



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

LĒMUMS PAR TIESVEDĪBAS IZBEIGŠANU

LIETĀ NR. 2008-08-0306

Rīgā

2009. gada 20. janvārī

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Kaspars Balodis, Aija Branta, Juris Jelāgins, Kristīne Krūma un Viktors Skudra,

2009. gada 13. janvārī un 20. janvārī tiesas sēdē, izskatījusi lietu „Par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 “Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu” 3.15., 3.16. un 3.17. punkta, kā arī pielikuma II sadaļas 2. punkta vārdu „Skrīveru pagasts”, 5. punkta vārdu „Brīvzemnieku pagasts”, 8. punkta vārdu „Bēnes pagasts”, 12. punkta vārdu „Baltinavas pagasts”, 13. punkta vārdu „Codes pagasts”, „Gailīšu pagasts”, „Īslīces pagasts”, „Mežotnes pagasts” un „Vecsaules pagasts”, 14. punkta vārdu „Kauguru pagasts”, 18. punkta vārdu „Amatas pagasts” un „Drabešu pagasts”, 25. punkta vārdu „Lapmežciema pagasts”, 35. punkta vārdu „Glūdas pagasts”, „Līvbērzes pagasts” un „Valgundes novads”, 42. punkta vārdu “Alsungas pagasts”, 44. punkta vārdu „Baložu pilsēta”, 48. punkta vārdu „Jersikas pagasts”, 65. punkta vārdu „Priekuļu pagasts” un „Raunas pagasts”, 66. punkta vārdu „Maltas pagasts”, 77. punkta vārdu „Allažu pagasts”, „Inčukalna pagasts”, „Mores pagasts”, „Siguldas pagasts” un „Siguldas pilsēta”, 82. punkta vārdu „Ģibuļu pagasts”, „Lībagu pagasts” un „Strazdes pagasts”, 84. punkta vārdu „Pūres pagasts”, 87. punkta vārdu „Kocēnu pagasts” un „Vaidavas pagasts” un 92. punkta vārdu „Ances

pagasts” un „Tārgales pagasts” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai”,

konstatēja:

1. 1991. gada 24. oktobrī Latvijas Republikas Augstākās padomes Prezidijs pieņēma lēmumu „Par Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas komisiju”. Ar šo lēmumu tika izveidota Administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas komisija, kā arī tika noteikts komisijas sastāvs un uzdevumi. Komisija sagatavoja Latvijas administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu. Tomēr šis projekts netika realizēts, jo trūka tā īstenošanas mehānisma.

1992. gada 10. jūlijā Latvijas Republikas Augstākās padomes Prezidijs pieņēma lēmumu „Par Pašvaldību reformu padomes nolikuma un tās sastāva apstiprināšanu”. Ar šo lēmumu tika apstiprināts Pašvaldību reformu padomes nolikums un personālsastāvs. Šis lēmums zaudēja spēku, kad spēkā stājās Latvijas Republikas Saeimas (turpmāk – Saeima) 1993. gada 21. oktobrī pieņemtais „Likums par dažu Latvijas Republikas Augstākās padomes un Latvijas Republikas Augstākās padomes Prezidija lēmumu atcelšanu”.

Pašvaldību reformu padomes kompetenci 1993. gadā pārņēma Valsts reformu ministrija. Ministrija precizēja un papildināja iepriekš sagatavoto Pašvaldību reformas koncepcijas projektu un virzīja to izskatīšanai Ministru kabinetā. 1993. gada 28. septembra sēdē Ministru kabinets ar lēmumu Nr. 18 to apstiprināja un izdeva rīkojumu Nr. 51 „Par Pašvaldību reformu padomes izveidošanu”. Pamatojoties uz apstiprināto koncepciju, pašvaldības varēja brīvprātīgi apvienoties laika posmā no 1993. gada līdz 1996. gadam.

Ministru kabinets 1996. gada 13. februārī pieņēma noteikumus Nr. 34 „Pašvaldību lietu pārvaldes nolikums”. Saskaņā ar šiem noteikumiem tika izveidota īpašu uzdevumu ministra pašvaldību lietās padotībā esoša valsts pārvaldes iestāde – Pašvaldību lietu pārvalde. Viens no šīs pārvaldes uzdevumiem bija piedalīties administratīvi teritoriālās reformas sagatavošanā

un īstenošanā. Savukārt Ministru prezidents 1996. gada 26. februārī izdeva rīkojumu Nr.46 „Par darba grupu administratīvi teritoriālās reformas koncepcijas izstrādāšanai”. Šī darba grupa izstrādāja jaunu Administratīvi teritoriālā iedalījuma koncepcijas projektu, ko Ministru kabinets 1996. gada 4. jūnija sēdē pieņēma zināšanai.

Pati koncepcija Ministru kabinetā netika apstiprināta, bet tajā ietvertā informācija kalpoja par pamatu Administratīvi teritoriālās reformas likuma (turpmāk – Reformas likums) izstrādāšanai, un šis likums Saeimā tika pieņemts 1998. gada 21. oktobrī.

Balstoties uz šā likuma 17. panta pirmo daļu, tika izveidota Administratīvi teritoriālās reformas padome, kas izstrādāja metodiku attiecībā uz administratīvo teritoriju izpētes uzdevumiem un pagastu un pilsētu apvienošanās (sadarbības) projektu sagatavošanas uzdevumiem.

Ņemot vērā Reformas likumu, 2001. gadā tika sagatavoti trīs administratīvi teritoriālā iedalījuma projekta varianti, kas paredzēja, ka valsts tiek iedalīta attiecīgi 33, 77 un 102 vietējo pašvaldību teritorijās. Ministru kabinets 2003. gada 31. martā izdeva rīkojumu Nr. 190 „Par novadu izveidošanas projektu”, ar kuru reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministram tika uzdots apkopot vietējo pašvaldību domju (padomju) priekšlikumus par minēto projektu.

Apkopojot un analizējot minētos priekšlikumus, tika sagatavoti pieci novadu izveidošanas iespējamie modeļi, kas paredzēja attiecīgi 33, 40, 82, 102 un 109 novadus. Visi pieci novadu izveidošanas modeļi tika nodoti sabiedriskajai apspriešanai, publicējot tos laikrakstā „Lauku Avīze”, tomēr neviens no piedāvātajiem modeļiem sabiedrībā neguva izteiktu atbalstu.

Ministru kabinets 2003. gada 1. decembrī izdeva rīkojumu Nr. 738 „Par novadu izveidošanas modeli”. Ar šo rīkojumu tika pieņemts 102 novadu izveidošanas projekts vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas īstenošanai. Turklāt rīkojumā tika noteikta kārtība, kādā īstenojama konsultēšanās ar vietējām pašvaldībām, un uzdots Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai (turpmāk – RAPLM) izstrādāt likumprojektu par

novadu izveidošanas kārtību 2004. un 2005. gadā. RAPLM, izpildot minētā rīkojuma 5. punktu, izstrādāja likumprojektu „Par novadu izveidošanu 2004. un 2005. gadā”.

2004. gada 9. martā Ministru kabinets deklarācijā par iecerēto darbību norādīja, ka novadu izveides modeli, balstoties uz pašvaldību brīvprātīgu apvienošanās, valdība apstiprinās līdz 2004.gada beigām. Līdz ar to attiecīgi tika grozīts Ministru kabineta 2003. gada 1. decembra rīkojums Nr. 738 „Par novadu izveidošanas modeli”, bet likumprojekts „Par novadu izveidošanu 2004. un 2005. gadā” tika atsaukts kā aktualitāti zaudējis.

2004. gadā RAPLM sagatavoja likumprojektu „Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā”, kas tika iekļauts 2005. gada valsts budžeta likumprojektu paketē. Tomēr 2005. gada valsts budžeta likuma projekts Saeimā pirmajā lasījumā netika pieņemts un netika pieņemts arī RAPLM sagatavotais likumprojekts „Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā”.

Ministru kabineta 2004. gada 1. decembra deklarācijā par iecerēto darbību tika noteikts, ka administratīvi teritoriālā reforma pabeidzama līdz 2007. gadam. Ņemot vērā to, ka 2005.gadā vietējo pašvaldību domēs (padomēs) tika ievēlēts jauns deputātu sasaukums un deputātu sasaukuma periods ir četri gadi, RAPLM iesniedza priekšlikumus grozījumiem Reformas likumā, kas paredzēja administratīvi teritoriālo reformu pabeigt līdz 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām.

Pamatojoties uz šiem priekšlikumiem, Saeima 2005. gada 22. septembrī pieņēma likumu „Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā”. Šie grozījumi noteica kārtību, kādā administratīvi teritoriālā reforma pabeidzama līdz 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām. Ar šiem grozījumiem Reformas likums tika papildināts ar 6.¹ pantu, nosakot administratīvi teritoriālās reformas turpmāko virzību. Proti, atkāpjoties no brīvprātības principa, uz ko iepriekš vajadzēja balstīties pašvaldību apvienošanās lēmumiem, Ministru kabinetam tika piešķirts deleģējums, konsultējoties ar vietējām pašvaldībām, izstrādāt vienotu valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu.

Lai sagatavotu administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu, kas atbilstoši Reformas likuma pārejas noteikumu 3. punkta 2. apakšpunktam Ministru kabinetam bija jāapstiprina līdz 2006. gada 1. jūlijam, RAPLM 2005. gada oktobrī izsūtīja visām rajonu, pilsētu, novadu un pagastu pašvaldībām vēstuli, kurā citastarp tika norādīts, ka, izstrādājot novadu karti, RAPLM izskatīs pašvaldību iesniegtos priekšlikumus par novadu veidošanu, kā arī izvērtēs visus iepriekšējo gadu teritoriju izpētes un novadu apvienošanās projektu rezultātus.

Pēc vietējo pašvaldību iesniegto priekšlikumu apkopošanas Ministru kabinets 2006. gada 28. jūnijā izdeva rīkojumu Nr. 478 „Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu” (turpmāk – Rīkojums Nr. 478), ar kuru tika apstiprināts RAPLM izstrādātais vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projekts (turpmāk – Projekts). Rīkojumā Nr. 478 tika noteikts 167 novadu izveidošanas modelis.

Ministru kabineta 2006. gada 7. novembra deklarācijā par iecerēto darbību tika noteikts, ka līdz 2009. gada pašvaldību vēlēšanām tiks pabeigta pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma.

2007. gada 15. martā RAPLM visām vietējām pašvaldībām nosūtīja vēstuli Nr.1-06/2015 „Par novadu veidošanu” (turpmāk arī – 2007. gada 15. marta vēstule). Vēstulē vietējās pašvaldības tika aicinātas izvērtēt iespēju veidot lielākus novadus un līdz 2007. gada 1. maijam iesniegt priekšlikumus RAPLM.

Ņemot vērā vietējo pašvaldību izteikto vēlmi veidot lielākus novadus, Rīkojums Nr. 478 tika grozīts 2007. gada 13. aprīlī un 31. maijā.

2007. gada 4. septembrī Ministru kabinets izdeva rīkojumu Nr. 604 „Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 „Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu”” (turpmāk – Rīkojums Nr. 604). Atbilstoši Rīkojuma Nr. 604 pielikuma II sadaļai „Novadi” Projektā ietvertais novadu skaits tika samazināts par 71 novadu, izveidojot Latvijas Republikas teritorijā 96 novadus (turpmāk – Grozījumi Projektā). Tajā pašā sēdē tika pieņemti arī Ministru kabineta noteikumi Nr. 596 „Noteikumi

par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu” (turpmāk – Noteikumi Nr. 596). Gan rīkojumā, gan noteikumos tika noteikts 96 novadu izveidošanas modelis. Noteikumu Nr. 596 4. punkts paredzēja, ka tie stāsies spēkā 2008. gada 1. janvārī.

Nemot vērā atsevišķu vietējo pašvaldību pārstāvju iebildumus, Ministru kabinets 2007. gada 11. decembrī atkārtoti izskatīja RAPLM sagatavotos grozījumus novadu kartē. Rezultātā tika izdots Ministru kabineta rīkojums Nr. 835 „Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 „Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu”” un Ministru kabineta noteikumi Nr. 872 „Grozījumi Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumos Nr. 596 „Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu””. Pēc minēto grozījumu izdarīšanas tika noteikts 103 novadu izveidošanas modelis.

