



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

---

## SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā

Rīgā 2018. gada 29. jūnijā

lietā Nr. 2017-32-05

Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Ineta Ziemele, tiesneši Sanita Osipova, Aldis Laviņš, Gunārs Kusiņš, Daiga Rezevska, Jānis Neimanis un Artūrs Kučs,

pēc Salaspils novada domes pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punktu, 17. panta trešo daļu un 28.<sup>1</sup> pantu,

rakstveida procesā 2018. gada 31. maija tiesas sēdē izskatīja lietu **“Par vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2017. gada 1. augusta rīkojuma Nr. 1-13/6038 “Par Salaspils novada domes 2017. gada 16. jūnija lēmuma “Par novada pastāvīgo komiteju izveidošanu un locekļu ievēlēšanu” (protokols Nr. 12, 4. §) 1., 3., 4. un 5. punkta darbības apturēšanu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un likuma “Par pašvaldībām” 49. pantam”.**

### Konstatējošā daļa

1. 2017. gada 3. jūnija pašvaldību vēlēšanu rezultātā Salaspils novada domē tika ievēlēti:

- 1) deviņi deputāti no partijas “Vienotība” saraksta;
- 2) trīs deputāti no sociāldemokrātiskās partijas “Saskaņa” saraksta;

- 3) divi deputāti no Zaļo un Zemnieku savienības saraksta;
- 4) divi deputāti no Nacionālās apvienības “Visu Latvijai!”–“Tēvzemei un Brīvībai/LNNK” saraksta;
- 5) viens deputāts no politiskās partijas “Alternative” saraksta.

2. Atbilstoši Salaspils novada domes 2009. gada 15. jūlija saistošo noteikumu Nr. 17/2009 “Salaspils novada pašvaldības nolikums” (turpmāk – Salaspils novada pašvaldības nolikums) 4.1. apakšpunktam redakcijā, kas bija spēkā 2017. gada 16. jūnijā, dome ievēlēja šādas pastāvīgās komitejas:

- 1) Finanšu komiteju – septiņu deputātu sastāvā;
- 2) Sociālās aizsardzības un veselības aprūpes komiteju – septiņu deputātu sastāvā;
- 3) Izglītības, kultūras, sporta un jaunatnes lietu komiteju – septiņu deputātu sastāvā;
- 4) Ekonomiskās un teritoriālās attīstības komiteju – septiņu deputātu sastāvā;
- 5) Dzīvokļu saimniecības komiteju – septiņu deputātu sastāvā.

Salaspils novada pašvaldības nolikuma 8.1. apakšpunkts noteic, ka domei, izvirzot kandidatūras un ievēlot pastāvīgo komiteju locekļus, pēc iespējas jānodrošina proporcionalitāte starp domē pārstāvētajām politiskajām partijām vai vēlētajū apvienībām. Katram deputātam jābūt vismaz vienas pastāvīgās komitejas sastāvā.

3. Salaspils novada dome ar 2017. gada 16. jūnija lēmumu “Par novada pastāvīgo komiteju izveidošanu un locekļu ievēlēšanu” (turpmāk – domes lēmums) nolēma:

1) izveidot Finanšu komiteju 7 deputātu sastāvā un ievēlēt tajā deputātus: Maldu Cauni, Raimonu Čudaru, Ludmilu Fedorkovu, Veru Kalniņu, Raivi Anspaku, Mihailu Rogalu, Vitu Upmani;

2) izveidot Izglītības, kultūras, sporta un jaunatnes lietu komiteju 7 deputātu sastāvā un ievēlēt tajā deputātus: Maldu Cauni, Veru Kalniņu, Raimonu Čudaru, Poļinu Ivļevu, Andreju Svilānu, Vitāliju Berezņevu, Janu Kolbinu;

3) izveidot Ekonomiskās un teritoriālās attīstības komiteju 7 deputātu sastāvā un ievēlēt tajā deputātus: Raivi Anspaku, Raimonu Čudaru, Andreju Svilānu, Vitāliju Berezņevu, Mihailu Rogalu, Kasparu Brunovski, Andri Umbraško;

4) izveidot Dzīvokļu saimniecības komiteju 7 deputātu sastāvā un ievēlēt tajā deputātus: Raivi Anspaku, Vitāliju Berezņevu, Andreju Svilānu, Jāni Nebaru, Andri Umbraško, Zigmāru Zeimuli, Maldu Cauni.

4. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs 2017. gada 1. augustā izdeva rīkojumu Nr. 1-13/6038 (turpmāk – apstrīdētais rīkojums) par Salaspils novada domes 2017. gada 16. jūnija lēmuma “Par novada pastāvīgo komiteju izveidošanu un locekļu ievēlēšanu” 1., 3., 4. un 5. punkta darbības apturēšanu, jo, izveidojot pastāvīgās komitejas no politisko organizāciju (partiju) pārstāvjiem, esot pārkāpta likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmā daļa. Ministrs konstatēja, ka domes lēmums nosaka Finanšu komitejā, Izglītības, sporta un jaunatnes lietu komitejā, Ekonomiskās un teritoriālās attīstības komitejā un Dzīvokļu saimniecības komitejā ievēlējamo politisko organizāciju (partiju) pārstāvju skaitu.

Ar domes lēmuma 1. punktu Finanšu komitejā noteikta šāda politisko organizāciju (partiju) skaitliskā pārstāvība:

- 1) partija “Vienotība” – pieci deputāti;
- 2) sociāldemokrātiskā partija “Saskaņa” – viens deputāts;
- 3) politiskā partija “Alternative” – viens deputāts.

Ar domes lēmuma 3. punktu Izglītības, kultūras, sporta un jaunatnes lietu komitejā noteikta šāda politisko organizāciju (partiju) skaitliskā pārstāvība:

- 1) partija “Vienotība” – pieci deputāti;
- 2) sociāldemokrātiskā partija “Saskaņa” – viens deputāts;
- 3) Zaļo un Zemnieku savienība – viens deputāts.

Ar domes lēmuma 4. punktu Ekonomiskās un teritoriālās attīstības komitejā noteikta šāda politisko organizāciju (partiju) skaitliskā pārstāvība:

- 1) partija “Vienotība” – pieci deputāti;
- 2) Zaļo un Zemnieku savienība – viens deputāts;
- 3) politiskā partija “Alternative” – viens deputāts.

Ar domes lēmuma 5. punktu Dzīvokļu saimniecības komitejā noteikta šāda politisko organizāciju (partiju) skaitliskā pārstāvība:

- 1) partija “Vienotība” – četri deputāti;
- 2) Nacionālā apvienība “Visu Latvijai!” – “Tēvzemei un Brīvībai/LNNK” – viens deputāts;
- 3) Zaļo un Zemnieku savienība – divi deputāti.

Ministrs atzina, ka proporcionalitātes princips nav ievērots šo četru komiteju sastāva veidošanā, bet to bija iespējams ievērot, proti:

1) Finanšu komitejā vajadzēja ievēlēt četrus deputātus no politiskās partijas, kuru domē pārstāv deviņi deputāti, un vienu deputātu no politiskās partijas, kuru domē pārstāv divi deputāti;

2) Izglītības, kultūras, sporta un jaunatnes lietu komitejā vajadzēja ievēlēt četrus deputātus no politiskās partijas, kuru domē pārstāv deviņi deputāti, un pa vienam deputātam no katras politiskās partijas, kuru domē pārstāv divi deputāti;

3) Ekonomiskās un teritoriālās attīstības komitejā vajadzēja ievēlēt četrus deputātus no politiskās partijas, kuru domē pārstāv deviņi deputāti, bet no tām politiskajām partijām, kuras domē pārstāv divi vai viens deputāts, kopā – divus deputātus;

4) Dzīvokļu saimniecības komitejā vajadzēja ievēlēt pa vienam deputātam no katras politiskās partijas, kuru domē pārstāv divi deputāti, un vienu deputātu no politiskās partijas, kuru domē pārstāv trīs deputāti.

**5. Pieteikuma iesniedzēja – Salaspils novada dome** (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) – lūdz izvērtēt apstrīdētā rīkojuma atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pantam un likuma “Par pašvaldībām” 49. pantam.

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministram nebija tiesību apturēt domes lēmumu. Ministrs savu rīkojumu uz Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta piekto daļu esot balstījis nepamatoti – tā neesot attiecināma un nepiešķirot ministram tiesības apturēt vai atcelt pašvaldības domes pieņemtus lēmumus, jo pašvaldības dome Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta izpratnē neesot uzskatāma ne par zemāku iestādi, ne par amatpersonu. No Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1. panta 2. punkta un 8. panta ceturtās daļas izrietot tas, ka pašvaldība atrodas Ministru kabineta pārraudzībā tikai attiecībā uz jautājumiem, kas nodoti tās autonomajā kompetencē, un tikai tiktāl, ciktāl to nosaka likums “Par pašvaldībām”. Ar likuma “Par pašvaldībām” 49. pantu likumdevējs esot piešķīris ministram tiesības apturēt tikai divu veidu normatīvos aktus – ārējos un iekšējos normatīvos aktus –, bet lēmums par pašvaldības domes pastāvīgo komiteju izveidošanu un to sastāva noteikšanu (deputātu ievēlēšanu par komiteju locekļiem) neesot normatīvais akts (ne iekšējs, ne uz āru vērsts), tādēļ ministram neesot tiesību šādu domes lēmumu apturēt.

Pašvaldības domes lēmums par pastāvīgo komiteju izveidošanu un deputātu ievēlēšanu šajās komitejās esot politisks lēmums. Jēdziens “ievēlē” likuma “Par

pašvaldībām” 50. pantā tieši norādot uz to, ka likumdevējs šādu lēmumu atzinis par politisku lēmumu, kas nav pakļauts juridiskam izvērtējumam, bet esot atkarīgs no deputātu brīvās gribas, kas balstīta uz subjektīviem, politiskiem un citādiem apsvērumiem. Likuma “Par pašvaldībām” 50. pantā noteiktās deputātu tiesības pieņemt politisku lēmumu ierobežojot šā paša likuma 54. panta otrā daļa un 55. panta pirmā daļa. Šīs tiesību normas precīzi nosakot ierobežojumus – minimālo un maksimālo komitejas locekļu skaitu –, kā arī katra deputāta tiesības būt vismaz vienas komitejas sastāvā. Tādējādi šie esot vienīgie likumā paredzētie, pārbaudāmie un nosakāmie kritēriji. Likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmās daļas piemērošana esot atkarīga vienīgi no deputātu subjektīvās gribas – politiskās gribas, personiskās attieksmes un motivācijas. To apliecinot arī tas apstāklis, ka likumdevējs nav precīzi noteicis nedz to, kā nosakāma (aprēķināma) pārstāvības proporcija, nedz arī to, kā interpretējami normā lietotie vārdi “iespēju robežās”. Pašvaldības dome esot tieši demokrātiski leģitimēta institūcija, un tāpēc tās politiskie lēmumi nevarot tikt atcelti vai apturēti ar ministra rīkojumu, bet apstrīdētais rīkojums un pati ministra rīcība, proti, šāda rīkojuma izdošana, pārkāpjot demokrātiskās iekārtas principu.

