldības iedzīvotāju iesaistes formu pašvaldība bija izvēlējusies un vai tā bija pieļaujama. Ministrs rīkojumā norādīja, ka teritorijas robežu grozīšanas gadījumā likums "Par pašvaldībām" noteic iedzīvotāju uzklausīšanu publiskās apspriešanas formā, bet pašvaldība konkrētajā gadījumā pēc būtības organizējusi referendumu.

5. Satversmes tiesa norādīja, ka likumā "Par pašvaldībām" noregulētā publiskās apspriešanas forma, kas paredzēta teritorijas robežu grozīšanas gadījumā, neattiecas uz lietā izskatāmo gadījumu, jo saskaņā ar Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 8.[1] pantu administratīvās teritorijas robežas grozīšana ir tāda darbība, kuras rezultātā administratīvā teritorija netiek pievienota citai administratīvajai teritorijai. Šāds secinājums balstīts uz, manuprāt, kļūdainu 8.[1] panta interpretāciju. 8.[1] pants noteic, kuros gadījumos pašvaldības administratīvās teritorijas robežu var grozīt Ministru kabinets, t.i., kad robežas grozīšana nemaina pašvaldības teritoriālo statusu vai kad pašvaldības pašas izlēmušas grozīt savu administratīvo teritoriju robežas.

6. Atbilde, vai likumā "Par pašvaldībām" noregulētā publiskās apspriešanas forma, kas paredzēta teritorijas robežu grozīšanas gadījumā, attiecas uz lietā izskatāmo gadījumu, ir atkarīga no citiem apsvērumiem. Likuma "Par pašvaldībām" 61.[1] pants tika iekļauts likumā reizē ar pašvaldību teritoriālo reformu, kas norisinājās uz Administratīvi teritoriālās reformas likuma pamata. Administratīvi teritoriālās reformas likuma 13. pants paredzēja, ka, veicot administratīvi teritoriālo reformu, attiecīgās vietējās pašvaldības noskaidro iedzīvotāju viedokli par novada izveidošanu, bet likuma "Par pašvaldībām" 61.[1] pants noteica kārtību, kādā viedoklis noskaidrojams.

Likumi sistēmiski saskaņoti noteica, ka pašvaldība noskaidro iedzīvotāju viedokli par pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu, organizējot publisko apspriešanu. Likumprojekta, ar kuru ieviests likuma "Par pašvaldībām" 61.[1] pants, anotācijā norādīts, ka šāda publiskās apspriešanas kārtības noteikšana nepieciešama, jo nav noteikti pašvaldību iedzīvotāju aptauju izsludināšanas un organizācijas pamatprincipi.

Administratīvi teritoriālās reformas likums ir zaudējis spēku, tomēr ar likuma "Par pašvaldībām" 61.[1] pantu ieviestais **publiskās apspriešanas institūts** un norises kārtība ir spēkā.

Izmaiņas pašvaldību administratīvajās teritorijās var notikt gan **brīvprātīgi**, pašvaldībām savstarpēji vienojoties, gan **piespiedu kārtā** ar likumu **publisko interešu labad**. Ja publiskā apspriešana ir organizējama pat tad, kad pašvaldības brīvprātīgi izlemj apvienoties, tad piekrītu pieaicinātās personas R. Baloža viedoklim, ka šāda iedzīvotāju uzklausīšanas forma būtu izmantojama arī tad, kad valsts izlemj ar likumu apvienot vairākas pašvaldības. Lai arī šādā gadījumā likumi neprasa valstij obligāti organizēt iedzīvotāju uzklausīšanu publiskās apspriešanas vai referenduma formā, tomēr pašvaldības, ja to vēlas, var uzklausīt iedzīvotāju viedokli, un, piekrītot ministra norādītajai pozīcijai rīkojumā, atbilstošā iedzīvotāju viedokļa uzklausīšanas forma ir publiskā apspriešana. Pirmkārt, notiek patiesa nevis imitēta pašvaldības administratīvi teritoriālās reformas apspriešana, t.i., diskusijai tiek piedāvāti jaunās pašvaldības administratīvās teritorijas noteikšanas kritēriji: vai tiks izveidota vienota vides un dzīves kvalitāte, paaugstināta teritoriālās pašpārvaldes efektivitāte, nodrošināta vietējo iedzīvotāju piesaiste savai dzīvesvietai, vietējā identitāte, vai tiks veicināti teritoriālā plānojuma mērķi, stiprināta pašvaldības administratīvā spēja, samazinātas atšķirības starp cieši apdzīvotiem centriem un nomalēm, stiprināta sociālā palīdzība un atbalsts utt. Otrkārt, apspriešana notiek ilgāku laiku (vismaz trīs nedēļas). Treškārt, iedzīvotāji var izteikt savus viedokļus, kuri nav vienveidīgā formā. Tas nodrošina, ka pašvaldības administratīvi