2. Alsungas pagasta padome, Siguldas novada dome, Valgundes novada dome, Lapmežciema novada dome, Amatas novada dome, Brīvzemnieku pagasta padome, Baložu pilsētas dome, Jersikas pagasta padome, Inčukalna novada dome, Allažu pagasta padome, Ances pagasta padome, Baltinavas pagasta padome, Bēnes pagasta padome, Codes pagasta padome, Gailiņu pagasta padome, Glūdas pagasta padome, Ģibuļu pagasta padome, Īslīces pagasta padome, Kauguru pagasta padome, Kocēnu pagasta padome, Lībagu pagasta padome, Līvberzes pagasta padome, Maltas pagasta padome, Mežotnes pagasta padome, Priekuļu pagasta padome, Pūres pagasta padome, Raunas pagasta padome, Skrīveru pagasta padome, Strazdes pagasta padome, Tārgales pagasta padome, Vecsaules pagasta padome un Vaidavas pagasta padome (turpmāk – Pieteikumu iesniedzējas) savos pieteikumos norāda, ka RAPLM kā institūcijai, kurai deleģētas tiesības izstrādāt vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu, ir pienākums nodrošināt, lai konsultēšanās ar vietējām pašvaldībām nebūtu formāls process. Atsaucoties uz Reformas likuma 6.¹ panta pirmo daļu, Eiropas vietējo pašvaldību hartas (turpmāk – Harta) 5. pantu, Eiropas Padomes Ministru komitejas rekomendāciju Nr.12(2004)

dalībvalstīm „Par vietējo un reģionālo varu robežu un/vai struktūru reformu procesu”, Eiropas Padomes Sesto vispārējo ziņojumu par Eiropas vietējo pašvaldību hartu, Eiropas Padomes rekomendāciju Nr.47 (1998) „Par vietējo un reģionālo demokrātiju Latvijā”, kā arī Satversmes tiesas praksi, tiek secināts, ka konsultēšanās procesam esot, pirmkārt, jābūt tādām, kas dotu vietējām pašvaldībām patiesu iespēju tikt uzklautām jautājumos, kuri skar to robežu maiņu, otrkārt, tādām, lai šā procesa rezultātā vietējo pašvaldību viedoklis tiktu pienācīgi izvērtēts. Savukārt no lietas apstākļiem izrietot tas, ka RAPLM pēc Rīkojuma Nr. 478 pieņemšanas Pieteikumu iesniedzējām ir izsūtījusi tikai formālu 2007. gada 15. marta vēstuli. Cita informācija neesot sniegta. Līdz ar to pieteikumos tiek secināts, ka likuma prasībām atbilstoša konsultēšanās neesot notikusi.

Pieteikumu iesniedzējas norāda, ka likums liedz RAPLM administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu izstrādāt patvaļīgi. Proti, minētajam projektam vajadzējis būt tādām, kas pilnībā atbilstu Reformas likuma 2. pantā noteiktajam mērķim un 10. pantā noteiktajiem kritērijiem. Skatot kopsakarā Reformas likuma 2. pantu un 6.¹ panta pirmo daļu, secināms, ka konsultēšanās procesā vietējās pašvaldības ir jāuzklausa jautājumā par to, vai attiecīgie administratīvi teritoriālā iedalījuma projektā paredzētie novadi, kurus plānots izveidot, būs spējīgi ekonomiski attīstīties un nodrošināt kvalitatīvu pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem. Tādējādi pašvaldību uzklautāšana jautājumos, kas skar izmaiņas to administratīvās teritorijas robežās, esot būtisks Reformas likuma 2. un 10. panta nosacījumu ievērošanas priekšnosacījums.

Reformas likuma 6.¹ panta pirmajā daļā paredzētās konsultēšanās ar pašvaldībām mērķis esot nevis uzklaut vispārīgus pašvaldību priekšlikumus par lielāku novadu izveidošanu, bet gan nodrošināt pašvaldībām iespēju izvērtēt konkrēto novadu. Par pienācīgu konsultēšanos varētu uzskatīt vienīgi aicinājumu pašvaldībām izteikt iebildumus un priekšlikumus par konkrētu vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu, ar kuru pašvaldības būtu savlaicīgi iepazīstinātas, nodrošinot tām iespēju izvērtēt plānotās izmaiņas to administratīvās teritorijas robežās. Tā kā vietējās

pašvaldības ar plānoto grozījumu saturu neesot iepazīstinātas un 2007. gada 15. marta vēstulē neesot ietverts uzaicinājums pašvaldībām izteikt viedokli par izmaiņām Projektā, grozījumi tajā uzskatāmi par neatbilstošiem Reformas likuma 6.¹ panta pirmajai daļai un Hartas 5. pantam.

Pieteikumos norādīts, ka vairums Pieteikumu iesniedzēju nosūtījušas RAPLM atbildes vēstuli, bet citas neesot sniegušas atbildi uz attiecīgo RAPLM vēstuli. Vismaz viena pašvaldība 2007. gada 15. marta vēstuli neesot saņēmusi.

Pieteikumu iesniedzējas uzsver, ka Hartas 4. panta trešā daļa uzliekot valstij par pienākumu izveidot tādu valsts pārvaldes sistēmu, ka valsts funkcijas pamatā īsteno tā vara, kas atrodas vistuvāk iedzīvotājiem. Uzdodot kāda pienākuma izpildi citai varai, vajagot ņemt vērā uzdevuma apjomu un būtību, kā arī efektivitātes un ekonomijas apsvērumus. Tādējādi minētajā normā esot nostiprināts subsidiaritātes princips, kas paredz pienākumu nodrošināt to, lai tiktāl, ciktāl tas iespējams, lēmumi tiktu pieņemti pilsonim tik tuvā līmenī, cik iespējams. Atkāpe no šā principa esot pieļaujama tikai absolūtas nepieciešamības gadījumā. Tādējādi RAPLM, izdarot vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektā grozījumus, kuri paredz pašvaldību skaita samazināšanu un kuru sekas ir varas centralizācija un attālināšana no iedzīvotājiem, esot bijis pienākums pamatot minēto grozījumu nepieciešamību. Pieteikumu iesniedzējas uzskata, ka šāds pamatojums nav sniegts un līdz ar to Grozījumus Projektā nevarot atzīt par atbilstošiem tiesiskas valsts prasībām un Hartas 4. panta trešajā daļā ietvertajam subsidiaritātes principam.

No Hartas 4. panta sestās daļas izrietot pašvaldības tiesības tikt uzklausītai, cik vien tas iespējams, savlaicīgi un atbilstošā veidā. Šajā lietā Hartas 4. panta sesto daļu un 5. pantu vajagot piemērot kopsakarā, jo minētajām tiesību normām esot līdzīgs mērķis – nodrošināt, ka tiek pienācīgā kārtā īstenotas pašvaldību tiesības tikt uzklausītām. Tā kā, izstrādājot Noteikumus Nr. 596, nav notikusi savlaicīga konsultēšanās ar vietējām pašvaldībām atbilstošā veidā jautājumā par to teritorijas robežu izmaiņām,

secināms, ka Noteikumi Nr. 596, ar kuriem apstiprināti Grozījumi Projektā, ir pretrunā ar Hartas 4. panta sesto daļu.

Grozījumu Projekta izstrādes procesā esot pārkāptas Pieteikumu iesniedzēju tiesības tikt uzklausītām jautājumos, kas skar to teritorijas robežu izmaiņas. Tādējādi esot pārkāpta Reformas likuma 6.¹ panta pirmā un ceturrtā daļa, Hartas 4. panta trešā un sestā daļa, kā arī 5. pants, un līdz ar to Noteikumi Nr. 596 neatbilstot arī no Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. panta izrietošajam tiesiskuma principam.

Grozījumu Projekta izstrādes procesā RAPLM neesot izvērtējusi pašvaldību pieņemto lēmumu piemērotību, lietderību un atbilstību reformas mērķim. Noteikumu Nr. 596 normas radot attiecīgajām pašvaldībām nelabvēlīgas sekas, jo esot pieņemtas, neveicot konsultēšanos ar pašvaldībām un neizvērtējot pašvaldību pieņemtos lēmumus attiecībā uz novadu izveidi.

Turklāt Pieteikumu iesniedzējas norāda, ka noticis būtisks Reformas likuma 6.¹ panta pirmās daļas pārkāpums, jo Noteikumi Nr. 596 izdoti 2007. gada 4. septembrī, savukārt šiem noteikumiem atbilstošie Grozījumi Projektā ir apstiprināti ar Rīkojumu Nr. 604, proti, vairāk nekā trīs nedēļas pēc Noteikumu Nr. 596 izdošanas. Kaut arī Noteikumu Nr. 596 4. punkts paredz, ka tie stājas spēkā 2008. gada 1. janvārī, tomēr šie noteikumi pretēji Reformas likuma 6.¹ panta ceturtajai daļai esot izdoti pirms Grozījumu Projekta apstiprināšanas. Līdz ar to apstrīdētās tiesību normas neesot uzskatāmas par pieņemtām pienācīgā kārtībā.

Alsungas pagasta padome norāda, ka demokrātiskā valstī tās iedzīvotāji ievēlē savu politiskās pārstāvības orgānu – vietējās pašvaldības domi (padomi). Tādā veidā tiekot īstenots Satversmes 101. pantā noteiktais, proti, iedzīvotāji likumā paredzētā kārtībā piedalās valsts un pašvaldību darbā. No minētā izrietot, ka arī Alsungas pagasta padome ir tieši demokrātiski leģitimēta un tādējādi tiesīga izlemt jautājumus, kas saskaņā ar likumu nodoti tās kompetencē. Lai pamatotu to, ka jau pastāvošajās pagasta robežās Alsungas novads ir spējīgs ilglaicīgi un līdzsvaroti attīsties, tā sagatavojusi speciālus materiālus. Tomēr Ministru kabinets, lemjot par novadu robežu noteikšanu,

Alsungas pagasta padomi uz konsultācijām vispār neesot uzaicinājis. Šādā veidā esot pārkāpta Reformas likuma 6.¹ panta pirmā un ceturtnā daļa, kā arī Hartas 4. panta ceturtnā daļa.

Alsungas pagasta padome norāda, ka tā esot pieņēmusi lēmumu par Alsungas novada izveidošanu, bet Ministru kabinets šo lēmumu atstājis vispār bez jebkādas vērības. Padome uzsver, ka Noteikumu Nr. 596 pielikuma II sadaļas 42. punkta vārdi „Alsungas pagasts” neatbilst arī Reformas likuma 6.¹ panta trešajai daļai, jo minētā norma nosakot procesuālo kārtību, kādā bija veicama administratīvi teritoriālā reforma. Savukārt Ministru kabinets un RAPLM, īstenojot reformu, šo kārtību pārkāpuši.

Atbildot uz Satversmes tiesas uzdotajiem jautājumiem, Pieteikumu iesniedzējas papildus norāda, ka Projekta neatbilstība Reformas likuma mērķim un šajā likumā ietvertajiem vērtēšanas kritērijiem var tikt prezumēta. Proti, minētais secinājums izrietot no apstākļa, ka, izstrādājot vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu, pašvaldības netika uzklausītas.

Pieteikumu iesniedzējas uzsver, ka pieteikumu mērķis ir nevis noteikt konkrētu novadu robežas, bet gan novērst tiesību aizskārumu, kas radies Grozījumu Projekta izstrādes procesā, nekonsultējoties ar Pieteikumu iesniedzējām par to administratīvās teritorijas robežu izmaiņām. Tādējādi šā procesa ietvaros jautājums par konkrētām novadu robežām un lielāku novadu nepieciešamību neesot izvērtējams Satversmes tiesā.

Izvērtējot Noteikumos Nr. 596 ietverto un apstrīdēto normu atbilstību subsidiaritātes principam, Pieteikumu iesniedzējas norāda, ka atkāpes no minētā principa ir pieļaujamas un to tiesības īstenot pārvaldes funkcijas var tikt ierobežotas. Tomēr šāds ierobežojums esot iespējams tikai tādā gadījumā, ja RAPLM, izdarot grozījumus Projektā un informējot par tiem pašvaldības, norāda grozījumu pamatojumu un nodrošina pašvaldībām iespēju tikt uzklausītām jautājumā par minēto grozījumu nepieciešamību. Konkrētajā gadījumā Projekta izmaiņu pamatojums neesot norādīts un Pieteikumu iesniedzējas neesot uzklausītas. Tādējādi Noteikumos Nr. 596 ietverto apstrīdēto normu pieņemšana, nenorādot attiecīgo grozījumu pamatojumu,

aizskarot no Hartas 4. panta trešās daļas izrietošās Pieteikumu iesniedzēju kā iedzīvotājiem vistuvākās varas tiesības īstenot publiskās varas pienākumus un esot pretrunā ar subsidiaritātes principu.

Pēc iepazīšanās ar lietas materiāliem Pieteikumu iesniedzējas, izņemot Alsungas pagasta padomi, iesniedza Satversmes tiesā papildu paskaidrojumus. Tajos norādīts, ka Ministru kabinets, vērtējot administratīvi teritoriālās reformas tiesiskumu, nepamatoti ņem vērā notikumus jau kopš 1992. gada. Pieteikumu iesniedzējas uzsver, ka katram jaunam administratīvi teritoriālā iedalījuma projektam jābūt savlaicīgi un pienācīgi apspriestam ar pašvaldībām, kuru robežas ar attiecīgo plānu tiek mainītas. Noteikumi Nr. 596 būtiski mainot Projektā sākotnēji noteikto 167 novadu izveides modeli. Līdz ar to neesot pamata vērtēt notikumus laikā pirms Projekta pieņemšanas, jo Projekts „nepārprotami uzskatāms par iepriekš notikuša Hartai atbilstoša konsultēšanās procesa rezultātu”.

Pieteikumu iesniedzējas norāda, ka 2007.gada jūlijā un augustā pirms Noteikumu Nr. 596 pieņemšanas esot notikušas atsevišķu Pieteikumu iesniedzēju un RAPLM pārstāvju sanāksmes. Tomēr arī šajās sanāksmēs RAPLM vietējām pašvaldībām neesot sniegusi pienācīgu informāciju par plānotajām robežu izmaiņām un neesot pašvaldības iepazīstinājuši ar Projekta grozījumu saturu.