Ministrs esot nepareizi piemērojis arī likuma “Par pašvaldībām” 54. pantu. Likumdevējs likuma “Par pašvaldībām” 51. pantā, 54. panta trešajā daļā un 55. panta pirmajā daļā esot noteicis minimālās robežas attiecībā uz komiteju skaitu un komitejas locekļu skaitu, bet pārējos jautājumus atstājis pašas pašvaldības domes izlemšanai, ņemot vērā politiskos uzstādījumus un politisko lietderību. Pārstāvības proporcionalitātes ievērošana esot cieši saistīta ar iepriekš norādītajiem likumā noteiktajiem kritērijiem – mainoties komiteju skaitam, komiteju locekļu skaitam un deputātu piederībai pie politiskajām partijām, mainoties arī proporcionalitāte. Tā kā likumdevējs nav noteicis veidu, kā šīs proporcijas aprēķināmas, neesot saprotams, kā tās aprēķinājis ministrs. Likumdevējs likumā “Par pašvaldībām” neesot noteicis tādas proporcionalitātes kritērijus, kurus būtu iespējams pārbaudīt matemātiski vai juridiski.

Turklāt ministrs un ministrija paužot pretējus uzskatus līdzīgos gadījumos.

Pēc iepazīšanās ar lietas materiāliem Pieteikuma iesniedzēja papildus norādīja, ka likuma “Par pašvaldībām” 49. panta izstrādes materiāli apliecinot, ka šīs normas mērķis ir paredzēt ministram tiesības apturēt tikai normatīvos aktus. Ar 1997. gada 30. oktobra likumu “Grozījumi likumā “Par pašvaldībām”” likumdevējs neesot ieviesis būtiskas izmaiņas spēkā esošajā regulējumā, bet tikai precizējis pazīmes, pēc kurām pašvaldības domes lēmumi, kuri minēti likuma 49. pantā un kurus ministram ir tiesības apturēt,

atšķiras no 47. pantā minētajiem lēmumiem, attiecībā uz kuriem ministram šādu tiesību nav. Arī Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punkts neesot interpretējams kā ministram dots pilnvarojums apturēt jebkuru domes lēmumu. Lēmums par konkrētu deputātu ievēlšanu konkrētu komiteju sastāvā esot iekšējs, politisks un individuāls lēmums. Turklāt Pieteikuma iesniedzējai nemaz neesot bijis iespējams pieņemt tādu lēmumu, kas atbilstu ministra rīkojuma tēzēm, jo tādā gadījumā vajadzētu mainīt nolikuma prasības attiecībā uz pastāvīgo komiteju lielumu. No likuma “Par pašvaldībām” 54. panta izstrādes materiāliem esot secināms, ka likumdevējs nav vēlējis matemātisko proporcionalitāti izvirzīt par absolūtu prioritāti komiteju veidošanā.

**6. Amatpersona, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs** – atbildes rakstā nepiekrīt Pieteikuma iesniedzējas argumentiem un norāda, ka uzskata apstrīdēto rīkojumu par pamatotu.

Pašvaldību esība un izveidošana izrietot no Satversmes, un pašvaldībai varu esot ar likumu piešķīrusi valsts. Likumā “Par pašvaldībām” noteiktā pašvaldību autonomija attiecoties tikai uz pašvaldībai nodoto autonomo funkciju izpildi. Valsts atbildība un ar normatīvajiem aktiem noteiktais pašvaldības tiesiskuma kontroles mehānisms esot attiecināms uz pašvaldības organizatoriskās struktūras atbilstību normatīvajiem aktiem.

Domes lēmumam esot normatīvs raksturs. Likuma “Par pašvaldībām” 55. panta trešajā daļā esot noteikts: ja pilnvaru laikā kāds no deputātiem tiek atbrīvots no darbības komitejā, attiecīgās politiskās partijas vai vēlētāju apvienības deputāti var izvirzīt jaunu komitejas locekli. Tādējādi domes lēmums paredzot politisko spēku tiesības virzīt noteiktu skaitu deputātu noteiktās komitejās visā domes pilnvaru laikā saistībā ar deputāta atteikšanos no mandāta un citiem faktoriem. Uz šādu lēmumu attiecoties likuma “Par pašvaldībām” 41. panta otrās daļas prasības, bet ministram esot tiesības šādu domes lēmumu apturēt, pamatojoties uz likuma “Par pašvaldībām” 49. pantu. Ar šajā normā noteiktajām tiesībām ministrs īstenojot pašvaldību institucionālo pārraudzību un nodrošinot pašvaldību darbības tiesiskumu. Arī pieņemot politiskus lēmumus, to pieņēmējs neesot atbrīvots no Satversmes prasībām un pienākuma ievērot normatīvajos aktos noteiktās procedūras.

Pašvaldības domes pastāvīgo komiteju izveidošana esot demokrātijas principa izpausme. Ar pašvaldības domes pastāvīgo komiteju darbību pašvaldības domes vēlētājs tiekot pārstāvēts domes ikdienas darbā, lēmumu projektu sagatavošanas un izskatīšanas

procesos. Likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmā daļa kalpojot tam, lai nodrošinātu demokrātisku un tautas leģitimētu pārstāvību pašvaldības komitejās. Demokrātiskas un jo īpaši iespējami plašas vēlēšanās uzvarējušo politisko spēku pārstāvības nodrošināšana kā pašvaldībā, tā arī tās pastāvīgajās komitejās saskaņā ar normatīvo aktu prasībām esot atvasināma no pašvaldības kā noteiktas administratīvās teritorijas iedzīvotāju pārstāvības orgāna dabas, kas izrietot no pašvaldības principa.

Salaspils novada dome neesot ievērojusi no demokrātiskas iekārtas principa izrietošo mazākuma principu, izslēdzot mazākumā palikušo politisko spēku pārstāvju no dalības lēmumu projektu sagatavošanā un citu funkciju izpildē četrās pastāvīgajās komitejās atbilstoši to kompetencei. Lēmumu pieņemšana ar balsu vairākumu esot viena no mūsdienu demokrātijas pazīmēm, tās principiāla īpatnība. Lēmumu pieņemšanas procesā visiem viedokļiem esot vienāds svars un neesot pieļaujama to diferencēšana. Vairākuma princips esot pakļauts noteiktiem ierobežojumiem, uz kuriem balstoties tā īstenošana, un šie ierobežojumi esot šādi: nepieciešamība nodrošināt cilvēka cieņas ievērošanu, ikviena indivīda līdzdarbošanos un mazākuma viedokļa respektēšanu. Cik vien tas iespējams, vairākumam lēmumu pieņemšanas procesā vajagot tiekties uz konsensu, taču, tā kā tas pilnībā neesot iespējams, vairākumam vajagot respektēt mazākumu un tas nedrīkstot izrēķināties ar politiski citādi domājošajiem. Mazākuma tiesības izrietot no politiskās vienlīdzības principa, kas nodrošinot visiem vienādas iespējas iegūt valsts varu savu politisko mērķu īstenošanai sabiedrības labā. Mazākuma princips pieprasot, lai mazākumam būtu iespēja piedalīties lēmumu pieņemšanā. Tiesa, mazākuma princips nenozīmējot to, ka mazākums viens pats varētu pieņemt lēmumu, bet nozīmējot demokrātiskās līdzdalības prasību.

Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmo daļu katras politiskās partijas vai vēlētāju apvienības pārstāvju skaitu komitejā nosakot iespēju robežās proporcionāli no katras politiskās partijas vai vēlētāju apvienības ievēlēto deputātu skaitam (turpmāk arī – proporcionalitātes princips). Proporcionalitātes princips nozīmējot to, ka ikvienā domes komitejā pārstāvēto politisko partiju deputātu skaitam jābūt tieši proporcionālam domē pārstāvēto politisko partiju deputātu skaitam. Matemātiski ar proporciju saprotot divu attiecību (dalījumu) patiesu vienādību, proti: ja domē ievēlēti 17 deputāti, tajā skaitā deviņi deputāti no vienas politiskās partijas, un vienā komitejā ievēlējami septiņi deputāti, tad no minētās politiskās partijas ievēlēto deputātu skaita attiecībai pret domē ievēlēto deputātu kopskaitu esot jābūt vienādei ar no šīs politiskās partijas komitejā ievēlēto deputātu skaita attiecību pret komitejā

ievēlēto deputātu kopskaitu. Esot piemērojama arī matemātiskā noapaļošana gadījumos, kad precīzu attiecību veido daļskaitļi. Minētā kārtība esot piemērojama, atsevišķi aprēķinot katras domē pārstāvētās politiskās partijas skaitlisko pārstāvību komitejās. Savukārt norāde “iespēju robežās” attiecībā uz proporcionalitātes principu esot skaidrojama tādējādi, ka gadījumos, kad tiešu matemātisku proporciju nav iespējams ievērot vai tā vairākām politiskajām partijām ir vienāda, dome lēmumu pieņem, balstoties uz domē pārstāvēto politisko partiju vienlīdzību. Ar vienlīdzības principu esot saprotama visu domē pārstāvēto politisko partiju vienlīdzīga iespēja piedalīties domes komiteju darbā atkarībā no tā, cik daudz deputātu domē ievēlēts no katras politiskās partijas.

Likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmajā daļā lietotais jēdziens “iespēju robežās” piemērojams gadījumos, kad pašvaldības deputātu nelielā skaita dēļ komiteju locekļu skaita pārstāvības proporcija nav objektīvi piemērojama. Aplūkojamā gadījumā domē ir ievēlēti 17 deputāti. Finanšu komitejā, kuras nozīme pašvaldībā esot atzīstama par būtisku, no divām politiskajām partijām, no kurām domē ievēlēti divi deputāti, vajadzētu būt ievēlētam pa vienam deputātam no katras, bet neesot ievēlēts neviens. Šādā veidā esot būtiski ierobežots mazākuma princips.

Demokrātiski izveidotu pašvaldības organizatorisko struktūru raksturojot likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmajā daļā noteiktajam proporcionalitātes principam atbilstoša politisko spēku pārstāvība. Likuma “Par pašvaldībām” 55. panta pirmās daļas tiesiskā regulējuma izpilde attiecībā uz mazākumā palikušajiem deputātiem nevarot tikt *a priori* uzskatīta par maksimālo garantiju pārstāvībai pašvaldību komitejās, bet gan esot uzskatāma par minimālo prasību, kas izpildāma jebkurā gadījumā.

Līdzīgās situācijās attiecībā uz citām pašvaldībām ministrs esot rīkojies līdzīgi.

**7. Pieaicinātā persona – Latvijas Pašvaldību savienība** – pievienojas Pieteikuma iesniedzējas argumentiem un arī uzskata, ka apstrīdētais rīkojums neatbilst Satversmes 1. pantam un likuma “Par pašvaldībām” 49. pantam. Latvijas Pašvaldību savienība nepiekrīt apstrīdētajā rīkojumā norādītajam, ka likuma “Par pašvaldībām” 54. pants ir imperatīva norma, jo tajā ietvertie vārdi “iespēju robežās” norādot uz dispozitivitāti, t. i., uz to, ka precīza matemātiska proporcionalitāte var netikt ievērota. Likuma “Par pašvaldībām” 54. pants esot pretrunīgs, jo tādā gadījumā, ja ievērotu dispozitīvo normu par minimālo un maksimālo komiteju locekļu skaitu, nebūtu iespējams ievērot proporcionalitātes principu attiecībā uz politiskās partijas un vēlētajū

apvienības pārstāvošo deputātu skaitu. Savukārt tādā gadījumā, ja proporcionalitātes prasība būtu dispozitīva, nevarētu ievērot dispozitīvo normu par minimālo un maksimālo komitejas locekļu skaitu. Ja ievērotu abas prasības, tad tiktu kaitēts demokrātijas principam, jo mazākums sāktu diktēt savus noteikumus. Demokrātijas princips esot nostiprināts ar Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likuma 6. panta otro daļu, kas pieļaujot to, ka deputāts ar padomdevēja tiesībām piedalās arī to domes institūciju darbā, kuru sastāvā viņš nav ievēlēts.