teritoriālā reforma tiek apspriesta saturiski, nevis šauri un primitīvi – "vai esat par vai pret mūsu novada patstāvību".

Teorētiski, pašvaldības dome var arī organizēt aptauju formā "vai esat par vai pret mūsu novada patstāvību", taču iegūto rezultātu praktiskā nozīme būtu niecīga.

7. Ministrs rīkojumā atzina, ka pašvaldības nolikums esot iekšējs normatīvais akts. Arī Satversmes tiesa atzina, ka nolikums ir iekšējs normatīvais akts, jo tā mērķis bija regulēt konkrēta pasākuma – iedzīvotāju aptaujas – norises kārtību un uz šā pasākuma norises laiku izveidotas koleģiālās institūcijas darba organizāciju, tas noteica pienākumus tikai domes darbiniekiem un neuzlika Ikšķiles novada iedzīvotājiem juridiski saistošu pienākumu piedalīties aptaujā un paust savu viedokli.

Tam nevaru piekrist. Lai arī pašvaldības dome izdeva nolikumu kā iekšēju normatīvo aktu, nepieņēma to saistošo noteikumu formā, neizsludināja noteiktajā kārtībā un nesaskaņoja ar pārraugošo ministriju, tomēr faktiski domes izdotais nolikums bija vērsts **uz ārēju tiesisko attiecību noregulēšanu**. Domes nolikums regulēja balsošanas jautājumu, balsošanā piedalīties tiesīgo personu loku, noteica balsotāju tiesības, balsotāju reģistrāciju, balsošanas kārtību, biļetenu aizpildīšanas kārtību, tiesības balsot savā atrašanās vietā, rīcību ar aizpildītajām zīmēm. Nolikums regulēja iedzīvotāju tiesības un pienākumus balsošanā. Sabiedrībā attiecīgā balsošana tika organizēta nevis kā iekšēja domes darbinieku viedokļu aptauja vai iekšējās darbības organizatorisks jautājums, bet kā pašvaldības noteikta visu tās iedzīvotāju balsošana par vienu konkrētu jautājumu.

Arī likuma "Par pašvaldībām" 24. panta otrās daļas 11. punkts norāda uz to, ka publiskās apspriešanas kārtība vispār noteicama pašvaldības nolikumā, kas izdodams kā saistošie noteikumi ārēja normatīvā akta formā.

8. Tāpat nepiekrītu Satversmes tiesas izteiktajam, ka ministram bija iespējams izvēlēties citus, mazāk ierobežojošus pašvaldības kontroles līdzekļus,

piemēram, pieprasīt informāciju no pašvaldības vai ierosināt sasaukt domes sēdi. Informācijas pieprasīšana un domes sēdes sasaukšanas ierosināšana ir neefektīvs risinājums tad, ja pašvaldības dome jau pieņēmusi galīgu lēmumu. Pašvaldības dome jau bija apstiprinājusi normatīvo aktu, uz kura pamata veiktu tālākās darbības. Tādējādi, ja šāds normatīvais akts jau bija pieņemts un ministrs to uzskatīja par prettiesisku, saskaņā ar likuma "Par pašvaldībām" 49. pantu ministram bija pienākums tā darbību apturēt. Izskatāmās lietas apstākļos nebija pamata uzskatīt, ka pašvaldības dome mainītu savu viedokli asas politiskas polarizācijas apstākļos pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas sakarā.

Tiesnesis J. Neimanis