Vērtējot to, vai Rīkojuma Nr. 604 un Noteikumu Nr. 596 pieņemšanas secība atbilst Reformas likuma 6.¹ panta pirmajai daļai, tiek norādīts, ka saskaņā ar Ministru kabineta kārtības ruļļa 193. punktu Ministru kabineta rīkojumi stājas spēkā to parakstīšanas dienā. Tā kā Rīkojums Nr. 604 tika parakstīts tikai 2007. gada 26. septembrī, varot secināt, ka šajā datumā tas arī stājies spēkā, savukārt Noteikumi Nr. 596 izdoti vairāk nekā trīs nedēļas iepriekš – 2007. gada 4. septembrī. Šāda minēto dokumentu pieņemšanas secība esot pretrunā ar Reformas likuma 6.¹ panta pirmo daļu.

Ņemot vērā minēto, pieteikumos tiek lūgts par neatbilstošiem Satversmes 1. pantam, Hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam, kā arī Reformas likuma 6.¹ panta pirmajai un ceturtajai daļai atzīt Noteikumu

Nr. 596 pielikuma II sadaļas 2. punkta vārdus „Skrīveru pagasts” (Skrīveru pagasta padomes pieteikums), 5. punkta vārdus „Brīvzemnieku pagasts” (Brīvzemnieku pagasta padomes pieteikums), 8. punkta vārdus „Bēnes pagasts” (Bēnes pagasta padomes pieteikums), 12. punkta vārdus „Baltinavas pagasts” (Baltinavas pagasta padomes pieteikums), 13. punkta vārdus „Codes pagasts” (Codes pagasta padomes pieteikums), 13. punkta vārdus „Gailīšu pagasts” (Gailīšu pagasta padomes pieteikums), 13. punkta vārdus „Īslīces pagasts” (Īslīces pagasta padomes pieteikums), 13. punkta vārdus „Mežotnes pagasts” (Mežotnes pagasta padomes pieteikums), 13. punkta vārdus „Vecsaules pagasts” (Vecsaules pagasta padomes pieteikums), 14. punkta vārdus „Kauguru pagasts” (Kauguru pagasta padomes pieteikums), 18. punkta vārdus „Amatas pagasts” un „Drabešu pagasts” (Amatas novada domes pieteikums), 25. punkta vārdus „Lapmežciema pagasts” (Lapmežciema novada domes pieteikums), 35. punkta vārdus „Glūdas pagasts” (Glūdas pagasta padomes pieteikums), 35. punkta vārdus „Līvberzes pagasts” (Līvberzes pagasta padomes pieteikums), 35. punkta vārdus „Valgundes novads” (Valgundes novada domes pieteikums), 44. punkta vārdus „Baložu pilsēta” (Baložu pilsētas domes pieteikums), 48. punkta vārdus „Jersikas pagasts” (Jersikas pagasta padomes pieteikums), 65. punkta vārdus „Priekuļu pagasts” (Priekuļu pagasta padomes pieteikums), 65. punkta vārdus „Raunas pagasts” (Raunas pagasta padomes pieteikums), 66. punkta vārdus „Maltas pagasts” (Maltas pagasta padomes pieteikums), 77. punkta vārdus „Allažu pagasts” (Allažu pagasta padomes pieteikums), 77. punkta vārdus „Inčukalna pagasts” (Inčukalna novada domes pieteikums), 77. punkta vārdus „Siguldas pilsēta”, „Siguldas pagasts” un „Mores pagasts” (Siguldas novada domes pieteikums), 82. punkta vārdus „Ģibuļu pagasts” (Ģibuļu pagasta padomes pieteikums), 82. punkta vārdus „Lībagu pagasts” (Lībagu pagasta padomes pieteikums), 82. punkta vārdus „Strazdes pagasts” (Strazdes pagasta padomes pieteikums), 84. punkta vārdus „Pūres pagasts” (Pūres pagasta padomes pieteikums), 87. punkta vārdus „Kocēnu pagasts” (Kocēnu pagasta padomes pieteikums), 87. punkta vārdus „Vaidavas pagasts” (Vaidavas pagasta padomes pieteikums), 92. punkta vārdus

„Ances pagasts” (Ances pagasta padomes pieteikums) un 92. punkta vārdus „Tārgales pagasts” (Tārgales pagasta padomes pieteikums).

Tāpat pieteikumos tiek lūgts atzīt par neatbilstošu Satversmes 1. pantam, Hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Reformas likuma 6.¹ panta pirmajai un ceturtajai daļai arī Noteikumu Nr. 596 3.15. punktu (Lapmežciema novada domes pieteikums), 3.16. punktu (Inčukalna novada domes pieteikums) un 3.17. punktu (Valgundes novada domes pieteikums).

Savukārt Alsungas pagasta padome lūdz atzīt Noteikumu Nr. 596 pielikuma II sadaļas 42. punkta vārdus „Alsungas pagasts” par neatbilstošiem Satversmes 1. pantam, Hartas 5. pantam un Reformas likuma 6.¹ panta trešajai un ceturtajai daļai.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Ministru kabinets – uzskata, ka, vērtējot apstrīdēto vārdu atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, jāņem vērā tas, ka Latvijā notiek administratīvi teritoriālā reforma. Minētās reformas nepieciešamību pamatā nosakot šādi apstākļi:

pirmkārt, pastāvošais valsts administratīvi teritoriālais iedalījums neatbilst subsidiaritātes principam;

otrkārt, administratīvi teritoriālo vienību skaits attiecībā pret to apdzīvotību ir pārlieku liels, tādējādi tiek apgrūtināta optimālas valsts pārvaldes iestāžu sistēmas izveidošana un darbība;

treškārt, pastāvošā administratīvi teritoriālā iedalījuma sistēma nesekmē valsts ekonomisko attīstību;

ceturkārt, pašvaldībās ar nelielu iedzīvotāju skaitu ir salīdzinoši augsts pārvaldes izdevumu īpatsvars, zema administratīvā spēja, nepietiekams pašvaldību funkciju un pakalpojumu izpildes apjoms un nepietiekama finanšu spēja, kas ievērojami kavē to attīstību.

Līdz ar to Latvijā esot nepieciešams īstenot administratīvi teritoriālo reformu, citastarp ievērojot arī blakus esošo pašvaldību intereses, un tās rezultātā izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas nodrošinātu kvalitatīvu pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem.

Ministru kabinets uzskata, ka, vērtējot apstrīdēto Noteikumu Nr.596 pielikuma II sadaļas vārdu atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, esot jāņem vērā arī administratīvi teritoriālās reformas virzība kopš 1992. gada. Šo nepieciešamību nosakot tas, ka reformas īstenošanas process lielā mērā ir politiskās varas īstenošanas un politisko procesu dalībnieku vienošanās process, kurš turpinās ilgu laiku un kurā, mainoties politiskā procesa dalībniekiem, tiek radīti atbilstoši dokumenti un vērtētas optimāla valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma izveidošanas iespējas.

Noteikumi Nr. 596 pieņemti tikai 2007. gada 4. septembrī, tomēr administratīvi teritoriālā reforma Latvijā risinoties jau kopš 1992. gada un tai esot ilglaicīgs raksturs. Šajā procesā esot līdzdarbojusies gan Saeima, gan Ministru kabinets, gan vietējās pašvaldības, gan arī iedzīvotāji. Tādējādi neesot pamatots Pieteikumu iesniedzēju viedoklis par to, ka reforma īstenota patvaļīgi un nav izvērtēta tās atbilstība Reformas likumam.

Ministru kabinets uzsver, ka laika posmā pēc 1992. gada īstenoti daudzi pasākumi administratīvi teritoriālās reformas īstenošanai. Papildus koncepciju, metodikas un pētījumu izstrādei notikusi attiecīgo dokumentu publiska apspriešana un pieņemts Reformas likums. Līdz ar to secināms, ka Noteikumi Nr.596 vērtējami kopsakarā ar visu reformas gaitu. Īstenojot reformu, esot konstatēts, ka, ievērojot tikai brīvprātības principu, vietējo pašvaldību skaitu samazināt ir gandrīz vai neiespējami. Tādēļ Saeima 2005. gada 22. septembrī pieņēmusi likumu „Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā”. Minētie grozījumi paredzējuši būtiskas izmaiņas un jaunu regulējumu attiecībā uz turpmāko administratīvi teritoriālās reformas norisi. Proti, notikusi atteikšanās no brīvprātības principa un par reformas virzītāju noteikta RAPLM. Tāpat Reformas likumā esot noteikts, ka Ministru kabinetam līdz 2006. gada 1. jūlijam jāapstiprina administratīvi teritoriālā iedalījuma projekts.

Laika posmā no 2005. gada 19. oktobra līdz administratīvi teritoriālā iedalījuma projekta pieņemšanai 2006.gada 28.jūnijā notikušas konsultācijas ar visām vietējām pašvaldībām un RAPLM apkopojusi un izvērtējusi pašvaldību iesniegtos priekšlikumus, iepriekš izstrādātos izpētes projektus un priekšlikumu

atbilstību Reformas likumā noteiktajiem novadu veidošanas kritērijiem. Tikai pēc pašvaldību iesniegto priekšlikumu izvērtēšanas un apkopošanas Ministru kabinets izdevis Rīkojumu Nr.478.

Ņemot vērā vairāku pašvaldību vadītāju izteiktos ierosinājumus veidot lielākus novadus, radusies nepieciešamība noskaidrot arī pārējo vietējo pašvaldību viedokļus par lielāku novadu izveidi. Tādēļ RAPLM izsūtījusi visām vietējām pašvaldībām 2007. gada 15. marta vēstuli, aicinot tās izvērtēt iespēju veidot lielākus novadus un iesniegt ministrijai savus priekšlikumus līdz 2007.gada 1.maijam. Ministru kabinets, izvērtējis atsevišķu vietējo pašvaldību atbildes uz 2007. gada 15. marta vēstuli, 2007. gada 13. aprīlī un 31. maijā grozījis Rīkojumu Nr. 478.

Pašvaldību priekšlikumi, kas tika iesniegti, atbildot uz 2007. gada 15. marta vēstuli, esot kompleksi analizēti atbilstoši Reformas likuma 10. panta kritērijiem. Tāpat RAPLM veikusi konsultācijas ar pašvaldību grupām rajonos un politiskajām partijām. Saņemtie priekšlikumi un iebildumi esot rūpīgi analizēti, vērtēti un šā darba rezultātā izdarītas izmaiņas novadu kartē.

Pēc atkārtoto konsultāciju pabeigšanas RAPLM 2007. gada 20. augustā iesniegusi sagatavotos Ministru kabineta rīkojuma grozījumus izskatīšanai Administratīvi teritoriālās reformas padomei, kas tos atbalstījusi.

Rīkojuma grozījumi Ministru kabinetā izskatīti 2007. gada 4. septembra sēdē, kurā piedalījušies daudzu pašvaldību vadītāji un izteikuši savu viedokli par šiem grozījumiem. Sākotnēji Ministru kabinets 2007. gada 4. septembra sēdē pieņēmis Rīkojumu Nr. 604 un tikai pēc tam, pamatojoties uz Reformas likuma 6.¹ panta ceturto daļu, – Noteikumus Nr. 596, citastarp paredzot, ka šie noteikumi stājas spēkā 2008. gada 1. janvārī.

Ievērojot atsevišķu pašvaldību pārstāvju iebildumus, Ministru kabinets noteicis, ka veicamas atkārtotas konsultācijas ar neapmierinātajām pašvaldībām un, ja nepieciešams, līdz 2007. gada 7. decembrim tās var iesniegt atkārtotus priekšlikumus par grozījumiem administratīvi teritoriālā iedalījuma projektā un attiecīgi administratīvi teritoriālā iedalījuma noteikumus. 2007. gada

11. decembrī Ministru kabinets, pamatojoties uz Administratīvi teritoriālās reformas padomes veikto izvērtējumu, pieņēmis gan grozījumus Rīkojumā Nr. 479, gan grozījumus Noteikumos Nr. 596.

Ņemot vērā minēto, Ministru kabinets secina, ka kopš 1992. gada ir notikušas daudzkārtējas konsultācijas par dažādiem novadu pašvaldību risinājumiem un šajā laikā ir vispusīgi izvērtēti dažādi Latvijas administratīvi teritoriālā iedalījuma modeļi. Reformas laikā atbildīgās institūcijas mēģinājušas rast kompromisus sarunās ar pašvaldībām, cenšoties izveidot valstī optimālu administratīvi teritoriālo iedalījumu. Tādējādi administratīvi teritoriālās reformas īstenošana esot notikusi saskaņā gan ar Hartu, gan Reformas likumu.

Ministru kabinets uzsver, ka nav pamatots Pieteikumu iesniedzēju apgalvojums, ka esot pārkāpta Reformas likuma 6.¹ panta ceturrtā daļa, jo neesot ievērota likumā noteiktā ar administratīvi teritoriālo iedalījumu saistītā rīkojuma un noteikumu izstrādāšanas procedūra. Ministru kabineta rīkojuma precizēšana esot bijusi pamatota ar būtiskiem priekšlikumiem, ko iesniegušas pašas pašvaldības, lai turpmāk nodrošinātu rajona pašvaldību funkciju efektīvu izpildi. Ministru kabinets arī ievērojis Reformas likumā noteikto pēctecības principu attiecībā uz dokumentu pieņemšanu, sākotnēji izstrādājot un akceptējot rīkojumu par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu, bet pēc tam – noteikumus par administratīvi teritoriālo iedalījumu.