Pēc Latvijas Pašvaldību savienības ieskata, domes lēmums nav ne normatīvs, ne administratīvs akts, bet gan politisks lēmums, kuru apturēt ministram nav tiesību. Turklāt Latvijas Pašvaldību savienība norāda, ka ministrs līdzīgās situācijās esot rīkojies atšķirīgi.

**8. Pieaicinātā persona – *Mg. iur. Jānis Priekulis*** – uzskata, ka pašvaldības ir Satversmes 58. panta subjekti un padotas Ministru kabinetam, kas padotību īsteno ar Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas palīdzību. Pašvaldības atšķiroties no citām atvasinātām publisko tiesību juridiskajām personām, jo esot tieši demokrātiski leģitimētas – domes sastāvu ievēlot suverēns. Tas ietekmējot arī pašvaldības padotības formu un saturu. Piemēram, pašvaldības, pildot funkcijas, kas ar likumu nodotas to autonomajā kompetencē, atrodies Ministru kabineta pārraudzībā likumā “Par pašvaldībām” noteiktajā kārtībā un apjomā. Savukārt atbilstoši likuma “Par pašvaldībām” 5. panta piektās daļas pirmajam teikumam pašvaldības atrodies Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas institucionālā pārraudzībā, un tas nozīmējot, ka ministrs nevar iejaukties lietderības jautājumu izlemšanā. Piemēram, ministrs neesot tiesīgs apturēt pašvaldības nolikumu tāpēc, ka viņam nešķiet lietderīga noteiktas komitejas veidošana, taču ministrs esot tiesīgs apturēt pašvaldības nolikumu, ciktāl tas ir pretrunā ar tiesību normām. Izskatāmajā lietā Salaspils dome, pieņemot attiecīgo lēmumu, neesot īstenojusi autonomo vai deleģēto kompetenci. Tā esot lēmusi par savu organizatorisko struktūru. Tātad ministrs, apturot domes lēmumu, esot īstenojis institucionālo uzraudzību.

Likuma “Par pašvaldībām” 49. pantā paredzētās ministra tiesības tekstuāli attiecoties tikai uz nelikumīgu pašvaldības domes saistošo noteikumu vai citu normatīvo aktu vai to atsevišķu punktu darbības apturēšanu. Šis pants neparedzot ministra tiesības apturēt citus domes lēmumus. Vienlaikus grozījumi likumā “Par pašvaldībām” esot izstrādāti sakarā ar 1997. gada 11. septembra grozījumiem

Satversmes tiesas likumā, ar kuriem paplašināta Satversmes tiesas kompetence, izskatot lietas par ministra rīkojumiem. Ticis noteikts, ka Satversmes tiesa izskata lietas ne tikai par tāda ministra rīkojuma atbilstību, ar kuru apturēta pašvaldības domes saistošo noteikumu darbība, bet arī par tādu ministra rīkojumu atbilstību, ar kuriem apturēta domes lēmumu darbība. Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punktā lietotā jēdziena “pašvaldības domes lēmumi” saturā ietilpstot arī citi pašvaldības domes akti, kuri neesot normatīvie akti, bet varot būt kā politiski, tā arī iekšēji lēmumi. Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punktā lietoto jēdzienu “pašvaldības domes lēmumi” nevarot reducēt tikai uz tiem lēmumiem, kuru darbību ministrs atbilstoši likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmajai daļai var apturēt, jo tādējādi tiktu nepamatoti sašaurināta Satversmes tiesas kompetence. Tas, ka ministrs varētu apturēt pašvaldības domes pieņemtus lēmumus, ne tikai normatīvos aktus, bet, piemēram, arī domes iekšējus lēmumus un politiskus lēmumus, ciktāl tie ir prettiesiski, nebūtu nekas nepieļaujams. Satversmes 58. pants pieprasot nodrošināt iespēju augstākai iestādei realizēt efektīvu kontroli pār zemāku iestādi. Ikviena valsts institūcija esot pakļauta likumam un tiesībām. Tiesiskā valstī neesot pieļaujama tāda situācija, ka nebūtu mehānisma prettiesisku valsts pārvaldes lēmumu, tostarp arī pašvaldības domes pieņemtu prettiesisku lēmumu, atcelšanai. Citādi nebūtu nodrošināta visaptveroša tiesību virsvadība, bet pastāvētu “pelēkā zona”, kurā tiesiskums netiktu nodrošināts.

Pienākums ievērot proporcionalitātes principu domes komiteju veidošanā esot primāri vērsts uz mazākuma tiesību nodrošināšanu, tas ir, uz to, lai arī mazākumam būtu tiesības efektīvi ja ne lemt, tad vismaz piedalīties lēmumu pieņemšanā. Proporcionalitātes principa neievērošana nozīmējot arī nerēķināšanos ar tautas izvēli. Šā principa neievērošana domes komiteju sastāva noteikšanā ilgtermiņā novedot pie neuzticības valsts varai, demokrātijas un tautas suverenitātes idejai. Pašvaldības domes komiteju sastāvs esot nosakāms “iespēju robežās” proporcionali no katras politiskās partijas vai vēlētajū apvienības domē ievēlēto deputātu skaitam. Vārdi “iespēju robežās” normā tikuši ietverti tāpēc, ka ne vienmēr esot iespējams precīzi ievērot proporcionalitātes principu tad, kad tiek noteikts pārstāvju skaits komitejās. Ievēlējamo deputātu skaits varot būt neliels, un viņi varot pārstāvēt atšķirīgas politiskās partijas vai vēlētajū apvienības.

Nosakot, vai domes komiteju sastāva izveidošanā ir ievērots proporcionalitātes princips, esot būtiski ņemt vērā citas likumā “Par pašvaldībām” ietvertās normas, kuras tāpat kā šā likuma 54. pantā ietverta proporcionalitātes principu pašvaldības dome

nedrīkstot pārkāpt, proti: katram deputātam jābūt vismaz vienas domes komitejas loceklim; komitejas locekļu skaits nevar būt mazāks par trim; domes komitejas locekļu skaits nevar pārsniegt pusi no deputātu kopskaita (izņemot finanšu komiteju); obligāti izveidojama finanšu komiteja un sociālo, izglītības un kultūras jautājumu komiteja. Par atskaites punktu, vērtējot to, vai domes komiteju veidošanā ir ievērots proporcionalitātes princips, kalpojot ne tikai domē ievēlēto deputātu skaits un to politiskā piederība, bet arī pašvaldības domes nolikumā atspoguļotā izvēle attiecībā uz to, kādas pastāvīgās komitejas tiks izveidotas. Proporcionalitātes princips nevarot pieprasīt, lai dome izveido papildu komitejas, – tas pieprasot proporcionalitātes principa ievērošanu jau izveidotajās komitejās. Turklāt likums “Par pašvaldībām” arī ierobežojot domes komiteju lielumu – no trim līdz astoņiem deputātiem. Tādēļ vārdi “iespēju robežās” esot interpretējami, ņemot vērā proporcionalitātes principa mērķi, un tas esot aizsargāt mazākuma tiesības un nodrošināt mazākumam iespēju efektīvi piedalīties domes darbā. Tomēr jautājums par to, kad proporcionalitātes princips “iespēju robežās” var vai nevar tikt ievērots, esot sarežģīts. Skaidrs esot tas, ka ir gandrīz vai neiespējami ievērot absolūti vienādu matemātisku proporciju, proti, nodrošināt, lai no attiecīgās politiskās partijas ievēlēto deputātu skaita attiecība pret domē ievēlēto deputātu kopskaitu būtu vienāda ar komitejā ievēlēto šīs politiskās partijas pārstāvju skaita attiecību pret komitejā ievēlēto deputātu kopskaitu. Tas esot izskaidrojams ar to, ka var atšķirties cipari aiz komata un atbilstoši matemātiskas principiēm jāveic noapaļošana. Gadījumos, kad proporcionalitātes principu nevar ievērot, vajagot panākt pēc iespējas proporcionalāku deputātu sadalījumu pa komitejām, proti, tādu sadalījumu, kas “iespēju robežās” atbilstu domē ievēlēto dažādus politiskos spēkus pārstāvošo deputātu skaita proporcijai.

Aplūkojamā gadījumā nevienā no tām komitejām, attiecībā uz kurām ministrs ir apturējis domes lēmuma darbību, nevarot tikt ievērota absolūti precīza matemātiska proporcionalitāte, proti, iegūto skaitli esot nepieciešams noapaļot uz leju vai augšu, ņemot vērā vietu skaitu. Turklāt nevienā no līdzīgiem gadījumiem ministrs neesot norādījis konkrētus matemātiskus aprēķinus, pēc kuriem noteicis to, vai proporcionalitāte ir ievērota. Šādiem matemātiskiem aprēķiniem vajadzētu būt ietvertiem apstrīdētajā rīkojumā, ja vien Salaspils novada dome jau iepriekš nav par tiem informēta.

Varas dalīšanas princips izskatāmajā lietā neesot piemērojams, jo pašvaldības ir atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas.

**9. Pieaicinātā persona – *Mg. iur. Kristīne Jaunzeme*** – atzīst, ka pastāvīgās komitejas ir nozīmīga pašvaldības darba organizācijas forma, caur kuru pašvaldības deputāts īsteno tā tiesības un pienākumus. Darbs pastāvīgajās komitejās gan nodrošinot sagatavošanos lēmumu pieņemšanai pašvaldības domē, gan arī kalpojot par pašvaldības izpildinstitūciju pārraudzības instrumentu. Tādējādi, liedzot pašvaldības deputātiem iespēju piedalīties pastāvīgo komiteju darbā un pastāvīgo komiteju sastāvu izveidojot pretēji likuma “Par pašvaldībām” 54. pantā noteiktajam proporcionalitātes principam, ne tikai tiekot liegtas domē ievēlēto personu tiesības pildīt pašvaldības deputāta pienākumus, bet faktiski tiekot mainīts arī deputātiem vietējo pilsoņu dotais mandāts darboties viņu interesēs. Šādu rīcību un šādus lēmumus nevarot uzskatīt par atbilstoši vietējās pašvaldības principam un vietējo iedzīvotāju interesēm.

Likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmā daļa esot attiecināma uz ministra tiesībām apturēt pašvaldības lēmumu par pastāvīgo komiteju izveidošanu, jo, lai arī šādam lēmumam esot politiska lēmuma pazīmes, tomēr tā pieņemšana un vērtēšana esot pakļauta arī juridiskiem kritērijiem un atbilstoši likuma “Par pašvaldībām” 54. pantam esot iespējams matemātiski pārbaudīt proporcionalitātes principa ievērošanu pašvaldības domes pastāvīgo komiteju izveidē. Ja pašvaldības domes lēmums ir nelikumīgs, skar būtiskas sabiedrības intereses un nav administratīvais akts, tad ministram esot ne tikai tiesības, bet pat pienākums šāda lēmuma darbību apturēt, pamatojoties uz likuma “Par pašvaldībām” 5. panta piekto daļu un 49. panta pirmo daļu.

### **Secinājumu daļa**

**10.** Likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmais teikums noteic, ka nelikumīgu domes izdoto saistošo noteikumu vai citu normatīvo aktu vai to atsevišķu punktu darbību, izņemot šā likuma 47. panta kārtībā pieņemto lēmumu darbību, ar motivētu rīkojumu aptur vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs.

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka apstrīdētais rīkojums pārkāpj pašvaldības darbības pārraudzības robežas un tāpēc ir pretrunā ar likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmo teikumu un demokrātiskas iekārtas principu. Domes lēmums esot politisks lēmums, kuru apturēt ministram neesot tiesību.

Satversmes tiesa visupirms pārbaudīs apstrīdētā rīkojuma atbilstību likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmajai daļai. Šajā nolūkā tiesa noskaidros pašvaldības tiesisko

statusu un vietu valsts pārvaldē, kā arī ministra pārraudzības tiesību apjomu un izpaušmes, bet pēc tam – domes lēmuma tiesisko dabu.

**11.** Satversmes 101. pants noteic, ka “ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu. Pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā. Ikvienam Eiropas Savienības pilsonim, kas pastāvīgi uzturas Latvijā, ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties pašvaldību darbībā. Pašvaldību darba valoda ir latviešu valoda”.

Satversmes 101. pants nostiprina ne vien personas pamattiesības vēlēties pašvaldību un no tām izrietošās tiesības piedalīties publisko lietu pārvaldīšanā ar vēlētu pašvaldību palīdzību, bet arī pašvaldības kā vēlētas pašpārvaldes institūcijas statusu kopumā (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 8. punktu*). Šajā pantā ietverto tiesību piedalīties pašvaldību darbībā īstenošanas veidi nedrīkst būt formāli. Tiem jābūt efektīviem, jo tikai efektīva piedalīšanās atbilst tautvaldības principam. Līdz ar to tas noteic valsts pienākumu ne tikai garantēt pilsonim tiesības piedalīties pašvaldību vēlēšanās, bet arī pienākumu radīt priekšnoteikumus tam, lai pilsonis varētu piedalīties valsts un pašvaldību darbībā (*sal.: Satversmes tiesas 2013. gada 7. novembra sprieduma lietā Nr. 2012-24-03 13. punkts*). Viens no primārajiem pašvaldību vēlēšanu mērķiem ir pašvaldības iedzīvotāju pārstāvības orgāna – pašvaldības domes – izveidošana (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 5. februāra sprieduma lietā Nr. 2014-03-01 20.2. punktu*). Demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnorma un Satversmes 101. pants ietver pašvaldības principu, kas savukārt aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašvaldības organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī. Minimālo prasību kopums jeb pašvaldības princips ietver: 1) vietējās pašpārvaldes esību; 2) tās tiešu demokrātisku leģitīmāciju (*sal.: Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306 13.1. punkts*).

Līdz ar to Satversmes 101. pants rada tiesisku pamatu pašvaldību institucionālai pastāvēšanai un funkcionālai darbībai. Atbilstoši tam pašvaldība institucionālajā aspektā ir īpaša valsts pārvaldes (jeb publisko lietu pārvaldīšanas) forma – pašpārvalde –, kuras augstākais orgāns – dome – ir demokrātiski tieši leģitimēta, proti, pašvaldības iedzīvotāju ievēlēta. Šā panta tvērums ir konkretizējams kopsakarā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartu (turpmāk – Harta). Arī saskaņā ar Hartas 3. panta pirmo daļu vietējā

pašvaldība nozīmē vietējās varas tiesības un spēju likumā noteiktajās robežās regulēt un vadīt nozīmīgu valsts lietu daļu uz savu atbildību un vietējo iedzīvotāju interesēs.

Funkcionālajā aspektā valsts pārvalde atbilstoši demokrātijas principam un pašvaldības principam ir organizējama subsidiāri, proti, nozīmīga vietēja rakstura, t. i., vietējās sabiedrības, vajadzību un interešu pārvaldīšana nododama pēc iespējas tuvāk pašiem iedzīvotājiem viņu organizētai pašpārvaldei jeb pašvaldībai. Tādējādi tiek nodrošināta vietējo iedzīvotāju visplašākā iesaistīšana kopējo mērķu un interešu sasniegšanā. Valsts pārvaldes funkcijas nosaka demokrātiski leģitimēti konstitucionāli orgāni – likumdevējs un valdība. Pašvaldības funkcijas – likuma ietvaros – papildus nosaka arī demokrātiski leģitimētā pašvaldības dome. Valstij un pašvaldībai piekritīgo pārvaldes funkciju nošķiršana ir atkarīga no likumdevēja apsvērumiem par iespējami efektīvāko valsts pārvaldi un pārvaldāmo interešu “tuvumu” iedzīvotājiem.

Tātad, lai noskaidrotu pašvaldības tiesisko statusu un tiesības, jāņem vērā arī tās vieta valsts pārvaldes sistēmā.

**12.** Satversmes 58. pants noteic, ka valsts pārvaldes iestādes ir padotas Ministru kabinetam. Atbilstoši šai normai Ministru kabineta kompetencē ir nodotas visas tās izpildvaras darbības, kuras nav nodotas citām konstitucionālajām institūcijām (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 10.4. punktu*) vai no padotības Ministru kabinetam īpaši atbrīvotām autonomām valsts pārvaldes iestādēm (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.–21.2. punktu*). Vietējā pārvalde nav nodota citām konstitucionālajām institūcijām un nav īpaši atbrīvota no padotības Ministru kabinetam. Tādēļ Satversmes tiesa secina, ka vietējā pārvalde atrodas Ministru kabineta padotībā un kompetences jomā.

Valsts var organizēt savu pārvaldi gan tieši, gan pastarpināti. Tā kā pašvaldības ir atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas, tās atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1. panta 2. un 6. punktam īsteno pastarpināto pārvaldi.

Līdzās tiešās pārvaldes iestādēm arī pastarpinātās pārvaldes iestādes – pašvaldības un to izveidotās iestādes – organizatoriski ietilpst vienotajā valsts pārvaldes sistēmā (*sk. arī: Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 150.–151. lpp.*).

**Tādējādi pašvaldības ir padotas Ministru kabinetam.**

**13.** Lai no Ministru kabineta varētu prasīt politisku atbildību par visas tam nodotās kompetences īstenošanu izpildvaras jomā, ir nepieciešama valsts pārvaldes padotība Ministru kabinetam, proti, Ministru kabineta rīcībā jābūt tādiem tiesiskiem mehānismiem, kas nodrošinātu pienācīgu valsts pārvaldes iestāžu darbību (*sal.: Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 11. punkts*). Padotība tiek īstenota pamatā divās formās – pakļautībā (tiesības dot rīkojumu un tiesības un pienākums atcelt prettiesisku lēmumu) vai pārraudzībā (tikai tiesības un pienākums atcelt prettiesisku lēmumu, bet ne tiesības dot rīkojumu).

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka no Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1. panta 2. punkta un 8. panta ceturtās daļas izriet tas, ka pašvaldība atrodas Ministru kabineta pārraudzībā tikai attiecībā uz jautājumiem, kas nodoti tās autonomajā kompetencē, un tikai tiktāl, ciktāl to nosaka likums “Par pašvaldībām”. Turklāt tā uzskata, ka ministrs apstrīdēto rīkojumu uz Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta piekto daļu balstījis nepamatoti – šī norma neesot attiecināma un nenosakot ministra tiesības apturēt vai atcelt pašvaldības domes pieņemtus lēmumus, jo pašvaldības dome Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta izpratnē neesot uzskatāma ne par zemāku iestādi, ne par amatpersonu.

Lai tiktu nodrošināta vienota valsts pārvaldes organizācija, nepieciešams noteikt ikvienas valsts pārvaldes iestādes padotību. Hartas 8. panta pirmā daļa ļauj centrālajai varai veikt administratīvo pārraudzību pār vietējās pašvaldības darbību tikai saskaņā ar tādām procedūrām un tādos gadījumos, kas noteikti konstitūcijā vai likumā. Pašvaldības padotību noteic pašvaldības princips, kas atklājas likuma “Par pašvaldībām” 5. panta pirmajā un trešajā daļā. Taču likums “Par pašvaldībām” nav vienīgais likums, kurā var tikt regulēti ar pašvaldības darbu saistīti jautājumi (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 17. punktu*). Pašvaldības padotību konkretizē arī Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. pants. Saskaņā ar šā panta pirmo daļu atvasinātu publisku personu, tostarp arī pašvaldību, institucionālās padotības formu un saturu nosaka likums, ar kuru vai uz kura pamata attiecīgā atvasinātā publiskā persona izveidota, un, ja likumā nav noteikts citādi, attiecīgā atvasinātā publiskā persona atrodas Ministru kabineta pārraudzībā. Šā paša panta otrā daļa noteic: atvasinātu publisku personu funkcionālās padotības formu un saturu nosaka normatīvie akti, saskaņā ar kuriem attiecīgās valsts pārvaldes funkcijas vai uzdevumi tiek veikti. Turklāt panta ceturtā daļa norāda, ka pašvaldība, pildot valsts

pārvaldes funkcijas, kas saskaņā ar likumu nodotas tās autonomā kompetencē, atrodas Ministru kabineta pārraudzībā likumā “Par pašvaldībām” noteiktajā kārtībā un apjomā.

Tātad pašvaldības, pildot valsts uzdotās (deleģētās) funkcijas, atrodas Ministru kabineta padotībā, bet, pildot autonomās funkcijas, – Ministru kabineta pārraudzībā. Savukārt institucionālajā aspektā pašvaldībām saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 23. pantu ir tiesības patstāvīgi organizēt savu iekšējo struktūru un pašvaldības iestāžu darbu, tātad arī šajā aspektā pašvaldības atrodas Ministru kabineta pārraudzībā.

**Ministru kabineta kompetencē ietilpst pašvaldību institucionālās darbības pārraudzības īstenošana likumā noteiktajā veidā.**

**14.** Valsts pārvaldes darbībai vispirms ir jāatbilst vispārējiem tiesību principiem. No tiesiskas valsts principa pašvaldībai izriet pienākums savā darbībā ievērot padotību likumam un tiesībām, bet valstij – pienākums pārraudzīt, kā pašvaldība šo padotību ievēro, un, ja nepieciešams, panākt, lai tā tiktu ievērota.

Pašvaldības padotība likumam un tiesībām atbilstoši tiesiskas valsts principam ir noteikta arī likumos. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta pirmā daļa noteic, ka valsts pārvalde, tātad attiecīgi arī pašvaldība, ir padota likumam un tiesībām. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 5. panta pirmo daļu pašvaldība savas kompetences ietvaros darbojas patstāvīgi. No šīs normas izriet arī tas, ka pašvaldības pienākums ir darboties likuma ietvaros jeb ka pašvaldība ir padota likumam. Arī likuma “Par pašvaldībām” 41. panta otrā daļa noteic, ka pašvaldības lēmumiem jāatbilst Satversmei, šim likumam un citiem likumiem, kā arī Ministru kabineta noteikumiem.

Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 5. panta piektās daļas pirmo teikumu pašvaldību darbības tiesiskuma uzraudzību veic Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (*sk. arī Ministru kabineta 2011. gada 29. marta noteikumu Nr. 233 “Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas nolikums” 4.4. un 5.5.4. apakšpunktu*). Pašvaldību institucionālās darbības pārraudzību vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs īsteno ar tam pakļautās Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas palīdzību. Lai tiktu īstenota pašvaldību pārraudzība, ar likumu “Par pašvaldībām” vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministram un citām institūcijām piešķirta virkne tiesību.