Ministru kabinets norāda, ka Reformas likuma 6.¹ pants *expressis verbis* nosaka tikai to, ka vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma noteikumiem jābūt pieņemtiem, pamatojoties uz vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu. Taču minētā norma neliedzot tiesības precizēt vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu pēc tā apstiprināšanas Ministru kabinetā. Tādu rīcības brīvību paredzot Reformas likuma 6.¹ pants.

Tādējādi Ministru kabinets secina, ka apstrīdētās Noteikumu Nr. 596 normas atbilst Reformas likuma 6.¹ pantam. Ministru kabinets ne tikai neesot pieļāvis būtiskus procedūras pārkāpumus, bet esot rīkojies saskaņā ar Reformas likuma 6.¹ pantā noteikto procedūru un nodrošinājis vispusīgas konsultācijas ar

pašvaldībām. Ministru kabinets esot bijis tiesīgs izdarīt grozījumus Rīkojumā Nr. 478.

Tā kā Ministru kabinets, izdodot Noteikumus Nr. 596, neesot pārkāpis ne Hartas, ne Reformas likuma normu prasības, apstrīdētās Noteikumu Nr. 596 normas atbilstot arī Satversmes 1. pantam un no šā panta izrietošajam tiesiskuma principam.

Vērtējot jēdziena „konsultācijas ar pašvaldībām par to administratīvo teritoriju robežu izmaiņām” saturu kopsakarā ar Hartas 4. panta trešo un sesto daļu un 5. pantu, kā arī Reformas likuma 6.¹ pantu, visupirms esot jāņem vērā, ka Latvijas normatīvie akti neparedz rīkot referendumus par vietējo pašvaldību teritorijas robežu izmaiņām. Tādējādi pašvaldību iedzīvotājiem neesot „veto tiesību” jautājumos, kas attiecas uz vietējo varu un arī vietējās varas robežu maiņu. Minētās normas nekādā gadījumā neesot saprotamas tādējādi, ka Ministru kabinetam būtu jānosaka tāds vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālais iedalījums, kas būtu pamatots ar atbilstošiem pašvaldību lēmumiem.

Reformas likuma un Hartas normas arī neparedzot precīzu procedūru, kādā veicamas konsultācijas ar vietējām pašvaldībām, un nenosakot šādu konsultāciju saturu administratīvi teritoriālās reformas sakarā, kā arī neparedzot *consensus* principu attiecībā uz lēmumu pieņemšanu gadījumā, kad pašvaldības atsakās piekrist attiecīga novada risinājumam. Pašvaldību viedoklis esot ņemams vērā tikai tiktāl, ciktāl iespējams sasniegt reformas mērķi un panākt izveidojamā novada atbilstību Reformas likuma 10. pantā noteiktajiem kritērijiem.

Ministru kabinets atzīmē, ka ar terminu „konsultācijas” administratīvi teritoriālās reformas laikā saprotama ar jaunu valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu saistītās informācijas aprīte starp RAPLM un pašvaldībām, kuras centrālajai valsts pārvaldei dara zināmus savus apsvērumus par to administratīvās teritorijas iespējamām izmaiņām un pēc tam, kad Ministru kabinets šo informāciju izvērtējis, palīdz pieņemt lēmumu par administratīvi teritoriālā iedalījuma noteikšanu kopumā un katrā atsevišķā gadījumā.

Nemot vērā minēto, Ministru kabinets secina, ka apstrīdētie Noteikumu Nr. 596 3.15., 3.16. un 3.17. punkti, kā arī pielikuma II sadaļas vārdi atbilst Satversmes 1. pantam, Hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam, kā arī Reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai, un lūdz Satversmes tiesu noraidīt Pieteikumu iesniedzēju prasību, bet apstrīdētos Noteikumu Nr. 596 punktus – 3.15., 3.16, 3.17., kā arī pielikuma II sadaļas vārdus atzīt par atbilstošiem visām minētajām augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

4. Latvijas Republikas Tiesībsargs (turpmāk – Tiesībsargs), vērtējot labas pārvaldības principa ievērošanu Noteikumu Nr. 596 pieņemšanas gadījumā, atzīst, ka izpratne par labu pārvaldību valsts pārvaldē joprojām tikai veidojas.

Tiesībsargs norāda, ka patstāvīga tiesību principa statusā pašvaldību tiesībās kā atsevišķā tiesību nozarē tradicionāli tiekot minēta ievēljamība. Vietējās intereses tiekot īstenotas, nevis tās pretstatot sabiedrības interesēm, bet izdarot lietderības apsvērumus rīcības brīvības ietvaros. Tiesībsargs, vērtējot Hartā ietvertās normas, norāda, ka tā faktiski atspoguļojot dažu vispārējo tiesību principu izpratni valststiesībās attiecībā uz pašvaldībām tādu, kāda tā bija pirms 30 gadiem. Hartas 4. panta trešajā daļā tiekot pieņemts, ka decentralizācija padara valsts pārvaldi efektīvāku. Tas nenozīmējot nepieciešamību sistemātiski decentralizēt valsts pārvaldes funkcijas, nododot tās pašvaldību institūcijām. Hartas 4. panta sestajā daļā minētā konsultēšanās pēc būtības nozīmējot lēmumu saskaņošanas kārtību, kas vērsta uz blakņu noskaidrošanu un lēmumu efektivitāti. Saskaņošana nozīmējot lēmuma adresāta iespēju izteikt motivētas iebildes. Savukārt lēmuma pieņemējam esot pienākums izvērtēt šīs iebildes.

Hartas 5. pants attiecoties uz valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu. Tas neesot jautājums, kas būtu izšķirams vietējā referendumā. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 48. panta otrā daļa šajā ziņā nosakot iestādei pienākumu noskaidrot iedzīvotāju viedokli un jo īpaši izskaidrot iedzīvotājiem savu viedokli. Vēlēšanas vai valdības maiņa nebūtu uzskatāma par apstākli, kas

nosaka nepieciešamību atsākt sarunas, jo valsts pārvaldes darbība ir nepārtraukta un pēctecīga. Taču šis konsultēšanās pienākums nekādā veidā neesot skaidrojams kā pašvaldības veto tiesības.

Atbilstoši Reformas likuma 6.¹ panta trešajai daļai Ministru kabineta pienākums, pieņemot lēmumu, būtu izskaidrot, kāpēc pašvaldību viedoklis nav ņemts vērā. Tiesībsargs uzsver, ka dažādu pārvaldes iestāžu pilnvērtīgas savstarpējās informācijas apmaiņas trūkums nebūtu uzskatāms par tādu vispārēja tiesību principa pārkāpumu, kura dēļ pieņemtais lēmums varētu tikt atzīts par juridiski spēkā neesošu.

5. Latvijas Pašvaldību savienība informē, ka jau kopš 1992. gada ir līdzdarbojusies administratīvi teritoriālās reformas procesā. Minētā reforma aktīvi apspriesta Latvijas Pašvaldību savienības kongresos un atspoguļota arī tajos pieņemtajās rezolūcijās. No kongresu materiāliem secināms, ka administratīvi teritoriālā reforma jāīsteno, citastarp ievērojot gan subsidiaritātes, gan valsts varas dalīšanas principu. Kā īpaši nozīmīgs reformas kontekstā atzīmēts vietējo pašvaldību brīvprātīgas apvienošanās princips.

Sniedzot viedokli par Reformas likumā Ministru kabinetam noteiktā konsultēšanās pienākuma robežām, tiek norādīts, ka minētais pienākums izriet gan no reformas sākotnējiem mērķiem, gan no likumiem, gan no Latvijai saistošiem starptautiskajiem tiesību aktiem. Konsultēšanās pienākums varot tikt arī pilnveidots, piemēram, izstrādājot likumu par vietējiem referendumiem.

Ministru kabinetam likumi attiecībā uz vietējo pašvaldību robežu grozīšanu nosakot pienākumu ne vien konsultēties ar pašvaldībām, bet arī saskaņot pašvaldības robežas ar tās domes (padomes) pieņemtajiem lēmumiem. Savukārt pašvaldības dome (padome) nevarot pieņemt lēmumu robežu grozīšanas jautājumā, ja nav veiktas konsultācijas ar iedzīvotājiem. Līdz ar to Ministru kabineta lēmums, kas neatbilst pašvaldības lēmēj institūcijas lēmumam, esot nelikumīgs.

Ja ieinteresēto pašvaldību lēmumi un Ministru kabineta lēmumi nonāk pretrunā, tad Ministru kabinets patstāvīgi pieņemt lēmumu neesot tiesīgs. Tātad, ja Ministru kabineta un vietējo pašvaldību lēmumi ir atšķirīgi, robežu

grozīšana esot iespējama vienīgi ar Saeimas pieņemtu likumu. Savukārt procedūru, kādā vietējai pašvaldībai jāpieņem lēmums par administratīvās teritorijas maiņu, nosakot likums „Par pašvaldībām”. Lēmumu drīkstot pieņemt tikai pašvaldības dome (padome), ja pirms tam veikta iedzīvotāju aptauja.

Vērtējot kultūrvēsturisko tradīciju nozīmi attiecībā uz administratīvi teritoriālo iedalījumu, vajagot paturēt prātā, ka kultūrvēsturiskā daudzveidība ir valsts un tautas bagātība. Tāpēc kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšana un, cik vien tas iespējams, atjaunošana esot vērtējama kā sociālo un ekonomisko izaugsmi veicinošs faktors. Ja reformas gaitā tiek veidotas teritorijas, kurām piemīt kopējas vēsturiski izveidojušās etniskas vai kultūras īpatnības, šīs teritorijas iegūstot papildu resursu attīstībai. Tāpēc gadījumā, kad vietējie iedzīvotāji un viņu ievēlētie pašvaldību deputāti ierosina veidot administratīvās teritorijas, respektējot kultūrvēsturiskās tradīcijas, šāda iniciatīva būtu atbalstāma. Tādējādi tikšot iegūts lielāks sociālekonomiskās attīstības potenciāls nekā dotu „mehāniska apvienošana un ar to saistītais mēroga ekonomijas efekts”.

Vērtējot administratīvi teritoriālās reformas atbilstību Satversmes 1.pantam, tā esot jāskata kopsakarā arī ar tiem likuma grozījumiem, kas regulē vietējo pašvaldību vēlēšanas. Proti, reformas rezultātā samazināšoties vietējo pašvaldību deputātu skaits. Piemēram, 1997. gada pašvaldību vēlēšanās esot ievēlēti 4445 deputāti, proti, par 390 deputātiem mazāk nekā būtu tad, ja tiktu vēlētas rajonu padomes, un aptuveni trīs reizes mazāk nekā 1989. gada pašvaldību vēlēšanās. Latvijā vietējo pašvaldību domēs (padomēs) ievēlēto deputātu skaits esot viens no mazākajiem visā Eiropā. Arī pilnvērtīgai vietējo pašvaldību saistošo noteikumu un vietējās politikas izstrādei deputātu skaits pašreizējās pašvaldībās esot pārāk mazs. Tāpēc esot grūti izveidot pienācīgi darboties spējīgas komitejas, un šis apstāklis neveicinot pašvaldību saistošo noteikumu kvalitāti, kā arī pietiekamu iedzīvotāju un ekspertu iesaisti šādu mazu komiteju darbībā. Samazinoties deputātu skaitam, esot paredzams, ka plaša starp tautu un varu kļūšot vēl lielāka, un tas kopumā neveicināšot demokrātijas attīstību Latvijā.

Patlaban īstenotā administratīvi teritoriālā reforma nenodrošināšot lauku iedzīvotājiem to, ka viņiem arī pēc reformas būs vismaz viens deputāts, kas tiktu ievēlēts no pirmsreformas pagasta teritorijas. Līdz ar to jaunā kārtība nebūšot pietiekami demokrātiska. Ņemot vērā minēto, Latvijas Pašvaldību savienība secina, ka administratīvi teritoriālā reforma neatbilst Satversmes 1. pantam, Hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam, kā arī Reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai.

6. Latvijas Universitātes Ekonomikas un vadības fakultātes Publiskās pārvaldes katedra informē, ka no 18. gadsimta sākuma Latvijas teritorijā pakāpeniski sāka veidoties reģionālā līmeņa iedalījuma struktūra – apriņķi, kas pastāvēja līdz 1950. gadam. Savukārt pagasti Latvijas teritorijā esot atjaunoti 19. gadsimta sākumā, kad tie kļuvuši par administratīvajām vienībām un tikušas nodibinātas arī pagastu tiesas.

Pēc Pirmā pasaules kara Latvijā bijuši 17 apriņķi, 22 pilsētas, 15 miesti ar sašaurinātām pilsētu tiesībām, 43 miesti ar pilsētu pašvaldību tiesībām un nedaudz vairāk par 500 pagastiem. Arī 1925. gadā esot īstenota teritoriālā reforma, bet tā maz skārusi pagastu robežas. 1940. gadā Latvijā bijuši 517 pagasti.

Pēc Otrā pasaules kara Latvijas administratīvi teritoriālā iedalījuma izmaiņas pamatā noteikuši ideoloģiski apsvērumi. 1945. gadā 510 pagasti esot sadalīti 1362 ciemu padomēs, bet laikā no 1946. gada līdz 1947. gadam atsevišķi lieli apriņķi sadalīti divās daļās.