Pirmkārt, tās ir ministra tiesības tikt informētam, t. i., ministra tiesības pieprasīt un saņemt no pašvaldības informāciju par visiem tās darbības jautājumiem, savukārt pašvaldībai ir noteikts pienākums atsevišķus tās pieņemtos lēmumus (piemēram,

pašvaldības budžetu, nolikumu un saistošos noteikumus) uzrādīt ministrijai (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 24. panta trešo daļu, 45. panta otro daļu un 46. panta otro daļu*). Informācijas pieprasīšana un saņemšana ir priekšnoteikums tālāku uzraudzības pasākumu veikšanai, konsultāciju vai ieteikumu sniegšanai.

Otrkārt, likums paredz vairākus pašvaldības darbības pēckontroles veidus. Ministrs ir tiesīgs pieprasīt, lai pašvaldība atceļ prettiesiskus normatīvos aktus, un apturēt šādu aktu darbību (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 49. panta pirmo daļu*), tiesīgs pieprasīt, lai tiek sasaukta domes ārkārtas sēde (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 28. panta pirmās daļas 3. punktu*), noteikt šādas sēdes darba kārtību un ierosināt lēmuma projektu (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 28. panta otro daļu*), tiesīgs pieprasīt domes priekšsēdētāja atbrīvošanu no amata un atstādināt viņu no amata pienākumu pildīšanas (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 65. panta otro daļu un 93. pantu*). Ministrija ir tiesīga veikt pašvaldības ārkārtas finanšu revīziju (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 71. panta otro daļu*), celt tiesā prasību par pašvaldībai nodarīto zaudējumu atlīdzināšanu, ja to nedara pati pašvaldība (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 77. panta septīto daļu*). Visbeidzot – *ultima ratio* pasākums – Saeima var atlaist pašvaldības domi un iecelt pagaidu administrāciju (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 91. un 92. pantu*). Uzraugošajai iestādei ir iespēja izvēlēties konkrētajam gadījumam visatbilstošāko pēckontroles līdzekli.

**15.** Izskatāmajā lietā aplūkojama tāda situācija, ka ministrs pieprasījis, lai pašvaldība atceļ savu lēmumu, un apturējis tā darbību. Tādēļ Satversmes tiesai ir jānoskaidro, kādu tiesību aktu darbību ministrs atbilstoši likuma "Par pašvaldībām" 49. pantam var apturēt.

Likuma "Par pašvaldībām" 49. panta pirmās daļas pirmais teikums noteic, ka nelikumīgu domes izdoto saistošo noteikumu vai citu normatīvo aktu vai to atsevišķu punktu darbību, izņemot šā likuma 47. panta kārtībā pieņemto lēmumu darbību, ar motivētu rīkojumu aptur vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs.

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka likuma "Par pašvaldībām" 49. panta pirmās daļas pirmajā teikumā lietotais jēdziens "saistošie noteikumi vai citi normatīvie akti" aptver tikai divu veidu normatīvos aktus – ārējos un iekšējos normatīvos aktus.

Pieaicinātā persona K. Jaunzeme atzīst, ka ministram uz likuma "Par pašvaldībām" 5. panta piektās daļas un 49. panta pirmās daļas pamata esot ne tikai tiesības, bet pat pienākums apturēt pašvaldības domes lēmuma par pastāvīgo komiteju

izveidošanu darbību, ja šis lēmums ir nelikumīgs, skar būtiskas sabiedrības intereses un nav administratīvais akts.

Lai noskaidrotu, kādu tiesību aktu darbību ministrs var apturēt, vispirms jānoskaidro, kādas ir pašvaldības kā valsts pārvaldes iestādes rīcības formas.

Pašvaldība kā valsts pārvaldes iestāde izmanto dažādas rīcības formas. To formalizētās izpausmes norādītas likuma “Par pašvaldībām” 41. pantā, kas noteic, ka pašvaldības dome pieņem šādus lēmumus:

- 1) ārējos normatīvos aktus (saistošie noteikumi);
- 2) iekšējos normatīvos aktus (noteikumi, nolikumi, instrukcijas);
- 3) individuālos aktus (administratīvie akti un citi pārvaldes lēmumi);
- 4) citus lēmumus.

Kā norāda jau paša panta teksts, šo rīcības formu uzskaitījums nav noslēgts.

Pašvaldības dome kā demokrātiski tieši leģitimēts pašvaldības orgāns savas kompetences ietvaros uz likuma pamata kā ārēju normatīvo aktu var izdot vienīgi saistošos noteikumus. Saistošie noteikumi ir pašvaldības domes izpildu varas instruments, ar kura palīdzību dome var organizēt pašvaldības autonomo funkciju izpildi un noregulēt citus jautājumus, ja likums vai Ministru kabineta noteikumi ir pašvaldību tam pilnvarējuši. Pašvaldības dome un tās izveidotās iestādes savas iekšējās darbības organizēšanai var izdot iekšējus normatīvus aktus, kas ir saistoši vienīgi pašai iestādei, bet nav saistoši privātpersonai.

Normatīvs akts ir tiesību akts, kas satur tiesību normas – abstraktus vispārēji saistošus uzvedības priekšrakstus, kas nav domāti atsevišķiem vienreizējiem gadījumiem. Iekšējos normatīvos aktus publisko tiesību subjekts izdod, lai noteiktu savas vai sev padotas institūcijas iekšējās darbības kārtību vai izskaidrotu kāda ārēja normatīva akta piemērošanas kārtību, un šādi akti ir saistoši tikai pašam izdevējam, tā struktūrvienībām un darbiniekiem. Turpretim ārējie normatīvie akti ir saistoši abstraktam personu lokam, ar tiem tiek regulētas tiesiskās attiecības starp publisko tiesību subjektu no vienas puses un indivīdu vai citiem tiesību subjektiem no otras puses [sk. *Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04-03(99) secinājumu daļas 3. punktu*].

Administratīvā akta definīcija sniegta Administratīvā procesa likuma 1. panta trešajā daļā. Saskaņā ar to administratīvais akts ir uz āru vērsts tiesību akts, ko iestāde izdod publisko tiesību jomā attiecībā uz individuāli noteiktu personu vai personām, nodibinot, grozot, konstatējot vai izbeidzot konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatējot

faktisko situāciju. Administratīvā akta izdošana ir visbiežāk izmantotā valsts pārvaldes rīcības forma iepretim individuāli noteiktai privātpersonai konkrētā faktiskā situācijā. Atsevišķos gadījumos iestāde var izdot arī tādus administratīvos aktus, kuri ir vērsti uz individuāli nenoteiktu, bet tādu personu loku, kuras atrodas konkrētos un identificējamos apstākļos, jeb vispārīgos administratīvos aktus. Tie var būt vērsti uz personām un var arī noteikt lietu publiski tiesisko raksturu vai lietošanas noteikumus.

Pašvaldības dome un pašvaldības iestādes var izdot arī citus pārvaldes lēmumus. Tie ir individuāli tiesību akti, ko iestāde var izdot gan publisko, gan privāto tiesību jomā un kas vērsti uz iestādei piederīgu individuāli noteiktu personu vai personām.

Pašvaldība var izdot arī politiskus lēmumus, kuru izpaušmes formas piemērveidā norādītas Administratīvā procesa likuma 1. panta trešās daļas 4. apakšpunktā: politisks paziņojums, deklarācija, aicinājums, paziņojums par amatpersonu ievēlēšanu u. tml.

Satversmes tiesa secina, ka aplūkotās pašvaldības rīcības formas atklāj: pašvaldība var rīkoties publisko tiesību jomā un radīt tiesiskas sekas, izdodot gan vispārēja rakstura uzvedības noteikumus nenoteiktam personu lokam, gan konkrētus uzvedības priekšrakstus individuālām personām, kas var tiklab būt iesaistītas valsts pārvaldē, kā arī atrasties ārpus tās. Tāpat pašvaldība var izdot arī politiskus lēmumus.

**16.** Interpretējot likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmā teikuma tekstu, Satversmes tiesa secina, ka ministrs var apturēt tādu pašvaldības domes lēmumu darbību, ar kuriem pašvaldība izdod vispārsaistošas ārējas vai iekšējas tiesību normas jeb normatīvos aktus – ārējos normatīvos aktus un iekšējos normatīvos aktus. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmo teikumu ministra uzraudzībai nav pakļauti pašvaldības domes administratīvie akti, tostarp vispārējie administratīvie akti. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 47. pantu un Administratīvā procesa likuma 103. panta pirmo daļu kontroli pār iestādes rīcību administratīvā akta vai faktiskās rīcības formā veic administratīvā tiesa. Pašvaldības domes lēmumi – administratīvie akti – ir pakļauti administratīvās tiesas kontrolei pēc attiecīgās individuālās personas pieteikuma. Tas atbilst privātpersonas gribas autonomijai, proti, personai pašai jāizrāda griba aizstāvēt savas tiesības, bet valsts pamatā neiejaucas personas brīvības sfērā.

Pašvaldības politisks lēmums ir tās orgāna (domes) politiska izšķiršanās; uz to neattiecas formālie noteikumi par juridiska lēmuma pamatojumu. Šāda izšķiršanās, piemēram, var izrietēt no attiecīgā politiskā spēka programmas. Politisks lēmums var

būt atkarīgs no politiski definētiem mērķiem, bet tie dažādiem politiskajiem spēkiem var būt ļoti atšķirīgi un var mainīties. Tikpat atšķirīga un mainīga var būt arī sabiedrības attieksme pret tiem. Tā kā ministrs arī īsteno noteiktu politiku, pašvaldības domes un ministra politiskie mērķi var atšķirties. Tādēļ ministram nav tiesību apturēt pašvaldības politiskus lēmumus, taču tad, ja pašvaldība ar savu politisko lēmumu vai tā pieņemšanas procesā rīkojas pretēji likumam un tiesībām, ministra rīcībā ir citi tiesiskuma pēckontroles līdzekļi līdz pat tiesībām ierosināt pašvaldības domes atļaušanu.

**Tādējādi ministram ir tiesības apturēt pašvaldības saistošo noteikumu un iekšējo normatīvo aktu normas, taču nav tiesību apturēt individuālus tiesību aktus – administratīvos aktus un individuālus pārvaldes lēmumus –, kā arī pašvaldības politiskus lēmumus.**

17. Pieaicinātā persona J. Priekulis norāda, ka no Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punktā lietotā jēdziena “pašvaldības domes lēmumi” varētu atvasināt ministra tiesības apturēt arī domes iekšējus lēmumus un politiskus lēmumus, ciktāl tie ir prettiesiski, jo tiesiskā valstī nevarot tikt pieļauta tāda situācija, ka nav mehānisma, ko varētu izmantot prettiesisku valsts pārvaldes lēmumu, tostarp arī prettiesisku pašvaldības domes lēmumu, atcelšanai. Citādi nebūtu nodrošināta visaptveroša tiesību virsvadība un pastāvētu “pelēkā zona”, kurā tiesiskums netiktu nodrošināts.

Pašvaldības tiesības attiecībā uz valsts pēckontroles līdzekļiem tiek aizsargātas. Pašvaldība var nepiekrīst ministra rīkojumam. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 49. panta trešo daļu pašvaldība var iesniegt Satversmes tiesā pieteikumu par ministra rīkojuma atcelšanu, ja tā neseko ministra rīkojumā norādītajam.

Satversmes 85. pants paredz, ka Satversmes tiesa likumā noteiktās kompetences ietvaros izskata lietas par likumu atbilstību Satversmei, kā arī citas ar likumu tās kompetencē nodotās lietas. Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punkts šobrīd spēkā esošajā redakcijā noteic, ka Satversmes tiesa izskata lietas par tāda rīkojuma atbilstību likumam, ar kuru Ministru kabineta pilnvarotais ministrs ir apturējis pašvaldības domes pieņemto lēmumu. Ar Ministru kabineta 2011. gada 29. marta noteikumu Nr. 233 “Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas nolikums” 9.9. apakšpunktu Ministru kabinets ir pilnvarojis vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministru pildīt Ministru kabineta pilnvarotā ministra funkcijas saskaņā ar likumu “Par pašvaldībām”. Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punkts un likuma “Par pašvaldībām” 49. pants ir sistēmiski saistīti. Tātad gadījumā, kad vides aizsardzības un reģionālās attīstības

ministrs ar rīkojumu ir apturējis kādu no pašvaldības domes lēmumiem, Satversmes tiesa ir tiesīga pēc pašvaldības pieteikuma izskatīt lietu par šāda rīkojuma atbilstību likumam. To, vai ministrs bija tiesīgs apturēt konkrēto domes lēmumu, Satversmes tiesa izvērtē, skatot lietu pēc būtības.

Satversmes tiesas likuma 16. panta 8. punkts (likuma redakcijā, kas bija spēkā no 1996. gada 28. jūnija līdz 1997. gada 7. oktobrim) noteica, ka tiesa izskata lietas par tāda rīkojuma atbilstību likumam, ar kuru ar likumu uz to pilnvarots ministrs atcēlis pašvaldības domes (padomes) izdotos saistošos noteikumus. Savukārt likuma "Par pašvaldībām" 49. panta pirmās daļas pirmais teikums noteica, ka ministrs ar rīkojumu aptur nelikumīgu domes (padomes) lēmumu vai tā atsevišķu punktu darbību, izņemot šā likuma 47. pantā noteiktajā kārtībā pieņemtu lēmumu. Lai saskaņotu abu likumu redakcijas, 6. Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijā vienlaikus ar likumprojektu "Grozījumi likumā "Par pašvaldībām"" tika sagatavots arī likumprojekts "Grozījumi Satversmes tiesas likumā", kas 1997. gada 13. martā tika iesniegts izskatīšanai Saeimā. Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas sagatavotais likumprojekts, kas paredzēja grozījumus Satversmes tiesas likumā, netika atbalstīts, bet tā vietā Juridiskā komisija izstrādāja un Saeimai iesniedza jaunu likumprojektu (*sk. 6. Saeimas pavasara sesijas ceturtais sēdes 1997. gada 24. aprīlī stenogrammu*). Likumprojekts par grozījumiem Satversmes tiesas likumā tika pieņemts agrāk nekā likumprojekts par grozījumiem likumā "Par pašvaldībām". Ar 1997. gada 11. septembra likuma "Grozījumi Satversmes tiesas likumā" 2. punktu tika grozīts Satversmes tiesas likuma 16. pants un noteikts, ka tiesa izskata lietas par tāda rīkojuma atbilstību likumam, ar kuru Ministru kabineta pilnvarotais ministrs ir apturējis pašvaldības domes (padomes) pieņemto lēmumu. Norma bija saskaņota ar tobrīd spēkā esošo likuma "Par pašvaldībām" 49. panta redakciju. Savukārt likumprojekts "Grozījumi likumā "Par pašvaldībām"" galīgajā lasījumā tika pieņemts 1997. gada 30. oktobrī, un likuma "Par pašvaldībām" 49. pants bija saskaņots ar tādu Satversmes tiesas likuma 16. panta 8. punkta redakciju, kāda bija spēkā pirms 1997. gada 11. septembra grozījumiem.

No likumprojektu sagatavošanas materiāliem nav gūstams apstiprinājums tam, ka Saeima, izdarot grozījumus Satversmes tiesas likuma 16. panta 8. punktā, būtu vēlējusies paplašināt ministra kompetenci. Ja likumdevēja mērķis būtu bijis tāds, tad atbilstoši likumdošanas tehnikai ministra kompetence būtu regulējama tieši likuma "Par pašvaldībām" 49. pantā.

Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punkts atspoguļo Satversmes tiesas kompetenci, jo vienīgi Satversmes tiesa ir kompetenta noteikt, vai ar rīkojumu apturētais pašvaldības domes lēmums ir tāds lēmums, kuru ministrs bija tiesīgs apturēt.

**Tādējādi no Satversmes tiesas likuma 16. panta 5. punkta nevar atvasināt ministra tiesības apturēt pašvaldības domes iekšējus lēmumus un politiskus lēmumus.**

**18.** Ņemot vērā minēto, Satversmes tiesai, lai atbildētu uz jautājumu, vai ministram bija tiesības apturēt domes lēmumu, ir jānoskaidro šā lēmuma tiesiskā daba.

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka lēmums par pašvaldības domes pastāvīgo komiteju izveidošanu un to sastāva noteikšanu (deputātu iecelšanu komitejas locekļu amatā) ir nevis normatīvais akts, bet gan politisks lēmums, tādēļ ministram neesot tiesību šādu domes lēmumu apturēt. Savukārt ministrs uzskata, ka domes lēmumam ir normatīvs raksturs. Pieaicinātā persona J. Priekulis norāda, ka apturētais domes lēmums varētu būt iekšējs vai politisks lēmums. Pieaicinātā persona Latvijas Pašvaldību savienība atzīst, ka apturētais domes lēmums ir politisks lēmums.

Lai noteiktu, kāda veida akts ir lēmums par pašvaldības domes pastāvīgo komiteju izveidošanu un to sastāva noteikšanu, Satversmes tiesa visupirms noskaidros pašvaldības deputāta tiesisko statusu, domes un tās komiteju izveidošanas kārtību.

**19.** Pašvaldības domes deputāta tiesisko statusu noteic Satversmes 101. panta otrā daļa, likums “Par pašvaldībām”, Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums un Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums. Likuma “Par pašvaldībām” 3. panta pirmā daļa paredz, ka vietējās pašvaldības pārvaldi īsteno ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības – domes – un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses. Saskaņā ar Satversmes 101. panta otro daļu un Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 5. pantu pašvaldības ievēlē un tiesības vēlēties pašvaldības domi ir pilntiesīgiem Latvijas pilsoņiem un Eiropas Savienības pilsoņiem, kuri pastāvīgi uzturas Latvijā un kuri vismaz 90 dienas pirms vēlēšanu dienas ir reģistrēti dzīvesvietā attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā, vai personām, kurām attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā pieder likumā noteiktajā kārtībā reģistrēts nekustamais īpašums. Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likuma 5. panta pirmā daļa noteic deputāta darbības principus, bet 9. panta otrā

daļa noteic, ka deputāts savas tiesības īsteno bez īpaša pilnvarojuma, t. i., izmantojot vienīgi vēlēšanu rezultātā iegūtās deputāta tiesības.

Atbilstoši šo likumu normām pašvaldības domes deputāts ir konkrētās pašvaldības teritorijas iedzīvotāju priekšstāvis. Pašvaldības domes deputāts pārstāv attiecīgās teritorijas iedzīvotājus kā kopumu, nevis atsevišķu iedzīvotāju individuālās intereses. No pienākuma pārstāvēt pašvaldības iedzīvotāju intereses izriet tas, ka deputātam ir pārstāvības mandāts. Pārstāvības mandāta tiesiskās sekas atklājas likuma "Par pašvaldībām" 42. panta otrajā daļā, no kuras izriet, ka pašvaldības deputāts nav personiski atbildīgs par domes lēmumiem, kas pieņemti balsošanas rezultātā, kaut arī viņš ir piedalījies balsošanā. Deputāts nav padots nedz savai partijai, nedz citām organizācijām, bet tikai savai paša apziņai par pašvaldības iedzīvotāju interesēm. Deputāta tiesību izmantošana pēc savas apziņas nav pārbaudāma ar juridiskiem līdzekļiem, taču deputāta apziņa aizsargā tikai mandāta izmantošanas brīvību un neatbrīvo deputātu no pienākuma lēmumu pieņemšanā ievērot tiesības. Brīvā pārstāvības mandāta princips rada priekšnoteikumus tam, lai deputāts pēc labākās sirdsapziņas pieņemtu lēmumus pašvaldības iedzīvotāju interesēs, vienojoties ar citiem deputātiem par lēmumu saturu, un tādējādi arī dome pildītu savas funkcijas pašvaldības mērķu sasniegšanas labad.

Vienlaikus pašvaldības deputāta amats ir publiski tiesisks amats. Deputāta amata pienākumu izpilde un tiesību izmantošana ir publiskās varas izmantošana sabiedrības labā. Taču atbilstoši brīvā pārstāvības mandāta principam deputāts neatrodas dienesta attiecībās ar pašvaldību un nav īpaši pakļauts pašvaldībai. Deputāta īpašo tiesisko statusu noteic no deputāta brīvā pārstāvības mandāta principa izrietošās tiesības un pienākumi.

**Līdz ar to deputāta tiesisko statusu noteic deputāta brīvā pārstāvības mandāta princips.**

**20.** No pašvaldības iedzīvotāju interešu pārstāvības pienākuma izriet pašvaldības domes pienākums nodrošināt visiem deputātiem vienlīdzīgas tiesības līdzdarboties domes darbā. Līdzdarbības tiesības sevī ietver katra deputāta tiesības piedalīties domes sēdēs un domes lēmumu pieņemšanā (*sk. Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likuma 5. panta pirmo daļu un likuma "Par pašvaldībām" 26. panta pirmo daļu*). Taču domes darbs notiek ne tikai sēdēs, bet arī pastāvīgajās komitejās (*sk. likuma "Par pašvaldībām" 22. pantu*). Lielākā daļa pašvaldības domes darbības

jautājumu pirms galīgā lēmuma pieņemšanas vispirms tiek sagatavoti domes pastāvīgajās komitejās. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 50. pantu pastāvīgo komiteju galvenais uzdevums ir sagatavot jautājumus izskatīšanai domes sēdēs un pārraudzīt pašvaldības iestāžu darbību. Kā norāda pieaicinātā persona K. Jaunzeme, domes pastāvīgās komitejas ir nozīmīga pašvaldības darba organizācijas forma, caur kuru pašvaldības deputāts īsteno savas tiesības un pienākumus. Darbs pastāvīgajās komitejās gan nodrošinot sagatavošanos lēmumu pieņemšanai pašvaldības domē, gan arī ir pašvaldības izpildinstitūciju pārraudzības instruments.

Tādēļ Satversmes tiesa secina, ka deputāta līdzdarbības tiesības, kaut arī nav absolūtas un nedod konkrētam deputātam tiesības ieņemt noteiktu amatu, tomēr nozīmē katra deputāta tiesības uz vienlīdzības pamatiem darboties domes pastāvīgajās komitejās (*sk. likuma “Par pašvaldībām” 55. panta pirmo daļu*), piedalīties šo komiteju sēdēs un lēmumu pieņemšanā.