Būtiskas administratīvi teritoriālā iedalījuma izmaiņas notikušas 1949. gadā – apriņķu vietā izveidoti rajoni. Sākotnēji bijuši 58 rajoni, bet 1967. gadā pakāpeniski īstenotās rajonu apvienošanas rezultātā to skaits samazinājies līdz 26 rajoniem. Savukārt ciemu padomju skaits samazinājies līdz 468 ciemu padomēm.

Pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas ciemu padomes esot pārdēvētas par pagastiem. Atjaunots arī vēlēšanu un tiesu iekārtas iedalījums piecos apgabalos – Vidzeme, Zemgale, Kurzeme, Latgale un Rīga. Tomēr šo piecu

apgabalu robežas nesakrīt ar vēsturisko reģionu robežām, jo esot pieskaņotas rajonu robežām.

Līdz 1967. gadam izveidoto rajonu skaits – 26 – joprojām palicis nemainīgs. Septiņas republikas pilsētas neietilpstot rajonu teritorijās. 2008. gada 1. augustā Latvijā kā vietējās pašvaldības darbojušās 59 pilsētu pašvaldības (arī 7 republikas pilsētas), 428 pagastu pašvaldības un 37 novadu pašvaldības. Lielākā daļa novadu izveidojušies, vairākām pašvaldībām apvienojoties, bet esot arī tādi novadi, kas izveidoti, gluži vienkārši pārdēvējot pagastu par novadu.

Vērtējot kultūrvēsturisko tradīciju lomu administratīvi teritoriālā iedalījuma noteikšanā, tiek norādīts, ka minētajām tradīcijām ir būtiska loma. Tomēr vēstures gaitā, nosakot administratīvo teritoriju robežas, esot ņemti vērā arī racionalitātes apsvērumi.

Vislabākais veids, kā noteikt administratīvi teritoriālo iedalījumu, esot attiecīga referenduma rīkošana, taču Latvijā to neparedzot likums. Otrs veids esot konsultēšanās ar vietējām pašvaldībām. Nozīmīgs konsultēšanās aspekts esot vietējo pašvaldību iedzīvotāju informētība par reformu. Kaut arī Reformas likums nekonkretizējot konsultēšanās formu, jau kopš 1993. gada notikusi administratīvo teritoriju izpēte, apvienošanās projektu sagatavošana, ekspertu iesaistīšana un pašvaldību līdzdarbība. Līdz ar to, vērtējot Hartā noteiktā konsultēšanās pienākuma izpildi, tiek secināts, ka minētais pienākums ir izpildīts. Tādējādi, neīstenojot administratīvi teritoriālo reformu, tikšot ierobežota pašvaldību attīstība un līdz ar to pazemināšoties arī iedzīvotāju dzīves kvalitāte.

7. Latvijas Policijas akadēmijas Valsts tiesību katedras vadītājs profesors, Dr. iur. Ziedonis Rags, vērtējot 2007. gada 15. marta vēstuli, secina, ka tajā nav norādīts lielāka novada izveides mērķis un pamatojums. Minētā vēstule atzīstama par vienpusēju informatīvu aktu un nevarot tikt atzīta par konsultēšanos ar vietējām pašvaldībām ne Reformas likuma, ne Hartas izpratnē. Līdz ar to varot secināt, ka konsultēšanās ar vietējām pašvaldībām nav notikusi.

Tādējādi tiek secināts, ka Noteikumi Nr. 596 neatbilst ne Satversmes 1. un 101. pantā nostiprinātajiem principiem, ne Hartas 4. panta trešajai, sestajai daļai un 5. pantam, ne arī Reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai un būtu atzīstami par spēkā neesošiem no to pieņemšanas brīža.

8. Biznesa augstskolas „Turība” Juridiskās fakultātes Publisko tiesību katedra norāda, ka administratīvi teritoriālā reforma ir sarežģīts juridisks, politisks un budžeta procedūras mehānisms, kura ietvaros tiek pārskatīts Latvijas Republikas administratīvi teritoriālais iedalījums un pastāvošā vietējo pašvaldību sistēma. Izvērtējot, vai minētā reforma atbilst tiesību aktiem, vajagot ņemt vērā tās mērķi, proti, tiesai esot jāpārbauda, vai izraudzītais risinājums nodrošina administratīvi teritoriālās reformas mērķa sasniegšanu.

Izvērtējot atsevišķus administratīvi teritoriālās reformas posmus, visupirms esot nepieciešams pārbaudīt valsts varas institūciju kompetenci pieņemt noteikta satura lēmumus par administratīvi teritoriālo reformu. Ņemot vērā Satversmes tiesas praksi, tiek secināts, ka likumdevējam pašam ir jāizlemj svarīgākie valsts dzīves jautājumi. Administratīvi teritoriālā iedalījuma projekta apstiprināšana un skaidra viedokļa paušana par to, kādā veidā īstenojama administratīvi teritoriālā reforma, esot uzskatāma par fundamentālu jautājumu, kas būtiski ietekmēs Latvijas valsts pārvaldes kvalitāti un iedzīvotāju vajadzību apmierināšanu, kā arī prasīs nozīmīgus pārkārtojumus valsts pārvaldes organizācijā un sabiedrības dzīvē.

Administratīvi teritoriālajai reformai nepieciešams nodrošināt pienācīgu demokrātisko leģitimitāti, proti, nodrošināt ne tikai to, lai šīs reformas ietvaros tiktu ne tikai pieņemti lēmumi, bet arī to, lai sabiedrība un vietējās pašvaldības šos lēmumus īstenotu. Tik nozīmīgā valsts dzīves reformas jautājumā likumdevējs nedrīkstētu aprobežoties ar formālu deleģējumu attiecīgo jautājumu izlemt Ministru kabinetam.

Ņemot vērā minēto, lēmums par administratīvi teritoriālo iedalījumu būtu jāpieņem Saeimai.

Vērtējot RAPLM pienākumu konsultēt ar vietējām pašvaldībām par administratīvi teritoriālā iedalījuma projekta apstiprināšanu, vajagot ņemt vērā, ka RAPLM, kā arī Ministru kabinetam nav pienākuma pilnībā akceptēt vietējo pašvaldību paustos viedokļus.

Līdzdalības princips nozīmējot to, ka dialoga ceļā tiek rasts abpusēji pieņemams kompromiss. Taču līdzdalības princips nozīmējot arī to, ka notiek efektīva diskusija, kuras ietvaros lēmuma pieņēmējs, sastopoties ar vērā ņemamiem argumentiem, vai nu koriģē savu lēmumu, vai arī piedāvā papildu argumentāciju lēmuma pieņemšanai. Tāpat juridiski neesot iespējams pārvērtēt vietējo pašvaldību pausto viedokli un Ministru kabineta pamatojuma pietiekamību.

Nozīmīgs apstāklis esot arī tas, ka administratīvi teritoriālā reforma tiek veikta nevis vietējo pašvaldību interesēs, bet gan valsts iedzīvotāju interesēs, kuriem reformas gaitā tiktu nodrošināta labāka pārvaldība vietējās pašvaldībās un lielākas iespējas saņemt kvalitatīvus pakalpojumus.

Biznesa augstskolas „Turība” Juridiskās fakultātes Publisko tiesību katedra uzsver, ka Reformas likums *expressis verbis* neuzliek Ministru kabinetam par pienākumu vērtēt atsevišķu pašvaldību kultūrvēsturiskās tradīcijas administratīvi teritoriālās reformas ietvaros.

Tāpat tiek atzīmēts, ka, vērtējot administratīvi teritoriālo reformu, jāņem vērā tās pabeigtības raksturs. Proti, administratīvi teritoriālās reformas kontekstā vērā ņemams esot tas apstāklis, ka joprojām nav panākta vienprātība par otrā līmeņa pašvaldībām.

Izšķiroties par otrā līmeņa pašvaldību veidošanu, likumdevējs neapšaubāmi pārskatīšot arī pirmā līmeņa pašvaldību kompetenci un, iespējams, šo pašvaldību teritoriālo iedalījumu. Savukārt tas nozīmējot, ka ir iespējams vērtēt pienācīgas pārvaldības principu ievērošanu administratīvi teritoriālās reformas īstenošanas gaitā.

Satversmes tiesa **s e c i n ā j a:**

9. Administratīvi teritoriālā reforma tika uzsākta neilgi pēc Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanas. Tās mērķis bija uzlabot Latvijas valsts pārvaldes sistēmas darbību un paaugstināt iedzīvotāju dzīves kvalitāti. Lai veiktu reformu, bija nepieciešams izsvērti risināt dažādu problēmu kopumu.

Latvijas valdības konsekventi bija noteikušas administratīvi teritoriālo reformu par vienu no savas darbības prioritātēm (*sk., piemēram, Valda Birkava vadītā Ministru kabineta 1993. gada 20. jūlija Ziņojuma par kabineta sastādīšanu un deklarācijas par kabineta iecerēto darbību sadaļu „Valsts pārvaldes reforma”, kā arī 2000. gada 5. maija Deklarācijas par Andra Bērziņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību 7.2.1. punktu; 2002. gada 7. novembra Deklarācijas par Einara Repšes vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību 22.2.1. punktu; 2004. gada 9. marta Deklarācijas par Induļa Emša vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību IV sadaļu; 2004. gada 1. decembra Deklarācijas par Aigara Kalviša vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību sadaļas „Pašvaldības” 1. punktu; 2006. gada 7. novembra Deklarācijas par A. Kalviša vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību sadaļas „Neatliekamie uzdevumi, kas valdībai izpildāmi jau tuvākajos gados, lai nodrošinātu NAP sekmīgu īstenošanu” 10. punktu, sadaļas „Rīcībspējīgas pašvaldības un policentriskā attīstība” 1. punktu un 2007. gada 20. decembra Deklarācijas par Ivara Godmaņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību sadaļas „Neatliekamie uzdevumi, kas valdībai izpildāmi jau tuvākajos gados” 11. punktu).*

Minētās reformas nozīmīgums ir apliecināts arī Nacionālajā attīstības plānā, kurā uzsvērts, ka jāizveido spēcīgas un rīcībspējīgas vietējās pašvaldības (*sk. Latvijas Nacionālā attīstības plāna 2007. – 2013. gadam 4.1.3. punktu).*

9.1. Administratīvi teritoriālās reformas mērķis saskaņā ar Reformas likuma 2. pantu bija izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām. Reforma lielā mērā ir saistīta ar racionāla vietējās pašvaldības lieluma (teritorijas) noteikšanu, lai pašvaldība spētu efektīvi un optimāli pildīt visas savas autonomās, kā arī tai uzdotās vai deleģētās funkcijas. Reformas mērķis ir atrast piemērotu modeli, kurš novērstu

pastāvošo vietējo pašvaldību sadrumstalotību un līdz ar to arī mazinātu resursu neracionālu izmantošanu.

Lielākā vietējā pašvaldībā ir labākas iespējas koncentrēt finanšu līdzekļus, piesaistīt investīcijas, pieņemt darbā kvalificētus speciālistus un nodrošināt darbinieku specializāciju, kā arī plašāk izmantot uzņēmējdarbības veicināšanas līdzekļus. Lielākas pašvaldības ir vairāk atvērtas inovācijām un var labāk sadarboties ar citām vietējām pašvaldībām un valsts pārvaldes iestādēm, kā arī uzņēmējiem (*sk. Latvijas Universitātes Ekonomikas un vadības fakultātes Publiskās pārvaldes katedras atzinuma 7. lpp., lietas materiālu 19. sēj. 144. lpp.*). Šādā kontekstā arī Pasaules Banka un ārvalstu eksperti bija vairākkārt norādījuši uz administratīvi teritoriālās reformas nepieciešamību (*sk., piemēram: Ziņojums Nr. 25466 „Latvija pēc teritoriālās reformas”. Pasaules Bankas dokuments, 2003. gada 9. maijs; Koht H. Does local democracy have a future? The case of local government in Latvia. Latvija 2020. Nākotnes izaicinājumi sabiedrībai un valstij // LU Akadēmiskais apgāds, 2008, 41.–51.lpp.*).

Tādējādi reformas rezultātam vistiešākajā veidā ir jānodrošina vietējo pašvaldību sociālekonomiskās attīstības līmeņa paaugstināšanās.

9.2. 2008. gada 18. decembrī Saeima pieņēma Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu. Tas tika izsludināts 2008. gada 30. decembrī. Likums stājās spēkā nākamajā dienā pēc tā izsludināšanas, proti, 2008. gada 31. decembrī.

Saskaņā ar Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pārejas noteikumu 1. punktu spēku zaudēja likums „Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu”, savukārt saskaņā ar pārejas noteikumu 2. punktu spēku zaudēja Reformas likums.