Pašvaldības deputāta tiesības līdzdarboties domes un tās pastāvīgo komiteju darbā ir deputāta tiesiskā statusa juridiskās sekas. Tās izpaužas ne tikai kā deputāta tiesības būt domes un tās pastāvīgo komiteju sastāvā, bet arī kā deputāta balsstiesības un iniciatīvas tiesības, tiesības izteikties sēdēs, tiesības iegūt informāciju un uzdot jautājumus, kā arī kopīgi ar citiem deputātiem izmantojamās pašorganizācijas tiesības (piemēram, tiesības apvienoties frakcijā). Tās ir katra deputāta subjektīvās publiskās tiesības, kuru izmantošanas veidu un kārtību detalizētāk noteic likuma “Par pašvaldībām” normas, Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likuma normas, kā arī katras pašvaldības nolikuma normas.

Pašvaldības domes komiteju organizēšanu regulē likuma “Par pašvaldībām” 23. un 24. pants. Proti, 23. pants noteic, ka pilsētas domes (pagasta padomes) darba organizāciju nosaka attiecīgās pašvaldības nolikums, savukārt 24. panta otrās daļas 3. punkts paredz, ka pašvaldības nolikumā citstarp jānosaka pilsētas domes (pagasta padomes) komitejas, to skaitliskais sastāvs, izveidošanas kārtība, tiesības un pienākumi.

**Tādējādi no deputāta līdzdarbības tiesībām izriet konkrētas subjektīvās publiskās tiesības, tostarp tiesības piedalīties pašvaldības komiteju darbībā – sēdēs un lēmumu pieņemšanā.**

**21.** Likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmā daļa noteic, ka katras politiskās partijas vai vēlētāju apvienības pārstāvju skaitu komitejā nosaka iespēju robežās

proporcionāli no katras politiskās partijas vai vēlētāju apvienības ievēlēto deputātu skaitam.

Šī prasība izriet no pašvaldību vēlēšanu pamatprincipa – proporcionālām vēlēšanām. Saskaņā ar Satversmes 101. panta otro daļu pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā. 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. No pašvaldības principa izriet tas, ka pašvaldības dome institucionālajā aspektā ir tieši demokrātiski leģitimēts valsts varas orgāns. Pašvaldības dome izlemj visus svarīgākos pašvaldības jautājumus, bet tās izveidošana vēlēšanu ceļā atbilst pārstāvnieciskās (reprezentatīvās) demokrātijas modelim. Tādējādi pašvaldības domes vēlēšanām ir jābūt vienlīdzīgām un proporcionālām. Atbilstoši Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 29. panta pirmajai daļai vēlētājam ir tiesības izdarīt izvēli starp vairākiem politisko organizāciju (partiju) sarakstiem un izraudzītā saraksta ietvaros izdarīt izvēli starp vairākiem pieteiktajiem deputātu kandidātiem. Tā paša likuma 41. panta trešā daļa noteic domes deputātu vietu sadalījuma mehānismu, kas atspoguļo proporcionalitāti starp derīgo par katru kandidātu sarakstu nodoto vēlēšanu zīmju skaitu un iegūto deputāta vietu skaitu.

Likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmajā daļā noteiktais pienākums ievērot proporcionalitātes principu komiteju sastāva veidošanā jau bija ietverts sākotnējā šā likuma projektā, kas Saeimai tika iesniegts 1994. gada 13. janvārī. Likumprojekta 59. panta pirmā daļa paredzēja: “Katras vēlētāju apvienības vai politiskās organizācijas pārstāvju skaitu komitejā nosaka proporcionāli vēlēšanu rezultātiem” (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 148. lp.*). 5. Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 1994. gada 16. marta sēdē, sagatavojot likumprojektu izskatīšanai Saeimā otrajā lasījumā, tika apspriesta kārtība, kādā nodrošināma minētajā pantā prasītā proporcionalitāte attiecībā uz pārstāvju skaitu komitejās. Komisijas sēdē tika secināts, ka ne vienmēr būs iespējams ievērot matemātiski striktu proporcionalitāti, taču pantā ietvertais nosacījums nav jāgroza (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 83.–86. lp.*). Valsts pārvaldes un pašvaldības komisija pirms likumprojekta otrā lasījuma iesniegusi Saeimai priekšlikumu likumprojekta 59. pantu izteikt kā 54. pantu un precizēt tā redakciju, proti, šā panta pirmo daļu izteikt šādā redakcijā: “Katras politiskās organizācijas vai vēlētāju apvienības pārstāvju skaitu komitejā iespēju robežās nosaka proporcionāli no katras politiskās organizācijas vai vēlētāju apvienības ievēlēto deputātu skaitam” (*sk. lietas*

*materiālu 2. sēj. 11.–27. lp.*). Tādējādi, paredzot likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmajā daļā pienākumu nodrošināt komitejas sastāva proporcionalitāti, likumdevēja mērķis ir bijis noteikt to kā imperatīvu prasību tiktāl, ciktāl to ir objektīvi iespējams ievērot.

Pieaicinātā persona Latvijas Pašvaldību savienība uzskata, ka likuma “Par pašvaldībām” 54. pants esot dispozitīva norma, jo uz to norādot tajā ietvertie vārdi “iespēju robežās”, un ka proporcionalitātes prasības neievērošana tiekot novērsta ar to, ka opozīcijas deputāti var piedalīties pastāvīgo komiteju darbībā arī padomdevēja statusā. Taču tam nevar piekrist, jo likuma 54. panta prasība ir proporcionalitātes principa izpausme un šis princips ir vispārējs tiesību princips, proti, imperatīva publisko tiesību norma.

Proporcionalitātes princips regulē ne tikai pašvaldības vēlēšanu rezultātu aprēķināšanu. Pašvaldības domei ir pienākums ievērot proporcionalitātes principu arī turpmāk, lai ikviens deputāts tiktu pilnvērtīgi iesaistīts tās darbībā. Tā kā pašvaldības dome darbojas arī ar savu pastāvīgo komiteju starpniecību, proporcionalitātes princips ir jāievēro arī organizējot domes darbu komitejās un komisijās. To sauc arī par šā principa “spoguļattēlu” (*sal. sk. Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas 1989. gada 13. jūnija spriedumu lietā Nr. 2 BvE 1/88, publicēts BVerfGE 80, 188*).

Ņemot vērā minēto, Satversmes tiesa secina, ka likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmajā daļā ietvertā proporcionalitātes principa mērķis ir paredzēt pienākumu pašvaldības domes pastāvīgo komiteju izveidošanā un darbībā ievērot proporcionalitāti, ciktāl tas ir objektīvi iespējams. Atkāpes no proporcionalitātes nevar tikt attaisnotas, atsaucoties uz politisku izšķiršanos.

**Saskaņā ar proporcionalitātes principu izveidotais pašvaldības iedzīvotāju pārstāvības modelis ir jāievēro arī pašvaldības domes pastāvīgo komiteju veidošanā un darbībā.**

**22.** Izskatāmajā lietā ministrs ir norādījis, ka domes lēmums ir normatīvs akts, kas pārkāpj proporcionalitātes principu. Ņemot vērā to, ka ministrs saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmo teikumu var apturēt vienīgi normatīvos aktus, Satversmes tiesai visupirms ir jāpārbauda, kāda rakstura akts ir domes lēmums.

Salaspils novada pašvaldības nolikuma 4.1. apakšpunkts noteica: “lai nodrošinātu domes darbību un izstrādātu domes lēmumu projektus, pašvaldības dome no pašvaldības deputātiem ievēlē šādas pastāvīgās komitejas:

- 4.1.1. Finanšu komiteja – 7 deputātu sastāvā;
- 4.1.2. Sociālās aizsardzības un veselības aprūpes komiteja – 7 deputātu sastāvā;
- 4.1.3. Izglītības, kultūras, sporta un jaunatnes lietu komiteja – 7 deputātu sastāvā;
- 4.1.4. Ekonomiskās un teritoriālās attīstības komiteja – 7 deputātu sastāvā;
- 4.1.5. izslēgts;
- 4.1.6. Dzīvokļu saimniecības komiteja – 7 deputātu sastāvā.”

Tātad nolikuma 4.1. apakšpunkts noteica Salaspils novada domes komitejas – Finanšu komiteju; Sociālās aizsardzības un veselības aprūpes komiteju; Izglītības, kultūras, sporta un jaunatnes lietu komiteju; Ekonomiskās un teritoriālās attīstības komiteju un Dzīvokļu saimniecības komiteju –, to skaitlisko sastāvu – katrā pa septiņiem deputātiem –, kā arī komiteju izveidošanas kārtību, paredzot, ka komitejas ievēlē pašvaldības dome no pašvaldības deputātiem.

Salaspils novada pašvaldības nolikuma normas par pastāvīgajām komitejām pašas par sevi nerada tiešas tiesiskas sekas nevienam no Salaspils novada domes deputātiem.

Domes lēmums ir pieņemts, piemērojot likuma “Par pašvaldībām” 20. panta pirmo daļu, 21. panta pirmās daļas 10. punktu, 50. pantu, kā arī Salaspils novada pašvaldības nolikuma 4.1. apakšpunktu. Tātad domes lēmums ir tiesību normas piemērojošs tiesību akts, nevis tiesību normas radošs akts.

Domes lēmums noteic, ka no tajā minētajiem deputātiem tiek izveidoti noteiktu komiteju sastāvi. Tātad domes lēmums rada katram tajā minētajam deputātam noteiktas subjektīvas tiesības piedalīties konkrētu domes komiteju darbā: piedalīties komiteju sēdēs, runāt tajās, iesniegt iesniegumus un iniciatīvas, komiteju sēdēs balsot, uzdot jautājumus. Tātad domes lēmums ir individuāls tiesību akts.

**Tādējādi domes lēmums nav normatīvais akts un ministrs, to apturot, nav ievērojis likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmo teikumu.**

**23.** Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka apstrīdētais rīkojums neatbilst Satversmes 1. pantā ietvertajam demokrātiskas iekārtas principam, jo ministrs, šo rīkojumu izdodot, nav ievērojis likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmā teikuma prasības.

Satversmes tiesa jau konstatēja, ka ministrs nav ievērojis likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmo teikumu, un secināja, ka apstrīdētais rīkojums ir atzīstams par spēkā neesošu.

Konstatējot apstrīdētā rīkojuma neatbilstību likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmajam teikumam, Satversmes tiesai nav nepieciešams papildus vērtēt tā atbilstību Satversmes 1. pantam.

**24.** Taču tas, ka domes lēmums nav atzīstams par normatīvo aktu, vēl nenozīmē, ka nebūtu pārbaudāms šā lēmuma tiesiskums, citstarp tā satversmība.

Pieaicinātā persona K. Jaunzeme norāda, ka, liedzot pašvaldības deputātiem iespēju piedalīties pastāvīgo komiteju darbā un iekļaujot viņus pastāvīgo komiteju sastāvā pretēji likuma “Par pašvaldībām” 54. pantā noteiktajam proporcionalitātes principam, ne tikai viņiem tiekot liegtas tiesības pildīt pašvaldības deputāta pienākumus, bet faktiski tiekot mainīts arī deputātiem vietējo pilsoņu dotais mandāts darboties viņu interesēs.

No tiesiskas valsts principa izriet prasība pēc efektīvas aizskarto tiesību aizsardzības. Kā Satversmes tiesa jau atzinusi, tiesiskas valsts princips noteic, ka ārpus tiesu varas kontroles nevar palikt neviena no tiesību normām vai izpildvaras darbībām, ja tās aizskar kādas personas tiesības [*sal.: Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04-03(99) secinājumu daļas 1. punkts*]. Arī no Satversmes 101. pantā ietvertajām tiesībām atbilstoši tautvaldības principam efektīvi piedalīties pašvaldību darbībā izriet valsts pienākums nodrošināt efektīvu šo tiesību aizsardzības mehānismu. Līdz ar to arī deputāta tiesību aizskāruma gadījumā tiesiskas valsts princips un Satversmes 101. pants pieprasa ne tikai to, lai deputāts varētu praktiski īstenot savas tiesības, bet arī to, lai šajā pantā garantētās tiesības to aizskāruma gadījumā tiktu efektīvi aizsargātas.

Ministrs par deputāta subjektīvo tiesību aizsardzības mehānismu uzskatījis savas tiesības apturēt pašvaldības domes lēmumu, kas aizskar deputāta tiesības. Taču, kā jau tika norādīts iepriekš, likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmais teikums ministram piešķir tiesības apturēt vienīgi pašvaldības normatīvo aktu, bet ne individuālu lēmumu darbību. Tātad gadījumā, kad deputāta tiesības ir ierobežotas ar tiesību normu, piemēram, pašvaldības nolikumu, ministrs ir tiesīgs šādas tiesību normas darbību apturēt. Taču deputāta tiesības var tikt aizskartas arī ar pašvaldības vai tās orgānu individuālu lēmumu pat tad, ja pašvaldības izdotās tiesību normas atbilst augstāka juridiska spēka tiesību normām.

**Tāad gadījumā, kad pašvaldība vai tās orgāni savā darbībā pārkāpj deputāta subjektīvās publiskās tiesības, tiesiskas valsts princips un Satversmes 101. pants pieprasa aizskarto deputāta tiesību aizsardzības mehānismu.**

**25.** Saskaņā ar Satversmes 92. panta pirmo teikumu ikvienam ir tiesības aizstāvēt savas aizskartās subjektīvās tiesības tiesā. Tiesu sistēmas organizāciju noteic Satversmes 82. un 85. pants. Savukārt atbilstoši Satversmes 86. pantam likumdevējs ir tiesīgs noteikt gan to, kādas lietas ir katras tiesas kompetencē, gan arī procedūru, kādā strīds izskatāms.

Pašvaldības deputāta tiesiskās attiecības ar pašvaldības domi ir individuālas un publiski tiesiskas, jo tās pamatojas uz publisko tiesību normām un gan pašvaldības dome, gan deputāts pilda publiski tiesiskas funkcijas. No individuālām publiski tiesiskām attiecībām (izņemot krimināltiesiskas attiecības) izrietošu strīdu izskatīšanu likumdevējs ir uzticējis Satversmes tiesai vai administratīvajai tiesai.

**25.1.** Satversmes tiesa pamatā izskata strīdus par tiesību normu atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām. Taču saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 16. panta 4. punktu un 17. panta otro daļu pēc Valsts prezidenta, Saeimas, Saeimas deputātu, Ministru kabineta vai Tieslietu padomes pieteikuma Satversmes tiesa izskata lietas par Saeimas, Ministru kabineta, Valsts prezidenta, Saeimas priekšsēdētāja un Ministru prezidenta aktu, izņemot administratīvos aktus, atbilstību likumam. Ievērojot Satversmes tiesas kā īpaša konstitucionāla valsts varas orgāna tiesisko statusu un nozīmi tiesiskā valstī, tās kompetencē ar likumu nodota individuālu strīdu izšķiršana starp konstitucionāliem valsts varas orgāniem vai to daļām. Šādi strīdi ir konstitucionāla rakstura (nozīmes) strīdi. Turpretim pašvaldība nav konstitucionāls valsts varas orgāns, un Satversmes tiesas likums neparedz to, ka tiesa izskatītu strīdus starp pašvaldību un tās deputātiem.

**Satversmes tiesa izskata lietas par pašvaldības izdoto tiesību normu atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām, bet neizskata lietas par citu pašvaldības aktu atbilstību likumam.**

**25.2.** Administratīvās tiesas kompetenci noteic likuma “Par tiesu varu” 7. panta pirmā daļa un Administratīvā procesa likums. No atsevišķām normām – likuma “Par tiesu varu” 7. panta pirmās daļas, Administratīvā procesa likuma 121. panta pirmās daļas un 103. panta pirmās daļas – izriet tas, ka administratīvajai tiesai pamatā ir pakļauti strīdi, kas izriet no konkrētas valsts pārvaldes darbības administratīvā akta vai

faktiskās rīcības formā, kā arī privātpersonas publiski tiesisko pienākumu vai tiesību noskaidrošana un no publisko tiesību līguma izrietošo strīdu izskatīšana. Likumos nav sniegts konkrēts un noslēgts administratīvajai tiesai piekritīgo lietu veidu formalizēts uzskaitījums. Ievērojot valsts pārvaldes rīcības formu daudzveidību, tāds stāvoklis, ka atsevišķas valsts pārvaldes rīcības formas izmantošanas tiesiskums nevarētu tikt kontrolēts tiesā, būtu pretējs Administratīvā procesa likuma 2. pantā formulētajiem šā likuma mērķiem. Administratīvā procesa likuma 2. pants noteic, ka šā likuma mērķi ir citstarp panākt visaptverošu administratīvās tiesas kontroli pār visām izpildvaras darbībām un nodrošināt tiesību normu tiesisku, precīzu un efektīvu piemērošanu publiski tiesiskajās attiecībās (sk.: *Levits E. 2. pants. Likuma pamatmērķi. Grām.: Briede J. (zin. red.) Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013, 101., 105.–106. lpp.*).

Tiesību zinātnē ir atzīts, ka vispār vienas publiskās personas organizatoriski strīdi ir risināmi hierarhiskā kārtībā augstākā iestādē. Taču atbilstoši kontinentālās Eiropas tiesību loka tiesību sistēmai, kurā iekļaujas arī Latvija, publisko tiesību subjekti var vērsties tiesā kā pieteicēji izņēmuma gadījumos, kad tiek aizskartas to tiesības vai tiesiskās intereses (sk.: *Aperāne K., Bērtaite I. Personas tiesiskā spēja vērsties administratīvajā tiesā. Grām.: Briede J. (zin. red.) Administratīvais process tiesā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2008, 252. lpp.*). Pašvaldības dome tiek tieši leģitimēta vēlēšanās, bet pašvaldības deputātiem ir brīvais pārstāvības mandāts, tādēļ pašvaldības domes un deputātu savstarpējie strīdi nav risināmi hierarhiski augstākā iestādē. Satversmes tiesa jau iepriekš secināja, ka no deputāta brīvā pārstāvības mandāta principa izriet tas, ka deputāts neatrodas dienesta attiecībās ar pašvaldību un nav īpaši pakļauts pašvaldībai. Deputāts, pildot amata pienākumus, savas tiesības neīsteno arī kā privātpersona, jo deputāta statuss un tam piederīgais tiesību un pienākumu kopums ir publiski tiesisks, tādēļ pašvaldības domes un tās institūciju pieņemtie individuālie lēmumi, kas skar deputāta subjektīvo publisko tiesību īstenošanu, nav nedz administratīvie akti, nedz faktiskā rīcība. Tomēr pašvaldības deputāta strīds ar pašvaldības domi vai tās orgānu ir publiski tiesisks strīds par konkrēta deputāta subjektīvo publisko tiesību izmantošanu un izriet no pašvaldības domes vai tās orgāna rīcības izpildu varas sfērā. Lai arī pašvaldības deputāts pilda publiski tiesisku amatu, deputāta subjektīvo tiesību aizsardzības labad viņa tiesiskais statuss administratīvajā procesā tiesā ir pielīdzināms privātpersonas statusam.

Nemot vērā minēto, kā arī atbilstoši demokrātiskas tiesiskas valsts principam un Administratīvā procesa likuma 2. pantam strīds par pašvaldības deputāta subjektīvo publisko tiesību izmantošanu vai to satura un apjoma noskaidrošanu šobrīd ir pakļauts administratīvās tiesas kontrolei.

Administratīvā tiesa šāda rakstura jautājumos ir efektīvs tiesību aizsardzības līdzeklis, jo administratīvā procesa principi un tiesas darbības noteikumi ļauj pienācīgā veidā noskaidrot strīda būtību un gadījumā, ja deputāta tiesības ir pārkāptas, tās atjaunot.

**Pašvaldības domes deputāta subjektīvo publisko tiesību aizskāruma pārbaudi uz deputāta pieteikuma pamata veic administratīvā tiesa.**

**26.** Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 32. panta trešo daļu tiesību akts, kuru Satversmes tiesa atzinusi par neatbilstošu likumam, uzskatāms par spēkā neesošu no Satversmes tiesas sprieduma publicēšanas dienas, ja Satversmes tiesa nav noteikusi citādi. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 31. panta 11. punktu Satversmes tiesa var spriedumā norādīt brīdi, ar kuru apstrīdētais tiesību akts zaudē spēku.

Likumdevējs Satversmes tiesai ir piešķīris plašu rīcības brīvību izlemt, no kura brīža spēku zaudē tāds apstrīdētais akts, kas atzīts par neatbilstošu likumam. Taču, lai atzītu apstrīdēto aktu par spēkā neesošu nevis no sprieduma publicēšanas dienas, bet no cita brīža, Satversmes tiesai savs viedoklis ir jāpamato (*sal.: Satversmes tiesas 2015. gada 16. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2014-13-01 22. punkts*).

Satversmes tiesa secina, ka apstrīdētais rīkojums, ko ministrs izdevis, neievērojot viņam likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmajā teikumā noteikto kompetenci apturēt pašvaldības saistošo noteikumu un iekšējo normatīvo aktu normas jeb *ultra vires*, ir atzīstams par prettiesisku un spēkā neesošu no tā izdošanas brīža (*sal.: Satversmes tiesas 2017. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2016-23-03 18. punkts un 2018. gada 21. februāra sprieduma lietā Nr. 2017-11-03 18. punkts*). Attiecībā uz šādiem gadījumiem prezumējams, ka antikonstitucionāls tiesību akts nekad nav bijis spēkā, jo nav izdots pienācīgā kārtībā un tāpēc arī nevar radīt tiesiskas sekas (*sal.: Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 25. punkts*).

Atkāpes no prezumpcijas, ka *ultra vires* pieņemti tiesību akti atzīstami par spēkā neesošiem no izdošanas brīža, ir pieļaujamas tikai izņēmuma gadījumos. Šādos gadījumos Satversmes tiesai būtu jākonstatē būtiski apstākļi, kas pamatotu minētā

izņēmuma noteikšanu (*sal.: Satversmes tiesas 2018. gada 21. februāra sprieduma lietā Nr. 2017-11-03 18. punkts*).

Satversmes tiesa šajā lietā nekonstatē tādus būtiskus apstākļus, kas varētu pamatot izņēmumu no prezumpcijas par *ultra vires* tiesību akta spēkā neesību un nepieciešamību ministra rīkojumu atzīt par spēkā neesošu no kāda cita, nevis no izdošanas brīža.

### **Nolēmumu daļa**

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30.–32. pantu, Satversmes tiesa

### **n o s p r i e d a :**

**atzīt vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2017. gada 1. augusta rīkojumu Nr. 1-13/6038 “Par Salaspils novada domes 2017. gada 16. jūnija lēmuma “Par novada pastāvīgo komiteju izveidošanu un locekļu ievēlēšanu” (protokols Nr. 12, 4. §) 1., 3., 4. un 5. punkta darbības apturēšanu” par neatbilstošu likuma “Par pašvaldībām” 49. panta pirmās daļas pirmajam teikumam un spēkā neesošu no rīkojuma izdošanas brīža.**

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

I. Ziemele