Likuma „Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību” 10. pants nosaka: „Ja spēku zaudē likuma norma, kas pilnvarojusi Ministru kabinetu izdot noteikumus, par spēku zaudējušiem

uzskatāmi arī noteikumi, kas izdoti, pamatojoties uz spēku zaudējušo likuma normu.” Noteikumi Nr. 596 tika izdoti, pamatojoties uz Reformas likuma 6.¹ panta ceturto daļu. Tātad Noteikumi Nr. 596, kuros ietvertas apstrīdētās normas, ir zaudējuši spēku 2008. gada 31. decembrī. Saskaņā ar vispārējiem tiesību principiem normatīvais akts zaudē spēku, ja stājies spēkā cits normatīvais akts, kuram ir tāds pats vai augstāks juridiskais spēks un kurš regulē tos pašus jautājumus. Tādējādi, lai arī Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā tas *expressis verbis* nav noteikts, ar šā likuma spēkā stāšanos Noteikumi Nr. 596 ir zaudējuši savu spēku, jo spēku ir zaudējusi Reformas likuma 6.¹ panta ceturtdā daļa.

Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2.punkts paredz, ka tiesvedību lietā var izbeigt līdz sprieduma pasludināšanai ar Satversmes tiesas lēmumu, ja apstrīdētā tiesību norma (akts) ir zaudējusi spēku. Savukārt minētā panta pirmās daļas 4. punkts paredz, ka tiesvedību lietā var izbeigt līdz sprieduma pasludināšanai ar Satversmes tiesas lēmumu, ja spēku ir zaudējusi norma (akts), atbilstība kurai tiek apstrīdēta.

Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. un 4. punkts ir vērsts uz to, lai nodrošinātu Satversmes tiesas procesa ekonomiju un Satversmes tiesai nebūtu jātaisā spriedums lietās, kurās strīds vairs nepastāv (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 12. jūnija lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-06-03 11.2. punktu*).

Interpretējot kopsakarā Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 1. pantu, ir redzams, ka Satversmes tiesas likuma mērķis un Satversmes tiesas uzdevums ir veicināt tiesību sistēmas sakārtošanu, kā arī veikt kontroli pār to, lai konstitucionālās institūcijas ar to izdotajiem aktiem neizjauktu valsts varas savstarpējās kontroles un līdzsvara attiecības” [*Satversmes tiesas 2000. gada 5. aprīļa lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 04-06(99)*].

Līdz ar to Satversmes tiesai jānoskaidro, vai tiesvedība lietā ir turpināma arī pēc tam, kad Noteikumi Nr. 596 zaudējuši spēku, proti, vai vēl joprojām pastāv Pieteikumu iesniedzēju tiesību aizskārums un vai to var novērst šīs lietas ietvaros.

10. Satversmes tiesas likuma 19. panta pirmā daļa noteic, ka pašvaldības dome (padome) pieteikumu „var iesniegt tikai tad, ja apstrīdētais akts aizskar attiecīgās pašvaldības tiesības”. Lai secinātu, vai Satversmes tiesa ir tiesīga izskatīt lietu pēc Pieteikumu iesniedzēju pieteikuma, jāizvērtē, vai apstrīdētās normas aizskar attiecīgās vietējās pašvaldības tiesības, proti, vai no normām, atbilstība kurām tiek apstrīdēta, izriet tiesības konkrētajai pašvaldībai un vai apstrīdētā norma aizskar šīs tiesības, proti, rada pašvaldībai kādas nelabvēlīgas tiesiskās sekas (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 5. un 14. punktu*).

Pieteikumu iesniedzējas norāda, ka administratīvi teritoriālā reforma esot īstenota, neievērojot konsultēšanās principu, kas izrietot no Reformas likuma 6.¹ panta pirmās daļas un Hartas 4. panta sestās daļas un 5. panta, kā arī subsidiaritātes principu, kas izrietot no Hartas 4. panta trešās daļas. Līdz ar to, pēc Pieteikumu iesniedzēju domām, īstenotā reforma neatbilst arī no Satversmes 1. panta izrietošajam tiesiskuma principam.

Lai turpinātu tiesvedību lietā, Satversmes tiesai ir jākonstatē, vai aizskārums joprojām pastāv attiecībā uz katru no minētajām normām.

11. Izvērtējot Pieteikumu iesniedzēju prasījumus, ir jāņem vērā, ka īstenojamā reforma aptver visu valsts teritoriju un sava mēroga dēļ paredz konceptuālas izmaiņas visu Latvijas Republikas vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālajā iedalījumā. Šādas visaptverošas reformas ietvaros lēmēj institūcijām ir atstājama ievērojama rīcības brīvība, kas īstenojama, ievērojot sabiedrības intereses [*sk.: Knemeyer F.L., Kommunale Neugliederung vor den Landesverfassungsgerichten, Starck C., Stern K. (Hrsg.) Landesverfassungsgerichtbarkeit, Teilband (III), Baden Baden, 1983, S. 162*].

Administratīvi teritoriālā reforma neietekmē tikai atsevišķas vai nedaudzas vietējās pašvaldības. Līdz ar to tiktāl, ciktāl attiecīgais pārveidojums nav vērsts uz kādu konkrēti identificējamu atsevišķu vietējo pašvaldību, bet ietekmē valsts teritoriju kopumā vai ievērojamā tās daļā, par reformas īstenošanu atbildīgā lēmēj institūcija pamatā ir brīva noteikt galvenās intereses, kas liekamas reformas pamatā, kā arī kritērijus, pēc kuriem tā īstenojama.

12. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversmes normu saturu noteiktā apjomā vienmēr iespējams vērtēt no tiesību viedokļa. Nav šaubu par to, ka tiesības un politika pamatlikumā ir cieši saistīti jēdzieni, jo tiesiskā valstī politika nevar būt pilnīgi brīva no tiesībām un arī likumdevēju varu un izpildvaru saista Satversmes prasības (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 17. punktu*).

Tomēr Satversmes tiesa savās pilnvarās nav neierobežota, proti, tā konkrētu lietu ir tiesīga izvērtēt tikai tiktāl, ciktāl uz to iespējams attiecināt tiesību (juridiskos) argumentus, tos atdalot no tiesībpolitiskiem argumentiem. Tiesībpolitiskie argumenti ir balstīti uz konkrētu sabiedrības modeli, t.i., paradigmu, kas veicina sabiedrības modeļa transformāciju (*sk.: Habermas J. Paradigms of Law // 17 Cardozo Law Review, 1995–1996, p. 771*). Tāpat tiesībpolitiskie apsvērumi nosaka sasniedzamo mērķi, t.i., vispārēju – ekonomisko, politisko un sociālo sabiedrības dzīves aspektu uzlabojumu. Juridiskie apsvērumi paredz noteikumus, kas ir jāievēro nevis tāpēc, ka tie paši par sevi nodrošinās vēlamo ekonomisko, politisko un sociālo situāciju, bet tādēļ, ka to prasa tiesiskums (*sk.: Dworkin R. Taking Rights Seriously // Duckworth, 1977, p. 22*). Juridiska argumentācija visupirms balstās uz normu interpretāciju un tiesību principu satura noskaidrošanu. Izmantojot juridisko argumentāciju, lietas rezultāts sākotnēji nav paredzams.

Tāpat par jautājumiem, kuru izlemšanai nav noteiktas pietiekami stingras juridiskas kategorijas un standarti, bet kuros izdarāmie secinājumi pārsvarā ir atkarīgi no politiskās lietderības, jālemj demokrātiski leģitimētiem, politiskiem valsts orgāniem, pirmām kārtām – likumdevējam (*sk.: Levits E. Par tiesiskās vienlīdzības principu. Par līdztiesību likuma un tiesas priekšā un diskriminācijas aizliegumu. Par Satversmes 91.pantu // Latvijas Vēstnesis, 2003. gada 8. maijs, Nr. 68*).

Satversmes tiesas kompetences robežas noteic Satversmes tiesas likums, un tas nepiešķir Satversmes tiesai tiesības vērtēt citu valsts varas konstitucionālo institūciju rīcības politisko lietderību (*sk.*

Satversmes tiesas 2005. gada 11. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-08-01 9. punktu un 2007. gada 10. maija lēmuma lietā Nr. 2007-10-0102 10. punktu).

Līdz ar to Satversmes tiesa izlemj lietu, pamatojoties uz juridiskiem argumentiem, lai noskaidrotu, vai ir pieņemti prettiesiski lēmumi, kas liecina par būtiskiem juridiskiem pārkāpumiem. Savukārt izšķiršanās par politiskiem jautājumiem ir demokrātiski leģitimēta likumdevēja kompetencē.

13. Satversmes 1. pants noteic, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika. No Satversmes 1. panta izriet vairāki tiesiskas valsts principi, tostarp arī tiesību virsvadības princips, kas valsts pārvaldē tiek saukts par pārvaldes tiesiskuma principu. No demokrātiskas republikas jēdziena visām valsts institūcijām izriet pienākums savā darbībā ievērot likumību, varas dalīšanu un veikt savstarpēju uzraudzību, ievērojot publiskās varas pakļautību likumam, t.i., likuma virsvadību un citus tiesiskas valsts principus. Valsts pārvaldei demokrātiskā un tiesiskā valstī sabiedrības uzticētās funkcijas jāpilda godīgi, efektīvi un taisnīgi, tās rīcībai jāatbilst likumiem (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 27. marta sprieduma lietā Nr. 2007-17-05 13. punktu*).

13.1. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka Satversmes 1. pants ietver arī pašvaldības principu. Šis princips aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 8. punktu*). Minimālo prasību kopums, t.i., pašvaldības princips, ietver vietējās pašpārvaldes esamību un tās demokrātisku leģitimāciju. Noskaidrojot pašvaldības principa saturu, jāņem vērā tiesībpolitiski principi, piemēram, subsidiaritātes princips, sociāli atbildīgas valsts princips, kā arī sabiedriskā labuma apsvērumi. Turklāt šo principu izpratne laika gaitā var mainīties. Tādējādi pašvaldības princips kā tāds netiek skarts, ja tiek īstenota mazāku vietējo pašvaldību apvienošana lielākā novadā. Taču pašvaldības princips pats par sevi negarantē konkrētu subsidiaritātes principa modeli, kādu to vēlas vietējās pašvaldības. Tāpat minētais princips neprasa konkrētu uzklaušanās procedūras formu un saturu, ciktāl tas nav konkretizēts likumos.

Saskaņā ar tiesiskuma principu un pašvaldības principu valsts institūciju pienākums ir, izstrādājot administratīvi teritoriālo reformu, ievērot normatīvajos aktos un Latvijai saistošos starptautiskajos līgumos noteikto kārtību.

13.2. 1996. gada 22. februārī Saeima pieņēma likumu „Par 1985.gada 15.oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu”. Ar šo likumu Latvija sākotnēji pievienojās 26 no 30 Hartas pantiem. 1999. gada 22. aprīlī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi likumā „Par 1985.gada 15.oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu””. Ar šo likumu Latvija pievienojās vēl trijiem Hartas pantiem. Līdz ar to Latvija nav pievienojusies tikai Hartas 9. panta devītajai daļai, kurā paredzētas vietējo pašvaldību tiesības uz pieeju nacionālajam kapitāla tirgum.

Hartas preambulā norādīts, ka pašvaldības, kurām uzlikta pienācīga atbildība, var nodrošināt pārvaldību, kas ir gan efektīva, gan arī pietuvināta iedzīvotājiem. Tāpat Hartas preambulā ir uzsvērts, ka vietējo pašvaldību stiprināšana ir būtisks ieguldījums uz demokrātiskiem principiem un varas decentralizāciju balstītas Eiropas veidošanā.

Tomēr ir jāņem vērā, ka vietējo pašvaldību kā viena no demokrātiskas iekārtas pamatiem stiprināšana var izpausties dažādi, proti, Harta *a priori* nenoteic, kādam jābūt vietējo pašvaldību administratīvajam iedalījumam. Minētā demokrātijas stiprināšana vienlīdz lielā mērā ir iespējama arī īstenojot vietējo pašvaldību apvienošanu lielākās pašvaldībās, ja vien tiek ievēroti likumu un Hartas nosacījumi un netiek apdraudēts pašvaldības princips kā tāds.

Tādējādi Satversmes tiesai jānoskaidro, vai šobrīd vēl pastāv Pieteikumu iesniedzēju tiesību aizskārums attiecībā uz subsidiaritātes principa un uzklauššanas principa ievērošanu, veicot administratīvi teritoriālo reformu.

14. Pieteikumu iesniedzējas norāda, ka reforma ierobežošot pašvaldībām piešķirtās pilnvaras, šis ierobežojums neesot pamatots un līdz ar to tiekot pārkāpts subsidiaritātes princips, kas izriet no Hartas 4. panta trešās daļas. Hartas 4. pants ietver vispārīgus nosacījumus, pēc kuriem nosakāmi pašvaldību

pienākumi un tām noteikto kompetenču daba. No Hartas 4. panta trešās daļas izriet subsidiaritātes princips, kas paredz: ja uzdevums pēc sava apjoma un dabas nav tāds, ka tas jāizpilda plašākā teritorijā, un to neprasa efektivitātes un ekonomijas apsvērumi, tad tas jādeleģē vietējā līmeņa varai. Taču šī daļa neparedz prasību, lai sistēmiski tiktu decentralizētas funkcijas tādām pašvaldībām, kuras to dabas un mēroga dēļ var pildīt vienīgi ierobežotus uzdevumus [sk.: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (ETS No. 122)*,

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>].

14.1. Subsidiaritātes principu iespējams interpretēt divējādi: no vienas puses, lai attaisnotu pilnvaru nodošanu augstāka varas struktūras līmeņa institūcijai un, no otras puses, lai paturētu zināmas pilnvaras tajā līmenī, kas pilsoņiem tuvāks. Hartā princips ir nostiprināts tādā nozīmē, kas paredz pienākumu rūpēties, lai tiktāl, ciktāl tas iespējams, lēmumi tiktu pieņemti pilsonim tuvākā līmenī. Atkāpe no šā principa pieļaujama tikai absolūtas nepieciešamības dēļ (sk. *Satversmes tiesas 2008.gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 18. punktu*).

Tādējādi subsidiaritātes princips raksturo varas attiecības starp augstāku pārvaldes līmeni un zemāku pārvaldes līmeni. Princips nozīmē, ka augstāks pārvaldes līmenis var iejaukties tikai tad, ja zemākais līmenis nespēj pienācīgā kārtā pildīt savus uzdevumus, un pretēji – šis pats princips aizliedz augstākajam līmenim iejaukties, ja zemākais līmenis spēj pienācīgā kārtā pildīt savus uzdevumus. Princips pats par sevi nevis pilnībā liedz augstākam līmenim iejaukties zemāka līmeņa kompetences īstenošanā, bet gan noteic šīs iejaukšanās apjomu un nepieciešamo intensitāti. Līdz ar to subsidiaritāte ir saistīta ar varas sadalījumu starp dažādiem līmeņiem un pārraudzību; subsidiaritāte ietver funkciju un finansējuma pārdales efektivitātes pārraudzību un zināmā mērā kalpo par politikas vadlīniju. Līdz ar to subsidiaritātes princips ir galvenokārt politisks princips, kura mērķis ir tuvināt lēmumu pieņemšanu iedzīvotājiem. Subsidiaritāte liek paturēt prātā decentralizācijas politisko raksturu un to, ka pilnvaras vietējai varai tiek piešķirtas, nevis deleģētas

[sk.: *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) Local and regional authorities in Europe, No. 55, p. 33*]. Jāpiekrīt arī Tiesībsarga atzinumā norādītajam, ka, nosakot konkrēta principa, tostarp subsidiaritātes principa, saturu, būtu jāņem vērā tiesībpolitiski apsvērumi (sk. *lietas materiālu 23. sēj. 141. lpp.*).

Subsidiaritātes princips, kaut arī tas centrālajai varai uzliek noteiktus pienākumus, kā arī liedz tai īstenot atsevišķas darbības, būtībā tomēr nozīmē politiski motivētu izšķiršanos par to, kā lietderīgāk un efektīvāk organizēt funkciju sadali starp centrālo valsts varu un vietējām pašvaldībām. Mūsdienu sabiedrības dažādība, kā arī valsts īstenojamo funkciju daudzpusība uzliek valsts varai par pienākumu, izšķīroties par atsevišķu funkciju nodošanu vietējām pašvaldībām, elastīgi un operatīvi meklēt piemērotāko un lietderīgāko konkrētas problēmas risinājumu. Tādējādi šādu lēmumu pieņemšana pamatā ir izšķiršanās par sociāl-ekonomiskā pamatojuma lietderību.

Līdz ar to Satversmes tiesas uzdevums pašvaldības principa kontekstā ir vērtēt tikai to, vai funkciju pārdalīšanu (nodošanu) īstenojusi tā valsts varas institūcija, kurai ir atbilstošas pilnvaras, ka arī to, vai funkciju pārdalīšanā (nodošanā) ievēroti Satversmē, likumos un starptautiskajos līgumos ietvertie priekšnoteikumi un procedūras (piemēram, vai, piešķirot pašvaldībām funkcijas, ir nodrošināts arī to izpildei nepieciešamais finansējums).

14.2. Administratīvi teritoriālās reformas sekas var ietvert funkciju pārdali starp valsts centrālo varu un vietējām pašvaldībām. No vienas puses, ne Ministru kabinets, ne arī Pieteikumu iesniedzējas neapšaubā to, ka šādai funkciju sadalei jānotiek atbilstoši subsidiaritātes principam. No otras puses, pieteikumos nav apstrīdēts ne vietējām pašvaldībām piešķirtais vai nepiešķirtais konkrētais funkciju kopums, ne arī atsevišķu funkciju atbilstība subsidiaritātes principam. Tāpat pieteikumos nav norādīts, ka, piemēram, pretēji subsidiaritātes principam reformas gaitā kādu konkrētu funkciju veikšana būtu nepamatoti noteikta augstāka līmeņa institūcijām.

Vietējo pašvaldību funkcijas pamatā nosaka likums „Par pašvaldībām”, bet citi likumi vai Ministru kabineta noteikumi reglamentē, kā minētās funkcijas pildāmas. Gadījumi, kuros valsts funkcijas būtu vēlams nodot vietējām pašvaldībām, ir atkarīgi no attiecīgās funkcijas būtības un lietderības apsvērumiem. Funkcijas apjoms ir jānoskaidro diskusiju gaitā, uzklusot arī pašvaldību viedokli un ievērojot arī labas pārvaldības principus. Izšķiroties par konkrētas funkcijas vai uzdevuma nodošanu vietējai pašvaldībai, ir jānoskaidro, vai iedzīvotāju interesēm atbilst tas, ka attiecīgo jautājumu izlemj vietējā pašvaldība, nevis valsts tiešās pārvaldes iestāde. Funkciju sadale starp valsti un pašvaldībām var mainīties atkarībā no tā, kā mainās valsts pārvaldes uzdevumi, politiskās prioritātes, pārvaldības zinātnes atziņas (*sk.: Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 16. punkts un 28. punkts, <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>*).

Vairāku vietējo pašvaldību apvienošana lielākā vietējā pašvaldībā ir jāīsteno, ievērojot un iespēju robežās cenšoties nodrošināt sabiedrisko labumu (*sk.: Knemeyer, S.149, 165, 167–168*). Tiesa var kontrolēt tiesiskumu tiktāl, ciktāl veiktie pasākumi ir acīmredzami nepiemēroti reformas mērķu īstenošanai. Turklāt tiesa nepārbauda, vai šie pasākumi ietver sevī vislabāko un lietderīgāko risinājumu. Šādu apsvērumu izdarīšana ir lēmēj institūcijas kompetencē un pati par sevi nepārkāpj pašvaldības principu.

Līdz ar to funkciju noteikšana un pārdale pamatā ir politisks jautājums, kurā dominē politiskās lietderības apsvērumi. Turpretim Satversmes tiesa pārbauda, vai ir ievērots tiesiskuma princips, t.i., likumos noteiktā procedūra.

15. Konkrētās administratīvi teritoriālās reformas mērķi ir sasniedzami ilgtermiņā. Latvijas valsts pārvaldes sistēmas darbības uzlabošana ir ilgstošs process, kas var pārsniegt vienas Saeimas darbības periodu.

Grūtības, kas saistītas ar administratīvi teritoriālajām pārmaiņām, ir raksturīgas sākuma periodam un pašas par sevi vispār nevar tik atzītas par nepieļaujāmām, ja vien tās laika gaitā tiek novērstas vai ievērojami mazinātas (*sk.: Knemeyer, S. 177*). Satversmes tiesa piekrīt, ka ir pietiekami, ja

likumdevējs atzīst to, ka administratīvi teritoriālās reformas mērķi var īstenot ilgtermiņā. Līdz ar to iespējamās nepilnības, kas var izpausties reformas gaitā, pašas par sevi nav pietiekams pamats apgalvojumam, ka reformas pasākumi ir nelietderīgi vai pat patvaļīgi.

Decentralizācija nav subsidiaritātes principa mērķis, tā ir līdzeklis, ko var izmantot, lai nodrošinātu pēc iespējas efektīvāku demokrātijas funkcionēšanu. Subsidiaritātes princips nozīmē to, ka zemāka pārvaldes līmeņa funkciju pārskatīšanai jābūt pamatotai ar pietiekamu nepieciešamību to darīt. Tāpat ir jāņem vērā, ka subsidiaritātes principu nepieciešams līdzsvarot ar citiem principiem (efektivitāte, vienotība, solidaritāte u.c.), taču princips kā tāds neietver cilvēku labklājību, kultūru vai vēsturiskos apsvērumus (*sk.: Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, pp.24–26, p. 33*).

Tādējādi subsidiaritātes princips aptver gan to, ka pašvaldībām jāpilda funkcijas, kuras pietiekami labi nespēj pildīt valsts pārvalde centrālajā līmenī, gan arī to, ka valsts vara ir jāīsteno pēc iespējas tuvāk iedzīvotājiem. Vietējo pašvaldību kompetencēm jābūt definētām likumā, un to īstenošanai jāparedz adekvāti administratīvie, cilvēku un finanšu resursi.

Tā kā apstrīdētās normas tieši neietekmē pašvaldību funkcijas, tad šīs lietas ietvaros tiesai nav pamata vērtēt atbilstību subsidiaritātes principam. Līdz ar to lietā netiek skartas tādas tiesības, kas Pieteikumu iesniedzējam izriet no Satversmes 1. panta un Hartas 4. panta trešās daļas tiktāl, ciktāl minētās normas attiecas uz subsidiaritātes principu.

16. Latvijas Republika atbilstoši Satversmes 3. pantam ir unitāra valsts. Unitārai valstij ir raksturīgi tas, ka administratīvi teritoriālās vienības, to statusu, kompetenci un struktūru nosaka centrālā valsts vara. Tomēr demokrātiskā valstī centrālajai varai bez vietējo pašvaldību līdzdalības nav iespējams pilnvērtīgi pārvaldīt valsts teritoriju. Šādā gadījumā, citastarp pamatojoties arī uz pašvaldības principu, tiek īstenota valsts pārvaldes funkciju decentralizācija, nododot atsevišķu funkciju īstenošanu demokrātiski leģitimētām vietējām pašvaldībām. Tāpat centrālā vara likumos noteiktajā kārtībā veic kontroli pār administratīvi teritoriālajām vienībām, proti, vietējām

pašvaldībām. Tomēr gan šādas kontroles īstenošanā, gan administratīvi teritoriālo vienību iedalījuma noteikšanā centrālās varas tiesības nav neierobežotas.

16.1. Reformas likuma 6.¹ pants lēmumu pieņemšanu par Latvijas Republikas administratīvi teritoriālo iedalījumu nodod Ministru kabineta kompetencē. No tā izriet, ka Saeima ar likumu ir deleģējusi administratīvi teritoriālās reformas īstenošanu Ministru kabinetam.

Saeimas un Ministru kabineta pilnvaru robežas pamatā noteic valsts varas dalīšanas princips. Saskaņā ar šo principu likumdošanas tiesības, proti, tiesības izšķirt valsts dzīves svarīgākos jautājumus, Satversme tieši piešķir Saeimai, kā arī – atsevišķos gadījumos – pilntiesīgiem Latvijas pilsoņiem. Tas nozīmē, ka Satversme Saeimai piešķirusi tiesības izdot likumus, kuriem ir augstākais juridiskais spēks valstī. Pārējiem varas atzariem minētie likumi jāīsteno dzīvē, bet tie ir saistoši tiktāl, ciktāl likumdevējs to izdošanā ir ievērojis Satversmes un paša izdoto likumu prasības. Proti, tiesiskā un demokrātiskā valstī parlamentam ir pienākums ievērot konstitūciju, kā arī citus likumus, ko tas ir pieņēmis [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 2. punktu*].

Vērtējot Saeimas un Ministru kabineta kompetences attiecības, Satversmes tiesa atzinusi, ka „prasība, lai likumdevējs pats likumdošanas ceļā izšķirtu visus valsts dzīves jautājumus, mūsdienu sabiedrības komplicētajos dzīves apstākļos ir kļuvusi nereāla. Likumdevējam nav iespēju izsmeļoši likumdošanas ceļā izlemt visus jautājumus, kuriem nepieciešams regulējums. Šāda likumdevēja rīcība bieži vien būtu novēlota, jo likumdošanas process ir smagnējs un laikietilpīgs. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, ir pieļaujama atkāpe no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir pašam. Šī efektivitāte tiek sasniegta, likumdevējam likumdošanas procesā izlemjot svarīgākos jautājumus, bet detalizētāku noteikumu un likuma ieviešanai dzīvē nepieciešamo normu izstrādāšanu deleģējot Ministru kabinetam vai citām valsts institūcijām. Šāda kārtība ne vien padara pašu likumdošanas procesu efektīvāku, bet arī ļauj ātrāk un adekvātāk reaģēt uz

normatīvā regulējuma grozījumu nepieciešamību. Ministru kabinets vai citas pilnvarotās valsts institūcijas tehnisko normu izstrādē visbiežāk ir kompetentākas nekā likumdevējs, un lēmumu pieņemšanas process šajās institūcijās nav tik komplicēts” (*Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 7. punkts*).

Tāpat Satversmes tiesas praksē ir atzīts, ka Ministru kabinetam ir tiesības izdot noteikumus, tomēr tajos nedrīkst ietvert tādas normas, kas nav uzskatāmas par palīglīdzekļiem likuma normas īstenošanai (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 5. punktu*).

Tāpat Satversmes tiesa ir secinājusi, ka Ministru kabinetam pamatā pieļaujams deleģēt „detalizētāku noteikumu un likuma ieviešanai dzīvē nepieciešamo normu izstrādāšanu”. Savukārt likumdevēja, proti, Saeimas, pienākums ir pašam izlemt visus svarīgākos valsts un sabiedrības dzīves jautājumus.

Līdz ar to izvērtējams, vai Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā iedalījuma noteikšana pamatoti tika nodota Ministru kabineta kompetencē vai arī šis jautājums konceptuāli bija jāizlemj pašam likumdevējam.

16.2. Satversmes tiesa uzskata, ka Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā iedalījuma noteikšana ir fundamentāls jautājums, kas būtiski ietekmēs Latvijas valsts pārvaldes kvalitāti un iedzīvotāju vajadzību apmierināšanu, kā arī ieviesīs nozīmīgus pārkārtojumus valsts pārvaldes organizācijā un sabiedrības dzīvē.

Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1. panta 1. punktu atvasināta publiska persona ir pašvaldība vai cita ar likumu vai uz likuma pamata izveidota publiska persona. Proti, vietējā pašvaldība ir izveidota ar likumu, un tās kompetenci nosaka likums. Dome veic noteiktas funkcijas, kas ir ne tikai deleģētas, bet nodotas pašvaldības kompetencē. Tādēļ dome pašvaldības autonomās kompetences ietvaros var pieņemt politiskus lēmumus un izdot vispārsaistošus normatīvus aktus.

Arī Tiesībsarga atzinumā īpaša nozīme tiek piešķirta apstāklim, ka vietējo pašvaldību domes tiek tieši demokrātiski leģitimētas. Proti, pašvaldību tiesībās kā patstāvīgu tiesību principu tradicionāli piemin ievēlējamību, un šis princips ir uzskatāms arī par vietējās kopienas iedzīvotāju interešu īstenošanas būtisku nosacījumu (*sk. lietas materiālu 23. sēj. 142. lpp.*).

16.3. Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas rezultātā izveidosies jaunas atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas – novadi. Šajā sakarā vērā ņemams ir tas apstāklis, ka vēlēšanu tiesiskās attiecības pamatā veidojas uz Satversmes un likuma, nevis likumpakārtotu tiesību aktu pamata. Līdz ar to ir svarīgi, lai teritorija, kuras iedzīvotāji piedalās šāda būtiska jautājuma izlemšanā, arī tiktu noteikta ar likumu.

Spēkā esošā likuma „Par pašvaldībām” 92. panta pirmā daļa paredz, ka „Dome (padome) tiek atlaista ar likumu, kura projektu Saeimai iesniedz Ministru kabinets”. Tas, ka vietējās pašvaldības domi var atlaist ar Saeimas izdotu likumu, netieši apliecina to, ka jautājumus, kas būtiski skar domi (padomi) kā tieši demokrātiski leģitimētu vietējās pašvaldības orgānu, ir pienākums izšķirt likumdevējam. Arī Biznesa augstskolas „Turība” Juridiskās fakultātes Publisko tiesību katedras atzinumā norādīts, ka galīgais lēmums par administratīvi teritoriālā iedalījuma apstiprināšanu būtu jāpieņem Saeimai, nevis Ministru kabinetam (*sk. lietas materiālu 23. sēj. 131.–134. lpp.*).

Pie tam Latvijas Pašvaldību savienība savā atzinumā Satversmes tiesai norāda, ka, ja vietējo „pašvaldību lēmumi par robežu noteikšanu nav savstarpēji saskaņoti, tad Ministru kabinets patstāvīgi lēmumu pieņemt nespēj. Līdz ar to nesaskaņotu lēmumu gadījumā robežu grozīšana ir iespējama vienīgi ar Saeimas likumu” (*lietas materiālu 19. sēj. 165. lpp.*). Tādējādi ir secināms, ka gadījumos, kad pastāv nesaskaņas par novadu robežām, bet, izvērtējot visus tiesībpolitiskos apsvērumus un samērojot tos ar sabiedrisko labumu, jāsecina, ka administratīvi teritoriālā reforma valsts līmenī ir nepieciešama, galīgo lēmumu var pieņemt vienīgi Saeima.

Līdz ar to Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā reforma atzīstama par svarīgu un nozīmīgu valsts un sabiedrības dzīves jautājumu, kas bija jāizlemj pašam likumdevējam, proti, Saeimai.

17. Šajā lietā pilnībā spēku ir zaudējušas tās normas, kuras bija ietvertas Noteikumos Nr. 596 un kuras Pieteikumu iesniedzējas bija apstrīdējušas Satversmes tiesā. Tāpat spēku zaudēja daļa no tām normām, atbilstību kurām Pieteikumu iesniedzējas ir lūgušas izvērtēt, proti, Reformas likuma 6.¹ panta pirmā, trešā, kā arī ceturtnā daļa. Turklāt ir jāņem vērā tas, ka Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums attiecībā uz atsevišķām Pieteikumu iesniedzējām paredz tādu tiesisko regulējumu, pret kuru tās būtībā neiebilst (*sk., piemēram, Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 2. pielikuma 6., 14., 74. un 90. punktu*).

2008. gada 29. decembrī Satversmes tiesā tika saņemta Pieteikuma iesniedzējas – Maltas pagasta padomes – vēstule, kurā ietverts lūgums neizbeigt tiesvedību šajā lietā. Lūgums pamatots ar to, ka Saeima, citastarp pārkāpjot arī varas dalīšanas principu, pieņēmusi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu. Minētā likuma pieņemšanas rezultātā neesot mainījusies Noteikumos Nr. 596 ietvertu tiesību normu būtība, bet gan tikai šo normu „statuss tiesību hierarhijā”.

2009. gada 7. janvārī Satversmes tiesā tika saņemta institūcijas, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Ministru kabineta – vēstule, kurā ietverts lūgums izbeigt tiesvedību šajā lietā. Lūgums pamatots ar to, ka Saeimā ir pieņemts Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums un līdz ar to zaudējušas spēku visas apstrīdētās normas, kā arī daļa no tām normām, atbilstību kurām Pieteikumu iesniedzējas lūgušas izvērtēt, proti, Reformas likuma 6.¹ panta pirmā, trešā, kā arī ceturtnā daļa.

2009. gada 12. janvārī tika saņemta Pieteikumu iesniedzēju – Amatas novada domes, Ances pagasta padomes, Baložu pilsētas domes, Bēnes pagasta padomes, Brīvzemnieku pagasta padomes, Codes pagasta padomes, Gailīšu pagasta padomes, Glūdas pagasta padomes, Ģibuļu pagasta padomes, Inčukalna novada domes, Īslīces pagasta padomes, Jersikas pagasta padomes,

Kauguru pagasta padomes, Kocēnu pagasta padomes, Lapmežciema novada domes, Lībagu pagasta padomes, Līvberzes pagasta padomes, Mežotnes pagasta padomes, Priekuļu pagasta padomes, Pūres pagasta padomes, Strazdes pagasta padomes, Tārgales pagasta padomes, Vaidavas pagasta padomes, Valgundes novada domes un Vecsaules pagasta padomes – vēstule, kurā ietverts lūgums turpināt tiesvedību šajā lietā. Tas pamatots ar to, ka Saeima, pārkāpjot arī varas dalīšanas principu, pieņēmusi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu. Lūgumā norādīts, ka Saeima, pieņemot minēto likumu, iejaukusies Satversmes tiesas kompetencē un tādējādi esot pārkāpts tiesu varas neatkarības princips.

Tiesvedības turpināšana esot atzīstama par vienīgo iespējamo līdzekli, lai Pieteikumu iesniedzējas spētu aizstāvēt savas aizskartās tiesības. Tā kā vietējo pašvaldību vēlēšanas notiks 2009. gada 6. jūnijā, tad pēc minētā datuma izbeigšoties arī visu pašreizējo vietējo pašvaldību, tostarp Pieteikumu iesniedzēju, pilnvaras. Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā esot konstatējama tāda pati neatbilstība augstāka juridiskā spēka tiesību normām kā Noteikumos Nr. 596. Līdz ar to esot secināms, ka lietā joprojām pastāv strīds par novadu veidošanas tiesiskumu.

Satversmes tiesa atzīst, ka tiesu varas neatkarības princips, kas nostiprināts Satversmes 83. pantā un liedz citiem valsts varas atzariem iejaukties tiesu darbībā, ir viens no būtiskākajiem tiesiskas un demokrātiskas valsts pamatprincipiem.

Pieteikumu iesniedzēju 2009. gada 12. janvāra lūgumā pamatoti norādīts tas, ka Satversmes tiesa ir tiesīga un atsevišķos gadījumos tai pat ir pienākums vērtēt arī tādu tiesību normu satversmību, kuras jau zaudējušas savu spēku. Šāds pienākums pastāv, piemēram, gadījumā, kad nepieciešams novērst personas pamattiesību būtisku aizskārumu. Satversmes tiesa vairākās lietās ir konstatējusi, ka apstrīdētais regulējums jau grozīts vai atcelts, taču līdz ar to nav novērsts pamattiesību aizskārumu, kas radies apstrīdētā regulējuma spēkā esamības laikā, un tāpēc tiesa ir turpinājusi tiesvedību (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2003. gada 4. februāra spriedumu lietā Nr. 2002-06-01,*

Satversmes tiesas 2004. gada 14. janvāra spriedumu lietā Nr. 2003-19-0103, Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra spriedumu lietā Nr. 2005-12-0103, Satversmes tiesas 2007. gada 8. februāra spriedumu lietā Nr. 2006-09-03, Satversmes tiesas 2008. gada 20. novembra spriedumu lietā Nr. 2008-07-01).

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā reforma atzīstama par svarīgu un nozīmīgu valsts un sabiedrības dzīves jautājumu, kas bija jāizlemj Saeimai (*sk. šā lēmuma 16. punktu*). Tāpat ir jāņem vērā, ka netieši Pieteikumu iesniedzējas savos lūgumos apšaubā arī atsevišķu tādu Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma normu satversmību, par kuru atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām (aktiem) lieta nav ierosināta.

Satversmes tiesa norāda, ka tās kompetenci un kārtību, kādā tiesa vai lietas dalībnieki veic konkrētas procesuālās darbības, pamatā noteic Satversme un Satversmes tiesas likums. Obligāts lietas izskatīšanas priekšnoteikums ir tiesas pienākums uzklaut institūciju, kuras izdotā norma (akts) tiek apstrīdēta. Proti, šai institūcijai ir tiesības iesniegt Satversmes tiesā atbildes rakstu ar lietas faktisko apstākļu izklātu un juridisko pamatojumu. Institūcija, kuras izdotā norma (akts) tiek apstrīdēta, tiek noteikta lēmumā par lietas ierosināšanu. Pēc konkrētās lietas nodošanas izskatīšanai likums liedz Satversmes tiesai par institūciju, kuras izdotā norma (akts) tiek apstrīdēta, atzīt kādu citu institūciju. Tiesvedības turpināšana nozīmētu to, ka Satversmes tiesai jāizvērtē cita apstrīdētā akta normas, bet šāda izvērtēšana būtu Satversmes tiesas likuma pārkāpums. Proti, Satversmes tiesa nav tiesīga pēc savas iniciatīvas ierosināt lietu Satversmes tiesā vai arī izlemt lietu, neuzklautot tās institūcijas viedokli, kuras izdotā tiesību norma (akts) tiek apstrīdēta.

Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu ir pieņēmusi Saeima, savukārt lietā apstrīdēto aktu, kas zaudējis savu spēku, – Noteikumus Nr. 596 – Ministru kabinets. Līdz ar to Satversmes tiesai nav tiesiska pamata turpināt tiesvedību šajā lietā un izvērtēt tāda tiesiskā regulējuma satversmību, kas nav bijis ietverts Noteikumos Nr. 596.

**Nemot vērā minēto un pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma
29. panta pirmās daļas 2. un 4. punktu, Satversmes tiesa**

nolēma:

izbeigt tiesvedību lietā Nr. 2008-08-0306 „Par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 “Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu” 3.15., 3.16. un 3.17. punkta, kā arī pielikuma II sadaļas 2. punkta vārdu „Skrīveru pagasts”, 5. punkta vārdu „Brīvzemnieku pagasts”, 8. punkta vārdu „Bēnes pagasts”, 12. punkta vārdu „Baltinavas pagasts”, 13. punkta vārdu „Codes pagasts”, „Gailīšu pagasts”, „Īslīces pagasts”, „Mežotnes pagasts” un „Vecsaules pagasts”, 14. punkta vārdu „Kauguru pagasts”, 18. punkta vārdu „Amatas pagasts” un „Drabešu pagasts”, 25. punkta vārdu „Lapmežciema pagasts”, 35. punkta vārdu „Glūdas pagasts”, „Līvberzes pagasts” un „Valgundes novads”, 42. punkta vārdu “Alsungas pagasts”, 44. punkta vārdu „Baložu pilsēta”, 48. punkta vārdu „Jersikas pagasts”, 65. punkta vārdu „Priekuļu pagasts” un „Raunas pagasts”, 66. punkta vārdu „Maltas pagasts”, 77. punkta vārdu „Allažu pagasts”, „Inčukalna pagasts”, „Mores pagasts”, „Siguldas pagasts” un „Siguldas pilsēta”, 82. punkta vārdu „Ģibuļu pagasts”, „Lībagu pagasts” un „Strazdes pagasts”, 84. punkta vārdu „Pūres pagasts”, 87. punkta vārdu „Kocēnu pagasts” un „Vaidavas pagasts” un 92. punkta vārdu „Ances pagasts” un „Tārgales pagasts” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai”.

Lēmums nav pārsūdzams.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris