



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

## LĒMUMS PAR TIESVEDĪBAS IZBEIGŠANU

### LIETĀ NR. 2007-21-01

*Rīgā*

*2008. gada 16. aprīlī*

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

2008. gada 26. martā un 16. aprīlī tiesas sēdē, izskatot lietu Nr. 2007-21-01 „Par Sabiedriskā transporta pakalpojumu likuma 7. panta otrās daļas atbilstību 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartas 2., 3. pantam un 4. panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai”,

#### **konstatēja:**

**1.1.** 1994. gada 19. maijā Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) pieņēma likumu „Par pašvaldībām”, kas sākotnēji paredzēja, ka „Latvijā ir šādas pašvaldības: 1) pilsētu pašvaldības; 2) rajonu pašvaldības; 3) pagastu pašvaldības”. Šajā laikā Pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes vēlēšanu likums noteica, ka pilsētas domi, rajona padomi un pagasta padomi ievēlē vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās.

**1.2.** 1996. gada 22. februārī Saeima pieņēma likumu „Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu”, ar kuru tika apstiprināta un pieņemta 1985. gada 15. oktobrī Strasbūrā parakstītā Eiropas vietējo pašvaldību

harta (turpmāk – Harta). Saskaņā ar Hartas 1. un 12. pantu Latvijas Republika apņēmas par tai saistošiem uzskatīt arī Hartas 2., 3. pantu un 4. panta pirmo, trešo un ceturto punktu (turpmāk Hartas pantu rindkopas tiks apzīmētas ar terminu „daļa”).

**1.3.** 1997. gada 13. novembrī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi likumā „Par pašvaldībām””, kas paredzēja, ka „Latvijā ir divu veidu pašvaldības: 1) vietējās pašvaldības – pilsētu, pagastu pašvaldības; 2) rajonu pašvaldības”. Turklāt rajona padomi veido visi attiecīgā rajona pagastu padomju priekšsēdētāji un rajona pilsētu domju priekšsēdētāji.

**1.4.** 2002. gada 30. aprīlī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”, Satversmes 101. panta otrās daļas pirmajā teikumā nosakot, ka „pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi”.

Savukārt 2004. gada 23. septembrī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”, Satversmes 101. panta otrās daļas pirmajā teikumā nosakot, ka „pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā”.

**1.5.** 2007. gada 14. jūnijā Saeima pieņēma Sabiedriskā transporta pakalpojumu likumu (turpmāk – Sabiedriskā transporta likums), kas stājās spēkā 2007. gada 15. jūlijā. Atbilstoši šā likuma pārejas noteikumu 1. punktam likumu piemēro sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanai pēc 2008. gada 1. janvāra.

Sabiedriskā transporta likuma 4. panta pirmā daļa valsts pārvaldi sabiedriskā transporta nozarē uztic īstenot Satiksmes ministrijai un pašvaldībām, bet Sabiedriskā transporta likuma 5. pants noteic Autotransporta direkcijas, republikas pilsētu un rajonu pašvaldību kompetenci sabiedriskā transporta jomā.

Savukārt Sabiedriskā transporta likuma 7. panta „Maršrutu tīkla robežas” pirmā un otrā daļa paredz:

„(1) Ja maršruta tīkla republikas pilsētas nozīmes maršruts iziet ārpus pilsētas administratīvajām robežām, republikas pilsētas pašvaldība un rajona pašvaldība pēc saskaņošanas ar Autotransporta direkciju slēdz vienošanos par republikas pilsētas un reģionālo vietējās nozīmes maršrutu tīkla robežām. Ja republikas pilsētas pašvaldība un rajona pašvaldība viena mēneša laikā nepanāk vienošanos par maršruta tīkla robežām, tad šīs robežas nosaka Autotransporta direkcija.

(2) Rīgas pilsētas pašvaldība un Rīgas rajona pašvaldība šā panta pirmajā daļā minēto vienošanos slēdz, ja Rīgas pilsētas maršrutu tīkla vietējās nozīmes maršruts iziet ārpus pilsētas administratīvajām robežām vairāk nekā par 15 kilometriem.”

**2. Rīgas rajona padome** (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) pieteikumā par lietas ierosināšanu Satversmes tiesā norāda, ka Sabiedriskā transporta likuma 7. panta otrā daļa (turpmāk – apstrīdētā norma) neatbilst Hartas **2., 3. pantam un 4. panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai**. Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 6. panta 1. punktu, 7. pantu, 15. panta pirmās daļas 19. punktu un otro daļu sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšana Rīgas rajona administratīvās teritorijas robežās esot Rīgas rajona padomes autonomā funkcija un kompetence publisko tiesību jomā. Rīgas rajonā dzīvojošie Latvijas pilsoņi šīs kompetences jautājumu risināšanu esot uzticējuši Rīgas rajona padomei. Savukārt apstrīdētā norma pieļaujot, ka „Rīgas pilsētas pašvaldība pārsniedz savu kompetenci un rupji iejaucas Rīgas rajona kompetencē” (*lietas materiālu 1. sēj. 1. lpp.*).

Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka, pieņemot apstrīdēto normu, likumdevējs neesot ņēmis vērā likuma „Par pašvaldībām” 7. panta pirmo daļu. Tā paredz, ka pašvaldību autonomās funkcijas pildāmas kārtībā, kāda paredzēta attiecīgajos likumos un Ministru kabineta noteikumos. Likumdevējs nevis noteicis kārtību, bet iejaucies Rīgas rajona pašvaldības autonomajā funkcijā, dodot pilnvarojumu

Rīgas pilsētas domei realizēt vietējo pārvaldi Rīgas rajona administratīvajā teritorijā.

Turklāt, izstrādājot apstrīdēto normu, neesot ņemts vērā sabiedrības, Rīgas rajona padomes, Latvijas Pašvaldību savienības un Latvijas Pasažieru pārvadātāju asociācijas, kā arī Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas viedoklis.

Pieteikuma iesniedzēja apgalvo, ka apstrīdētā norma ievērojami apgrūtinot pašvaldības autonomās funkcijas veikšanu Rīgas rajona teritorijā.

Attiecībā uz savu tiesisko statusu Pieteikuma iesniedzēja atzīmē, ka visas Rīgas rajona pašvaldības ir brīvi ievēlētas vienlīdzīgās, tiešās un vispārējās vēlēšanās, aizklāti balsojot. Tāpat arī pašvaldību vadītāji – priekšsēdētāji. Rīgas rajona padome esot pastarpināti ievēlēta, un līdz ar to pēc būtības varot tikt uzskatīta par otrā līmeņa vietējo pašvaldību.

**3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Latvijas Republikas Saeima** (turpmāk – Saeima) – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst norādītajām Hartas normām, un lūdz pieteikumu noraidīt.

Saeima uzskata, ka apstrīdētās normas atbilstība Hartas 2. un 3. pantam, kā arī 4. panta pirmajai daļai esot acīmredzama, proti, apstrīdētajai normai ar minētajām Hartas normām „nav nekāda sakara” (*lietas materiālu 3. sēj. 37. lpp.*). Saeima atbildes rakstā izvērtē tikai apstrīdētās normas atbilstību Hartas 4. panta trešajai un ceturtajai daļai.

Atbildes rakstā izteikts viedoklis, ka rajona padome pati par sevi neesot uzskatāma par pašvaldību Hartas 3. panta izpratnē, proti, rajona padome neesot tāda institūcija, kura „brīvi ievēlēta, aizklāti balsojot uz vienlīdzīgu, tiešu un vispārēju vēlēšanu tiesību pamata”. Tomēr tas nenozīmējot, ka šajā gadījumā rajona padomei pastarpināti nebūtu piemērojama Harta. Saskaņā ar Hartas 4. panta trešās daļas prasībām katrai vietējai pašvaldībai būtu jāorganizē sabiedriskā transporta pakalpojumi savā administratīvajā teritorijā. Tomēr

likumdevējs esot paredzējis izņēmumu no Hartas 4. panta trešās daļas un vietējās pašvaldības funkcijas nodevis rajona padomei, kas nav vietējā pašvaldība nedz saskaņā ar Hartas 3. pantu, nedz Satversmes 101. panta otro daļu. Iekļaujot sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšanas funkciju rajona padomes kompetencē, tiek ierobežota rajonā ietilpstošo vietējo pašvaldību kompetence.

Līdz ar to apstrīdētā norma atsevišķu rajonā ietilpstošo vietējo pašvaldību kompetenci, kas ar likumu nodota rajona padomei, noteiktā daļā ierobežojot par labu Rīgas pilsētas pašvaldībai. Šāda kompetences maiņa prasot izpildīt Hartas 4. panta trešās un ceturtais daļas prasības, kas aptverot vairākus kritērijus.

Pirmkārt, kompetences sadalījumam jābūt noteiktam ar likumu. Šis kritērijs esot izpildīts, jo apstrīdētā norma ietverta likumā.

Otrkārt, kompetences grozīšanai jābūt lietderīgai (jāievēro efektivitātes un ekonomijas apsvērumi).

Apstrīdētā norma esot nepieciešama, jo vietās, kur veidojas liela pasažieru plūsma, par lietderīgāku un efektīvāku atzīta sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšana nevis pēc teritoriālā principa (ņemot vērā administratīvi teritoriālās robežas), bet gan pēc funkcionālā principa, atbilstoši kuram maršruti tiek veidoti, ņemot vērā apdzīvotības un iedzīvotāju blīvuma rādītājus, kā arī pasažieru plūsmu un tādējādi nodrošinot iedzīvotāju nokļūšanu uz darba vietām, mācību iestādēm u.c.

Atbildes rakstā uzsvērts, ka šobrīd ievērojama Latvijas iedzīvotāju daļa dzīvojot un strādājot Rīgā vai tās tuvākajā apkārtnē. Rīgas apkārtnē (tuvumā) dzīvojošo cilvēku darba vietas lielākoties atrodas Rīgā.

**4.** Lietā viedokli izteica: Latvijas Pašvaldību savienība, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, Rīgas dome un Latvijas Policijas akadēmijas Valsts tiesību katedras vadītājs profesors Dr. jur. Ziedonis Rags.

**4.1. Latvijas Pašvaldību savienība** (turpmāk – LPS) norāda, ka tās darba grupa nav atbalstījusi apstrīdētās normas redakciju, jo neesot saņemti pārliecinoši argumenti par šīs normas nepieciešamību.

Atsaucoties uz likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 19. punktu un 7. panta otro daļu, LPS uzsver, ka sabiedriskā transporta organizācija ir rajonu pašvaldību un republikas pilsētu autonomā funkcija, proti, funkcija, kuras izpildi organizē un par kuras izpildi atbild pašvaldība.

LPS atzīmē divus dažādus apstrīdētās normas izvērtējuma aspektus. Proti, ja apstrīdēto normu izvērtējot no attiecīgās teritorijas iedzīvotāju interešu viedokļa, tad tā ierobežojot šīs intereses. Savukārt, ja apstrīdēto normu izvērtējot no efektivitātes principa viedokļa, tad esot paredzama valsts atbalsta ekonomija.

LPS apgalvo, ka apstrīdētā norma neskar Hartas 2. panta prasības, kā arī Hartas 4. panta pirmo daļu, taču skar Hartas 3. pantā un 4. panta trešajā un ceturtajā daļā noteikto.

**4.2. Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija** (turpmāk – RAPLM) norāda, ka Hartā noteiktie vietējo pašvaldību principi attiecināmi uz visiem vietējo pašvaldību līmeņiem un kategorijām katrā dalībvalstī un *mutatis mutandis* arī uz teritoriālo varu reģionālajā līmenī. Vienlaikus RAPLM atzīst, ka Latvijā Hartas 3. panta otrās daļas prasības par pašvaldību deputātu ievēlēšanu brīvās, aizklātās, tiešās, vienlīdzīgās, vispārējās vēlēšanās tiek ievērotas attiecībā uz rajona pilsētu, republikas pilsētu un novadu domēm un pagasta padomēm, taču rajonu padomes šādās vēlēšanās ievēlētas netiekot.

Ministrija izteic viedokli, ka apstrīdētā norma neskar Hartas 2. pantā, kā arī 4. panta pirmajā daļā paredzētās tiesības.

Viedoklī atzīmēts, ka Hartas 3. pants nosaka vietējās pašvaldības pamatpazīmes atbilstoši Hartas mērķim. Lai izvērtētu, vai no šā panta izrietošās Rīgas rajona pašvaldības tiesības vadīt nozīmīgu valsts lietu daļu vietējo iedzīvotāju interesēs ir ierobežotas, vispirms esot nepieciešams izvērtēt, ar kādu

mērķi apstrīdētajā normā paredzēta Rīgas pilsētas pašvaldības tiesību paplašināšana. Vienlaikus RAPLM vērs uzmanību uz to, ka daudzās Eiropas valstīs galvaspilsētas pašvaldības darbība tiek reglamentēta īpaši un atšķirīgi.

RAPLM uzsver, ka Hartas 4. pantā skaidri formulēts vispārējs princips, ka sabiedrisko pienākumu īstenošanai jābūt decentralizētai. Savukārt likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 19. punktā noteikto autonomo funkciju – organizēt sabiedriskā transporta pakalpojumus – pildot rajonu pašvaldības un republikas pilsētu pašvaldības, kas funkcionāli esot viena līmeņa vara. Līdz ar to apstrīdētā norma neskarot tiesības, kas paredzētas Hartas 4. panta trešajā daļā.

Ministrija atzīmē, ka Hartas 4. panta ceturrtā daļa ietver pienākumu pārklāšanās problēmu. Pēc RAPLM ieskata, apstrīdētās normas atbilstība tiesībām, kas paredzētas Hartas 4. panta ceturrtajā daļā, ir atkarīga no apstrīdētās normas noteikšanas mērķa.

**4.3. Rīgas dome uzskata,** ka apstrīdētā norma neskar tiesības, kas paredzētas Hartas 2., 3. pantā un 4. panta pirmajā, trešajā un ceturrtajā daļā. Minētās normas neesot attiecināmas uz Rīgas rajona padomi, jo tā neesot uzskatāma par vietējo pašvaldību Hartas izpratnē. Arī Satversmes 101. panta izpratnē rajona padome neesot vietējā pašvaldība.

Apstrīdētā norma esot uzskatāma par speciālo tiesību normu, kas ietverta attiecīgā nozares likumā, un tā precizējot likumā „Par pašvaldībām” noteikto vispārīgo tiesību normu.

Rīgas dome apgalvo, ka apstrīdētā norma atbilst Hartas 4. panta prasībām. Tā ierobežojot citas pašvaldības kompetenci, pamatojoties uz likuma normu, kā arī ievērojot Hartas 4. panta trešās daļas prasības, proti, apstrīdētajā normā paredzēto uzdevumu apjoms un daba tos prasot realizēt plašākā teritorijā, ņemot vērā efektivitātes un ekonomijas apsvērumus.

Rīgas dome norāda, ka tai kā galvaspilsētas pašvaldībai saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 17.<sup>2</sup> panta 4. punktu jāpiedalās valsts nozīmes sabiedriskā

transporta infrastruktūras uzturēšanā un attīstīšanā. Tiek norādīts arī uz konkrētām nelabvēlīgām sekām, kas Rīgas domei un valstij varētu rasties, ja apstrīdētā norma tiktu atzīta par spēkā neesošu.

**4.4. Latvijas Policijas akadēmijas Valsts tiesību katedras vadītājs profesors Dr. jur. Ziedonis Rags** uzskata, ka Latvijā kopš 1997. gada 26. novembra, kad beidza darboties otrā līmeņa teritoriālās (vietējās) vēlētajās pašvaldības, otrā līmeņa pašvaldības Hartas izpratnē vairs nepastāv. Lai gan likuma „Par pašvaldībām” 3. panta otrajā daļā rajonu (reģionālā) pārvalde ir nosaukta par pašvaldību, tā neatbilstot Hartas izvirzītajiem kritērijiem, kas raksturo vietējo pašvaldību. Līdz ar to Rīgas rajona pašvaldība pēc būtības neesot uzskatāma par vietējo pašvaldību, kaut arī pēc likuma formāli tāda esot. Arī par deleģēto pārstāvniecību rajona padome neesot uzskatāma, „jo neviens iedzīvotājs nevienu pārstāvi darbam rajona padomē nav deleģējis” (*lietas materiālu 3. sēj. 86. lpp.*).

Z. Rags atzīmē, ka Latvijas rajonu padomes nebūtu atzīstamas par pilnvērtīgiem pašvaldību tiesību subjektiem. Savukārt Rīgas pilsētas pašvaldība esot izveidota atbilstoši Hartas prasībām un tai ir vietējās pašvaldības tiesības.

Vienlaikus Z. Rags vērš Satversmes tiesas uzmanību uz to, ka Hartas 4. panta nostādnes ir attiecināmas tikai uz vietējām pašvaldībām, nevis uz rajonu pašvaldībām, kas atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 3. panta otrajai daļai esot cita veida pašvaldības, nevis vietējās pašvaldības.

#### Satversmes tiesa **secināja:**

**5.** Pieteikumu iesniegusi Rīgas rajona padome. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 17. panta pirmās daļas 7. punktu pašvaldības dome (padome) ir tiesīga iesniegt pieteikumu par Satversmes tiesas likuma 16. panta 6. punktā minēto lietu ierosināšanu. Savukārt Satversmes tiesas likuma 19. panta pirmā

daļa paredz, 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 Rīgas rajona padomes pieteikuma, jāizvērtē:

1) vai Rīgas rajona padome ir pašvaldības dome (padome) Satversmes tiesas likuma 17. panta pirmās daļas 7. punkta un 19. panta pirmās daļas izpratnē;

2) vai Pieteikuma iesniedzēja ir pamatojusi viedokli, ka apstrīdētais akts aizskar attiecīgās pašvaldības tiesības, proti, vai:

a) no tām normām, atbilstība kurām tiek apstrīdēta, izriet tiesības konkrētajai pašvaldībai,

b) apstrīdētā norma aizskar šīs tiesības, proti, rada pašvaldībai kādas nelabvēlīgas sekas.

**6.** Jautājumu par pašvaldības domes (padomes) tiesībām iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā 5. Saeima sāka risināt jau likuma „Par pašvaldībām” projekta apspriešanas laikā. Pašvaldības domes (padomes) tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā izrietēja no likumā „Par pašvaldībām” nostiprinātā pašvaldības statusa. Pašvaldības domes (padomes) pieteikuma institūts tika izstrādāts laikā, kad pilsētas domi, rajona padomi un pagasta padomi ievēlēja vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās.

2000. gada 30. novembrī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi Satversmes tiesas likumā”, kas izteica jaunā redakcijā gan Satversmes tiesas likuma 16. un 17. pantu, gan arī 19. panta pirmo daļu. Minētā likumprojekta galvenais mērķis bija dot tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā personai pamattiesību aizskāruma gadījumā, kā arī tiesai, izskatot krimināllietu, civillietu vai administratīvo lietu. Vienlaikus likums paplašināja arī Valsts cilvēktiesību birojam un pašvaldības domei (padomei) paredzētās tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā.

Lai arī normas attiecībā uz pašvaldības domes (padomes) pieteikuma institūtu, izdarot vēlākus grozījumus Satversmes tiesas likumā, nav mainītas, tās ir interpretējamās kopsakarā ar Satversmē noteiktā regulējuma attīstību.

7. 1995. gadā Latvija kļuva par Eiropas Padomes dalībvalsti. Eiropas Padomes statūtu 1. paragrāfs noteic, ka Eiropas Padomes mērķis ir panākt lielāku vienotību starp tās locekļiem to ideālu un principu nodrošināšanai un īstenošanai, kuri veido šo valstu kopējo mantojumu un veicina to ekonomisko un sociālo progresu. Šis mērķis tiek īstenots ar Padomes institūciju palīdzību, apspriežot jautājumus, kuri skar visu locekļu intereses, noslēdzot līgumus un kopīgi darbojoties ekonomikas, sociālajā, kultūras, zinātnes, likumdošanas un administratīvajā jomā, kā arī cilvēka tiesību un pamatbrīvību saglabāšanā un tālākajā īstenošanā.

Harta ir viens no šādiem līgumiem. Tā vērsta uz ciešāku vienotību starp Eiropas Padomes dalībvalstīm kopējo mantoto ideālu un principu aizsargāšanā un īstenošanā. Hartas preambulā atzīts, ka viens no katras demokrātiskas iekārtas galvenajiem pamatiem ir vietējā vara, savukārt pilsoņu tiesības piedalīties publisko lietu pārvaldīšanā pieder pie demokrātijas principiem, kas ir kopīgi visām Eiropas Padomes dalībvalstīm.

Satversmes 1. pants paredz, ka „Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika”. Šā panta interpretācijā Satversmes tiesa jau iepriekš ir atsaukusies uz atziņām, kas pieder pie Eiropas Padomes dalībvalstu kopīgā konstitucionāli tiesiskā mantojuma [*sk., piemēram, Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punktu un 2000. gada 24. marta sprieduma lietā Nr. 04-07(99) secinājumu daļas 3. punktu*].

Satversmes 1. pantā ietvertais demokrātijas jēdziens interpretējams arī kopsakarā ar Hartā nostiprināto pašvaldības principu un pilsoņu tiesībām piedalīties publisko lietu pārvaldīšanā.

8. Ar 1998. gada 15. oktobra likumu „Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē” pilsoņu tiesības piedalīties publisko lietu pārvaldīšanā tika nostiprinātas Satversmes 101. pantā, nosakot, ka „Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu”.

2002. gada 30. aprīlī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē”, ar kuru Satversmes 101. pantu izteica jaunā redakcijā, tā otrās daļas pirmajā teikumā nosakot, ka „pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi”. Ziņojot atbildīgās komisijas vārdā par likumprojektu trešajā lasījumā, Juridiskās komisijas priekšsēdētājs Linards Muciņš atzīmēja: „101.pantā mēs runājam par pašvaldībām. Tātad, no vienas puses, ņemot vērā mūsu Satversmes lakonisko stilu, rodas nelielas problēmas sakarā ar to, ka varbūt ļoti detalizēti nav iespējams atrisināt pašvaldību jautājumus mūsu Satversmē, taču tajā pašā laikā ir iespējams nedaudz kompensēt šo problēmu” (*Saeimas 2002. gada 30. aprīļa ārkārtas sēdes stenogramma*).

No teiktā izriet, ka Saeima Satversmes 101. panta otrās daļas pirmajā teikumā ir risinājusi pašvaldību statusa jautājumu. Var secināt, ka, risinot šo jautājumu, Saeimas mērķis citastarp bija arī izpildīt starptautiskās saistības. Proti, Latvija ar Hartas 2. pantu ir uzņēmusies saistības nostiprināt pašvaldības principu Satversmē. Eiropas Vietējo un reģionālo pašvaldību kongress 1998. gada 26.–28. maija rekomendācijā Nr. 47 (1998) „Par vietējo un reģionālo demokrātiju Latvijā” attiecībā uz vietējo pašvaldību principa konstitucionālu atzīšanu aicināja „Latvijas Parlamentu (Saeimu) izdarīt labojumus Konstitūcijā (Satversmē), lai tā nepārprotami saskanētu ar iepriekšminēto principu” (<http://www.loreg.coe.int/database/coe/cpl/9847.htm>).

Tātad Saeima Satversmes 101. pantā ir nostiprinājusi ne vien personas pamattiesības vēlēt pašvaldību un no tām izrietošās tiesības piedalīties publisko lietu pārvaldīšanā ar vēlētu pašvaldību palīdzību, bet arī – atbilstoši Satversmes

lakoniskajam stilam – pašvaldības kā vēlētas pašpārvaldes institūcijas statusu kopumā.

**No Satversmes 101. panta otrās daļas pirmā teikuma kopsakarā ar Satversmes 1. pantu izriet pašvaldības princips, kas aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī.**

9. Izstrādājot likumprojektu „Grozījumi likumā „Par pašvaldībām””, kas mainīja rajonu padomju veidošanas kārtību, pastāvēja atšķirīgi viedokļi jautājumā par to, vai rajona padome uzskatāma un saucama par pašvaldību. Saeima izšķīrās par apvienības „Tēvzemei un Brīvībai”/LNNK frakcijas priekšlikumu, kas paredzēja vārdu „pašvaldība” saglabāt. Motivējot šo priekšlikumu Saeimas sēdē, deputāts Normunds Pēterkops atzīmēja: „pašvaldībai raksturīgās pazīmes ir tās, ka viņai ir savs budžets, viņa ir publisko tiesību subjekts, viņai ir sava manta un arī savas funkcijas, tās, ko viņa risina vietējā reģiona iedzīvotāju interesēs. Lūk, pēc visām šīm pazīmēm rajona padome ir pieskaitāma pašvaldībām” (*Saeimas 1997. gada 2. oktobra sēdes stenogramma. <http://www.saeima.lv>*).

Profesors Kārlis Dišlers savulaik uzskatīja: „Izšķiroša nozīme [...] nav vietējās pašvaldības orgānu kreācijas kārtībai. Ja šie orgāni ir tieši un galīgi ievēlēti no vietējiem iedzīvotājiem, protams, sakari starp vietējo sabiedrību un pašvaldību orgāniem ir ciešāki: bet arī gadījumā, ja ievēlētajiem vietējo pašvaldību orgāniem vēl vajadzīgs valsts varas apstiprinājums, vai pat ja vietējo pašvaldību orgāni (vadošās amatpersonas) zināmos apstākļos tiek tieši iecelti no valsts varas iz vietējiem ļaudīm, – viņi tomēr juridiski ir vietējo pašvaldību orgāni ar to amata varu un juridiskas patstāvības apjomu, kāds viņiem paredzēts attiecīgos pašvaldību likumos” (*Dišlers K., Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Administratīvo tiesību kursa vispārīgā daļa, Rīga, Latvijas Universitāte, 1938, 185. lpp.*).

Tomēr salīdzinot ar laiku, kad K. Dišlers pauda šo viedokli, tiesiskā doma demokrātiskajās valstīs ir būtiski attīstījusies arī pašvaldību tiesību jomā.

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka „tulkojot Satversmi un Latvijas starptautiskās saistības, ir jāmeklē interpretācija, kas nodrošina to harmoniju, nevis pretnostatījumu” (*Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 5. punkts*). Noskaidrojot Satversmes 101. pantā nostiprinātā pašvaldības principa saturu, jāņem vērā, ka šīs normas pieņemšanas laikā Latvija jau bija uzņēmusies no Hartas izrietošās saistības.

**10.** Izstrādājot normas, kas noteica pašvaldību iedalījumu veidos, Saeimas deputātu vidū pastāvēja viedoklis, ka Hartas prasības uz reģionālo pašpārvaldi neattiecas. Tā N. Pēterkops apgalvoja: „Mēs varam precizēt, kas ir vietējā pašvaldība un kas ir reģionālā pašvaldība, lai mums nebūtu pretrunu ar Pašvaldību hartu” (*Saeimas 1997. gada 2. oktobra sēdes stenogramma. <http://www.saeima.lv>*).

Savukārt Hartas paskaidrojošajā ziņojumā (turpmāk – Paskaidrojošais ziņojums) norādīts: „vietējo pašvaldību principi, kas noteikti Hartā, attiecināmi uz visiem vietējās pašpārvaldes līmeņiem un kategorijām katrā dalībvalstī un arī, *mutatis mutandis*, uz teritoriālo varu reģionālajā līmenī. Tomēr īpašos gadījumos pusēm atļauj izslēgt noteiktas kategorijas varu (pašvaldību) no Hartas tvēruma. Nozīmīgākā ir Hartas pirmā daļa, kurā norādītie vietējo pašvaldību principi attiecas ne tikai uz vietējām, bet arī reģionālajām pašvaldībām, kamēr nav apstiprināta Eiropas Padomes Ministru komitejā un atklāta parakstīšanai Eiropas reģionālo pašvaldību harta” [*European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (ETS No. 122), <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>*].

Hartas 13. pants „Varas, uz kurām attiecas harta” paredz:

„(1) Šajā Hartā ietvertie vietējo pašvaldību principi attiecas uz visām līgumslēdzēju valstu teritorijā esošo vietējo varu kategorijām. Tomēr katra puse,

iesniedzot ratifikācijas rakstu vai dokumentu par Hartas pieņemšanu vai akceptēšanu, var norādīt, uz kurām vietējo vai reģionālo varu kategorijām šī Harta tiek attiecināta vai kuras kategorijas tiek izslēgtas no tās darbības loka. Līgumslēdzējuse var arī vēlāk attiecināt Hartas darbību uz citām vietējo vai reģionālo varu kategorijām, par to paziņojot Eiropas Padomes ģenerālsekretāram”.

Attiecībā uz šo pantu Paskaidrojošajā ziņojumā norādīts, ka principā Hartas pirmās daļas prasības attiecas uz visām vietējās varas kategorijām vai līmeņiem. Tomēr atsevišķu reģionu (īpaši federāciju sastāvā esošo zemju) speciālā tiesiskā forma vai konstitucionālais statuss var izslēgt iespēju uzskatīt šīs zemes par atsevišķu Hartas prasību subjektu [sk.: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (ETS No. 122)*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>].

To, ka Hartas prasības var interpretēt kā prasības ne vien zemākā līmeņa, bet arī reģionālā līmeņa pašvaldībām, apliecina dalībvalstu prakse. Piemēram, Zviedrija, informējot par Hartā paredzēto saistību uzņemšanos, *expressis verbis* norāda, ka tā šīs saistības attiecina uz konkrētām vietējās un reģionālās varas iestādēm (*local and regional authorities*), savukārt Spānija norāda, ka Harta attieksies uz pašvaldībām, kas paredzētas Spānijas Konstitūcijas 140. un 141. pantā (sk.: *List of declarations made with respect to treaty No. 122*, <http://www.conventions.coe.int>). Spānijas Konstitūcijas 140. pants attiecas uz municipalitātēm, bet 141. pants – uz provincēm. Savukārt Vācija, informējot par Hartā paredzēto saistību uzņemšanos, norāda, ka Hartas tvērums Reinzemē-Pfalcā attiecināms uz zemākā līmeņa pašvaldībām (*Gemeinden*), apvienotajām pašvaldībām (*Verbandsgemeinden*) un apriņķiem (*Kreise*), bet citās zemēs – uz zemākā līmeņa pašvaldībām un apriņķiem. Proti, Harta tiek attiecināta ne vien uz zemākā līmeņa pašvaldībām, bet arī uz pašvaldībām, kuras aptver zemākā līmeņa pašvaldības.

Eiropas Padomes ekspertu ziņojumā par vietējās un reģionālās demokrātijas stāvokli Latvijā, kas sagatavots Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresam 1998. gadā, analizējot rajonu (reģionu) pašvaldību statusu, kas noteikts ar 1997. gadā pieņemtajiem grozījumiem likumā „Par pašvaldībām”, ir norādīts: „Šis netiešās vēlēšanas neatbilst Hartas 3. panta prasībām, tās uzlūkojamas par pagaidu kompromisu, kas ir pieņemams, ievērojot situāciju, kāda bija pirms tam” [Report on the situation of Local and Regional Democracy in Latvia – CG(5) 5 Part II, <https://wcd.coe.int>].

**11.** Hartas 3. panta otrā daļa paredz, ka Hartā noteiktās tiesības „realizē padomes vai pārstāvju sapulces, kuru locekļus brīvi ievēlē, aizklāti balsojot uz vienlīdzīgu, tiešu un vispārēju vēlēšanu tiesību pamata; tām var būt pakļautas izpildinstitūcijas. Šis princips nekādā veidā neietekmē tiesības izmantot pilsoņu sapulces, referendumus vai jebkuru citu pilsoņu tiešās līdzdalības formu, kur to pieļauj likums.”

Paskaidrojošajā ziņojumā uzsvērts, ka pašvaldību tiesības jāīsteno demokrātiski veidotām varas iestādēm. Šis princips saskan ar to svarīgumu, ko Eiropas Padome piešķir demokrātiskām pārvaldes formām [sk.: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (ETS No. 122)*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>].

Pamatojoties uz jau minēto ekspertu ziņojumu par reģionālās un vietējās demokrātijas stāvokli Latvijā, Eiropas Vietējo un reģionālo pašvaldību kongress 1998. gada 26.–28. maijā pieņēma rekomendāciju Nr. 47 (1998) „Par vietējo un reģionālo demokrātiju Latvijā”. Tajā kongress citastarp „izsaka savu nožēlu par 1997. gada reģionālo vēlēšanu atcelšanu, kuras rezultātā reģionālos parlamentus un to izpildinstitūcijas veido vietējās varas pārstāvji, ko nozīmē municipalitātes” un „rekomendē Latvijas parlamentam un valdībai pēc iespējas ātrāk pēc 7. punktā minēto reformu noslēgšanās nodrošināt, ka reģionālās varas pārstāvjus

pilsoņi ievēlē tieši, kā tas bija iepriekš” (<http://www.loreg.coe.int/database/coe/cpl/9847.htm>).

Eiropas Padomes Ministru komiteja, izskatījusi šo rekomendāciju 641. sanāksmē 1998. gada 15. septembrī, nolēma pārsūtīt to Latvijas valdībai un pieņemt zināšanai sakarā ar Latvijas monitoringu vietējās demokrātijas attīstības jomā (sk.: <https://wcd.coe.int>).

Profesors Z. Rags pamatoti atzīmē, ka „ievēlējāmība ir viens no pašvaldību raksturojošajiem elementiem” (Rags Z., *Latvijas Republikas pašvaldību tiesības. Rīga, Latvijas Policijas akadēmija, 2002, 151. lpp.*). Arī Saeima un Rīgas dome ir vienisprātis ar Z. Ragu, ka rajona padomes statuss neatbilst Hartas 3. panta otrās daļas prasībām.

**No Satversmes 101. panta otrās daļas pirmā teikuma un arī no Hartas 3. panta otrās daļas izriet prasība, lai ikviena līmeņa vai veida pašvaldība Latvijā būtu brīvi ievēlēta, aizklāti balsojot uz vienlīdzīgu, tiešu un vispārēju vēlēšanu tiesību pamata.**

12. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka ne visos gadījumos Satversmes 8. nodaļas normas prasa tūlītēju Satversmē noteiktā statusa sasniegšanu. „Satversmes vērtību sistēma izvirza likumdevējam uzdevumu saprātīgā laika periodā nodrošināt Satversmes 8. nodaļai atbilstošas kārtības iedibināšanu” (*Satversmes tiesas 2002. gada 22. oktobra sprieduma lietā Nr. 2002-04-03 secinājumu daļas 3. punkts*).

Jāņem vērā, ka, atjaunojot valsts neatkarību, Latvijai pašvaldību jomā nācās pārņemt atbilstoši PSRS priekšrakstiem veidotu administratīvi teritoriālā iedalījuma sistēmu, kura nebija piemērota demokrātiskas tiesiskas valsts vajadzībām. Pastāvēja uzskats, ka „vietējo pašvaldību teritoriālais iedalījums neatbilstoši ilgā vēsturiskā laikā veidojušos administratīvi teritoriālo struktūru, bet gan iedalījumu, kas pamatā balstās uz kolhozu un sovhozu teritorijām. Atgūstot valstisko neatkarību, Latvijas valsts mantoja padomju laika varas vajadzībām

pieskaņotu teritorijas administratīvo iedalījumu. Pēc neatkarības atgūšanas ir paplašinātas pagastu un pilsētu pašvaldību funkcijas un paaugstināta to patstāvība un atbildība, bet nemainīgs ir palicis vietējo teritoriju administratīvais iedalījums, tādējādi radot pretrunu starp pārvaldes jauno saturu un veco teritoriālo iedalījumu” (*Rags Z., Latvijas Republikas pašvaldību tiesības. Rīga, Latvijas Policijas akadēmija, 2002, 160. lpp.*).

Latvijas pašvaldību teritoriālo sistēmu bija nepieciešams pārkārtot tā, lai pašvaldības principam tā atbilstu ne vien pēc ievēlēšanas kritērija, bet arī pēc spējas izpildīt nepieciešamās funkcijas atbilstošā un iedzīvotājiem pēc iespējas tuvākā līmenī.

Nedz Satversmes, nedz arī Hartas normas pašas par sevi neaizliedz veikt izmaiņas pastāvošajā regulējumā, taču izmaiņu mērķim, gaitai un rezultātam ir jāatbilst tiesiskas valsts prasībām.

Debatējot Saeimas sēdē otrajā lasījumā par likumprojektu „Grozījumi likumā „Par pašvaldībām””, kas iedibināja esošo rajonu padomju veidošanas kārtību, deputāts Ēriks Zunda norādīja: „Pēc būtības mēs gribējām, lai reformas rezultātā nostiprinātos vietējās pašvaldības, tas ir, pilsētu un pagastu pašvaldības, lai tās lemtu par tiem jautājumiem, kuri ir kopīgi arī rajona līmenī, tiem, kuri interesē cilvēkus kopumā. Līdz ar to radās šī pamatideja – veidot rajona padomi no deleģētiem pilsētu un pagastu priekšsēdētājiem, kuri lemtu par rajona lietām kopumā, nevis atsevišķi veidotu institūciju, kura bieži vien neadekvāti pārstāvēja vietējo pašvaldību teritorijas. Šī ir tā lietas būtība, šis ir tas pamatakmens jeb stūrakmens sagatavotajam likumprojektam un sagatavotajai koncepcijai, uz kuras bāzējas visi pārējie priekšlikumi, kas šeit iestrādāti” (*Saeimas 1997. gada 2. oktobra sēdes stenogramma*).

Arī deputāts Jānis Bunkšs norādīja, ka ar šā likumprojekta palīdzību „tiek veicināta pašvaldību kooperācija” (*Saeimas 1997. gada 2. oktobra sēdes stenogramma*).

Harta ir vērsta uz varas decentralizāciju. Izveidojot rajona padomi no pagastu un pilsētu pašvaldību priekšsēdētājiem, likumdevēja mērķis nebija atņemt pašvaldībām piekrītošās funkcijas un nodot tās valsts centrālās varas izraudzītiem pārstāvjiem. Reformas tika vērstas tieši uz iedzīvotājiem vistuvākā līmeņa pašvaldību nostiprināšanu un noteiktas, lai sekmētu zemākā līmeņa pašvaldību pakāpenisku kooperāciju un apvienošanu.

Līdz ar to likumdevēja mērķis nav bijis iedibināt Hartai un Satversmei neatbilstošu situāciju, izveidojot rajona padomi kā pastāvīgu un patstāvīgu teritoriālās pašpārvaldes institūciju. Likumdevējs uz reformas laiku ir izveidojis rajona padomi kā specifiska tiesiska statusa institūciju, kam vienlaikus ir gan rajona līmeņa teritoriālās pašvaldības iezīmes, gan arī pagastu un pilsētu pašvaldību apvienības iezīmes.

Šāda pārejas situācija pati par sevi nenonāk pretrunā ar Satversmes 101. pantā noteikto, kā arī ar Hartas principiem, ciktāl tā saglabājas kā pārejas situācija un ciktāl šajā pārejas situācijā tiek nodrošināta iespējami labāka attiecīgās teritorijas iedzīvotāju interešu aizsardzība un varas decentralizācija.

Konkrētās lietas ietvaros Satversmes tiesa nevērtē, vai likumdevējs reformu ir veicis saprātīgā termiņā un vai to bija iespējams veikt ātrāk. Tomēr Satversmes tiesa ņem vērā, ka Saeimā 2008. gada 21. februārī ir pieņemts pirmajā lasījumā likumprojekts par rajonu padomju reorganizāciju un līdz ar to jau ir saskatāms pārejas perioda noslēgums.

Likumdevējs ir izvēlējis pārejas formu, kas, no vienas puses, kalpo reformas mērķu sasniegšanai, bet, no otras puses, reformas laikā nodrošina vietējo iedzīvotāju interešu pārstāvību konkrēto funkciju veikšanā. Pieteikuma iesniedzēja pamatoti atzīmē, ka visas Rīgas rajona pašvaldības ir brīvi ievēlētas vienlīdzīgās, tiešās un vispārējās vēlēšanās, aizklāti balsojot. Tāpat arī pašvaldību vadītāji – priekšsēdētāji, kas veido rajona padomi.

Līdz ar to reformas periodā no Satversmes 101. panta un Hartas viedokļa ir pieļaujams, ka pašvaldības funkcijas pilda rajona padome, kas nav ievēlēta vispārējās, tiešās un vienlīdzīgās vēlēšanās. Taču, izvērtējot to, ciktāl uz šādu institūciju attiecas pašvaldības princips, jāņem vērā šīs institūcijas pagaidu statuss un ar to saistītās īpatnības.

**13.** Reformas periodam izveidotā rajona padome pašvaldību principa izpratnē galvenokārt uzskatāma nevis par pilntiesīgu patstāvīgu pašvaldību, bet gan par likumā noteiktu pagastu un pilsētu pašvaldību kopdarbības formu, kas vērsta uz noteiktu funkciju izpildi.

Uz likuma pamata veidotas pašvaldību apvienības darbojas arī citās Hartas dalībvalstīs. Tā Austrijā, līdzīgi kā Latvijā, tiešās vēlēšanās ievēlē tikai viena līmeņa pašvaldību (*Gemeinde*). Austrijas Konstitūcijas 116 a. panta otrā daļa paredz, ka pilnvarotais likumdevējs (federācija vai federālā zeme atkarībā no regulējamās jomas) atsevišķu uzdevumu izpildei var paredzēt pašvaldību apvienību veidošanu. Piemēram, Zalcburgas zemes Likuma par pašvaldību apvienībām (*Gemeindevverbändegesetz*) 2. panta pirmā daļa paredz, ka pašvaldību apvienības veidošana notiek vai nu pašvaldībām vienojoties, vai uz likuma pamata, vai arī uz kompetentās pārvaldes iestādes lēmuma pamata, proti, uz zemes valdības izdota tiesību akta pamata, ciktāl pašvaldību apvienība pilda uzdevumus, kuru regulēšana ietilpst zemes likumdevēja kompetencē. Atbilstoši minētā likuma 15. pantam pašvaldību apvienībai attiecībā uz tai uzticētajiem uzdevumiem ir tāds pats statuss, kāds būtu attiecīgajām pašvaldībām, ja tās pašvaldību apvienību neveidotu.

Paredzot noteiktu funkciju izpildei veidot rajona padomi, Latvijas likumdevējs pēc būtības ir izveidojis nevis jaunu pašpārvaldes subjektu, bet gan pašpārvaldes subjektu apvienību noteiktu uzdevumu (likumā noteikto funkciju) veikšanai rajona teritorijā.

**Līdz ar to rajona padome pati par sevi neiegūst visas no pašvaldības principa izrietošās tiesības. Tiesības, kas izriet no pašvaldības principa, pilnībā bauda tikai pilsētu un pagastu padomes. Rajona padome šīs tiesības bauda pastarpināti un tiktāl, ciktāl likumdevējs tai uzticējis pildīt tādas funkcijas, kas pēc savas būtības ir pašvaldības funkcijas.**

14. Apsverot jautājumu par to, vai uz rajona padomi ir attiecināmas pašvaldības padomei Satversmes tiesas likumā noteiktās tiesības, jāņem vērā gan rajona padomes specifiskais statuss, gan arī to pilsoņu intereses, kurus pastarpināti pārstāv rajona padomes sastāvā esošie pagastu padomju priekšsēdētāji. Situācijā, kas izveidotos, ja rajona padomei liegtu tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā, Rīgas rajona pilsoņu tiesības kārtot vietējās lietas ar pašvaldības principam atbilstošas pašvaldības palīdzību tiktu nodrošinātas vēl mazāk.

Turklāt Pieteikuma iesniedzēja pamatoti atzīmē, ka likumdevējam un nevis Rīgas rajona padomei bija jāgādā, lai rajona pašvaldības statuss pilnībā atbilstu Hartas 3. panta otrajai daļai. Vienas Hartas prasības neizpildīšana nedrīkst kalpot par attaisnojumu citu Hartas prasību nepildīšanai.

Jēdzienam „pašvaldība” ir iespējamās vairākas atšķirīgas definīcijas. „Dažādos ar pašvaldību jautājumiem saistītos pētījumos termins „pašvaldība” visbiežāk tiek pieņemts par pašsaprotamu. Pašvaldība ir noteiktā teritorijā dzīvojošo pilsoņu (vai atsevišķās valstīs – iedzīvotāju) izveidota vietējā vara, kas darbojas šajā teritorijā” (*Vanags E., Vilka I., Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga, Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 11. lpp.*).

Hartas 3. pants „Vietējās pašvaldības jēdziens” formulēts divās daļās. Paskaidrojošajā ziņojumā norādīts, ka Hartas 3. pants nosaka būtiskas vietējās pašpārvaldes iezīmes, kā tās saprotamas atbilstoši Hartas mērķiem [*sk.: European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (ETS No. 122), <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>].*]

Latvijas zinātnieki uzskata, ka „saskaņā ar Eiropas Vietējo pašvaldību hartu pašvaldība nozīmē vietējās varas institūciju tiesības un reālas iespējas likuma robežās regulēt un vadīt būtisku daļu no publiskiem jautājumiem vietējo iedzīvotāju interesēs, atbildot par tiem” (*Vanags E., Vilka I., Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga, Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 11. lpp.*). Arī citu valstu zinātnieki kā Hartā noteikto pašvaldības jēdziena definīciju atreferē tikai Hartas 3. panta pirmajā daļā noteikto (*sk.: Steiner U., Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Auflage. Heidelberg, C. H. Müller Verlag, 2003, S. 9; Баглай М., Лейбо Ю., Энтин Л. Конституционное право зарубежных стран, Москва, Норма, 2000, с. 291*).

Turklāt jāņem vērā Hartas 12. pants, kas paredz, ka katra dalībvalsts apņemas uzskatīt par tai saistošiem vismaz 20 Hartas pirmās daļas pantus vai pantu daļas. Hartas 3. panta pirmā un otrā daļa uzskaitītas kā divi atsevišķi punkti attiecībā uz šo izvēli.

Tas nozīmē, pirmkārt, ka abas 3. panta daļas var pastāvēt atrauti viena no otras. Piemēram, Slovākija sākotnēji 2000. gadā atzinusi par sev saistošu vienīgi 3. panta otro daļu un tikai ievērojami vēlāk – 2007. gadā – arī 3. panta pirmo daļu (*sk.: List of declarations made with respect to treaty No. 122, <http://www.conventions.coe.int>*).

Otrkārt, Harta var attiekties uz pašvaldībām arī tādā valstī, kura nav atzinusi par sev saistošu Hartas 3. panta otro daļu. No ziņām par Hartas ratifikāciju un izdarītajām atrunām gūstams ieskats, ka, piemēram, Beļģija un Lihtenšteina atzinušas par sev saistošu tikai 3. panta pirmo daļu (*sk.: List of declarations made with respect to treaty No. 122, <http://www.conventions.coe.int>*).

Līdz ar to nevar uzskatīt, ka 3. panta otrā daļa būtu absolūts priekšnoteikums ikvienas citas Hartas normas attiecināšanai uz kādu pašvaldību. Tas, ka reformas periodā attiecībā uz rajona padomi netiek pilnībā nodrošināta Hartas 3. panta prasību izpilde, vēl nenozīmē, ka, nosakot rajona padomes statusu šajā laikā, likumdevējam nav jāņem vērā citu Hartas pantu prasības.

Ņemot vērā to, ka likumdevējs ir izšķīries rajona padomei noteikt pašvaldības statusu, kā arī to, ka likumdevējs Satversmes tiesas likuma 17. panta un 19. panta redakcijā, kas pieņemta ar 2000. gada 30. novembra likumu „Grozījumi Satversmes tiesas likumā”, nav precizējis, ka pieteikumu Satversmes tiesā var iesniegt tikai pilsētu un pagastu pašvaldības, secināms, ka likumdevēja mērķis ir bijis noteikt, lai reformas posmā Satversmes tiesa izskatītu arī lietas pēc rajona padomes pieteikuma, ciktāl pieteikums atbilst Satversmes tiesas likuma prasībām, tostarp Satversmes tiesas likuma 19. panta pirmajai daļai, kas prasa pamatot pašvaldības tiesību aizskārumu.

Līdz ar to Satversmes tiesa ir tiesīga izskatīt lietu pēc rajona padomes pieteikuma. Taču ir jānoskaidro, vai pastāv iespējamība, ka aizskartas rajona padomei noteiktās tiesības, proti, vai no tām Hartas normām, atbilstība kurām tiek apstrīdēta, vispār rajona padomei izriet tādas tiesības, ko varētu aizskart apstrīdētā norma.

**15.** Hartas 2. pants „Vietējās pašvaldības konstitucionālais un tiesiskais statuss” noteic, ka „vietējās pašvaldības principam ir jābūt atzītam valsts likumdošanā un, kur iespējams, konstitūcijā”.

Paskaidrojošajā ziņojumā izteikts šāds viedoklis: „Hartas 2. pants garantē, ka vietējās pašvaldības princips ir ietverts rakstītā likumā. Ņemot vērā šā principa svarīgumu, vēlams, lai tas būtu ietverts konstitūcijā. Taču ir atzīts, ka valstīs, kurās konstitūcijas grozīšanas procedūra ir sarežģīta, drīkst neiekļaut vietējās pašvaldības principu konstitūcijā. Valstis, kuru konstitūcija ir apkopota vairākos dokumentos un avotos, varētu saskarties ar specifiskām grūtībām vai pat nebūt spējīgas izpildīt šīs prasības” (*European Charter of Local Self-Government Explanatory Report, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>*).

Saeima un RAPLM atzīmē, ka apstrīdētā norma neskar tiesības, kas paredzētas Hartas 2. pantā. Arī LPS uzskata, ka apstrīdētā norma neskar Hartas

2. panta prasības, jo Satversmē un nevis Sabiedriskā transporta likumā jābūt noteiktam pašvaldības principam.

Gan LPS, gan arī Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka apstrīdētā norma esot zināmā pretrunā ar likuma „Par pašvaldībām” 7. panta pirmo daļu, kas nosaka, ka pašvaldību autonomās funkcijas pildāmas kārtībā, kāda paredzēta attiecīgajos likumos un Ministru kabineta noteikumos. Proti, apstrīdētā norma nevis nosakot kārtību, bet ierobežojot vienas konkrētas pašvaldības – šajā gadījumā Rīgas rajona padomes – kompetenci autonomās funkcijas veikšanā.

No pieteikuma izriet viedoklis, ka Hartas 2. pants it kā piešķirtu likumam „Par pašvaldībām” kādu īpašu statusu, proti, visiem citiem likumiem, kas skar pašvaldības, būtu jāatbilst likumam „Par pašvaldībām”.

Šāds viedoklis bija plaši izplatīts pašvaldību pārstāvju vidū jau laikā, kad tika izstrādāts likums „Par pašvaldībām”. Ziņojot par šā likuma projektu Saeimas sēdē 1994. gada 17. februārī, Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas priekšsēdētājs Jānis Lagzdiņš norādīja: „Pašvaldību savienība ierosina noteikt, ka pašvaldību likumam ir jābūt konstitucionālam, tādām, kas stāv pāri pārējiem likumiem, kas reglamentē kaut kādā mērā pašvaldību darbību. Komisija nepiekrīt šādam konceptuālam risinājumam, jo šāds risinājums neatbilst Satversmes burtam un garam. Mūsu valstī nav šādas prakses, ka mēs kādiem likumiem nosakām konstitucionālu raksturu. Bez tam, ja mēs pieņemtu Pašvaldību savienības ierosinājumu, tas apgrūtinātu mūsu likumdošanu, jo, grozot vai paredzot kādā citā likumā pašvaldībām kādas tiesības vai pienākumus, būtu jāgroza arī likums „Par pašvaldībām”” (*Saeimas 1994. gada 17. februāra sēdes stenogramma*).

Tas vien, ka kāds cits likums varētu būt pretrunā ar likumu „Par pašvaldībām”, nevar aizskart pašvaldībai Hartas 2. pantā noteiktās tiesības.

Pēc iepazīšanās ar lietas materiāliem Pieteikuma iesniedzēja izsaka viedokli, ka katrai apstrīdētajai normai pēc būtības būtu jāatbilst pašvaldības

principam. Tomēr jāņem vērā, ka Hartas 2. pants neatklāj pašvaldības principa būtību, tikai nosaka formālos kritērijus, pēc kuriem šis princips ietverams dalībvalstu tiesību normās. Pašvaldības principa būtība tiek atklāta tajās Hartas normās, kuras norāda Hartas 12. pants.

**Līdz ar to apstrīdētā norma neskar tādas tiesības, kas Pieteikuma iesniedzējai varētu izrietēt no Hartas 2. panta.**

16. Var piekrist RAPLM viedoklim, ka no Hartas 3. panta izriet pašvaldības tiesības vadīt nozīmīgu valsts lietu daļu vietējo iedzīvotāju interesēs.

Paskaidrojošajā ziņojumā norādīts, ka nav iespējams precīzi definēt, kādas funkcijas nododamas pašvaldību regulēšanai un pārzināšanai. Tādi formulējumi kā „vietējās lietas” un „iekšējās lietas” tika noraidīti kā pārāk riskanti un grūti interpretējami. Dalībvalstu tradīcijas attiecībā uz lietām, kas uzskatāmas par rezervējamām pašvaldību izlemšanai, krasi atšķiras. Realitātē lielākajai daļai lietu ir gan nacionālās, gan arī vietējās iezīmes. Atbildība par tām dažādās valstīs un dažādā laikā var būt dažāda, un tās var būt pat sadalītas starp dažādiem varas līmeņiem. Ierobežojot pašvaldības ar lietām, kam nav plašāku iezīmju, risks varētu būt tāds, ka pašvaldībām tiek piešķirta pārāk niecīga loma. No otras puses, tiek akceptēts, ka atsevišķas funkcijas, piemēram, tādas kā valsts aizsardzība, valstis grib rezervēt centrālajai varai. Hartas mērķis ir nodrošināt pašvaldībām pietiekami nozīmīgu funkciju loku. Funkciju definīcija ir 4. panta priekšmets [sk.: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (ETS No. 122)*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>].

Pieteikuma iesniedzēja neapstrīd tai piešķirto funkciju kopumu, bet apstrīd vienas atsevišķas funkcijas robežas un īstenošanas nosacījumus.

Turklāt Hartas dalībvalstīs pastāv viedoklis, ka uz otrā līmeņa pašvaldībām nav attiecināmas tiesības uz garantētu kompetenci (*Aufgabengarantie*). Piemēram, Vācijas Federatīvās Republikas Pamatlikuma 28. panta otrās daļas pirmais teikums paredz, ka pirmā līmeņa pašvaldībām (*Gemeinden*)

nodrošināmas tiesības likuma ietvaros uz savu atbildību kārtot visas vietējās kopienas lietas. Savukārt šīs daļas otrais teikums noteic, ka arī augstāka līmeņa pašvaldībām (*Gemeindeverbände*) savu likumā noteikto uzdevumu izpildes jomā likuma ietvaros ir pašpārvaldes tiesības (*Recht der Selbstverwaltung*). Vācijas Federālā Konstitucionālā tiesa, interpretējot šo normu, ir secinājusi, ka tā otrā līmeņa pašvaldībām tiesības uz visaptverošu kompetenci (*Allzuständigkeit*) neparedz (sk.: *BVerfGE*, 79, 127, [151]). Kāda uzdevuma ietveršana otrā līmeņa pašvaldības (*Kreise*) kompetencē lielā mērā ir atkarīga vienīgi no likumdevēja gribas (sk.: *BVerfGE* 83, 363, [383]).

Veicot vietējās pašpārvaldes monitoringu Vācijā, Eiropas Reģionālo un vietējo pašvaldību kongresa eksperti nav norādījuši, ka vietējās pašpārvaldes regulējums Vācijā būtu pretrunā ar Hartas 3. panta pirmo daļu (sk.: *The congress of Local and regional authorities. The situation of local finances in the Federal Republic of Germany – CPL (6) 3 Part II, Explanatory memorandum*, <https://wcd.coe.int>).

Līdz ar to no Hartas 3. panta pirmās daļas rajona pašvaldībai neizriet tiesības uz to, lai likumdevējs kādu konkrētu funkciju konkrētā apjomā iekļautu rajona padomes autonomajā kompetencē.

**Tātad apstrīdētā norma neskar tādas tiesības, kas Pieteikuma iesniedzējai varētu izrietēt no Hartas 3. panta.**

**17.** Hartas 4. panta „Vietējās pašvaldības kompetence” pirmā daļa noteic:

„(1) Vietējās varas pilnvaras un pienākumus nosaka konstitūcija vai likums. Taču šis noteikums neliedz piešķirt vietējai varai pilnvaras un pienākumus īpašiem mērķiem saskaņā ar likumu.”

Paskaidrojošajā ziņojumā norādīts: Hartas 4. pants nostiprina vispārējus principus, uz kuriem tiek balstīti vietējās varas pienākumi un pilnvaras. Kopš vietējās varas pienākumi ir fundamentāls pašas vietējās varas pastāvēšanas pamats, gan skaidrības, gan tiesiskās noteiktības interesēs pamatpienākumus

pašvaldībām nevajag piešķirt *ad hoc*, bet tiem jābūt pietiekami nostiprinātiem tiesību normās. Parasti šie pienākumi jāietver konstitūcijā vai normatīvajā aktā [sk.: *European Charter of Local Self-Government Explanatory Report*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>].

No Pieteikuma iesniedzējas rakstītā var secināt, ka tā Hartas 4. panta pirmās daļas pirmo teikuma interpretē šādi: „Vietējās varas pilnvaras un pienākumus nosaka konstitūcija vai likums „Par pašvaldībām”.”

Pamatots ir atbildes rakstā izteiktais viedoklis, ka likums „Par pašvaldībām” nav vienīgais likums, kurš var noteikt ar pašvaldības darbu saistītus jautājumus. Arī citi likumi var ietvert pašvaldības darbu reglamentējošas tiesību normas, kuras var būt speciālas normas pretstatā vispārīgajām likumā „Par pašvaldībām” ietvertajām tiesību normām. Lemjot par to, vai kāda norma ietverama likumā „Par pašvaldībām” vai attiecīgās nozares likumā, likumdevējam ir plaša rīcības brīvība.

Turklāt apstrīdētā norma neuzliek pašvaldībai *ad hoc* nekādus pienākumus, kādu tai iepriekš nebūtu bijis, nedz arī atņem tai kādu funkciju vispār.

No Pieteikuma iesniedzējas rakstītā var secināt, ka Sabiedriskā transporta likuma tapšanas gaitā bijusi konstatējama virkne trūkumu. Tomēr Pieteikuma iesniedzēja nav norādījusi, ka šie trūkumi būtu uzskatāmi par likumdošanas procesa pārkāpumiem, turklāt tik būtiskiem, lai apstrīdēto normu nevarētu uzskatīt par likumu, tas ir, pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu.

**Līdz ar to apstrīdētā norma neskar tādas tiesības, kas Pieteikuma iesniedzējai varētu izrietēt no Hartas 4. panta pirmās daļas.**

**18.** Hartas 4. panta „Vietējās pašvaldības kompetence” trešā daļa noteic, ka pamatā publiskās varas pienākumus pēc iespējas realizē tā vara, kas atrodas vistuvāk pilsoņiem. Uzdotot kāda pienākuma izpildi citai varai, ņem vērā uzdevuma apjomu un būtību, kā arī efektivitātes un ekonomijas nosacījumus.

Paskaidrojošajā ziņojumā norādīts, ka paragrāfs skaidri formulē vispārēju principu, ka publisko pienākumu īstenošanai jābūt decentralizētai. Šis princips Eiropas Padomes nostājā ir ticis deklarēts daudzos gadījumos, it īpaši 1977. gada Eiropas pašvaldību lietu ministru Lisabonas konferences secinājumos. Tas 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>].

No Hartas 4. panta trešās daļas izriet subsidiaritātes princips. Šo principu kā tādu iespējams interpretēt divējādi: no vienas puses, lai attaisnotu pilnvaru nodošanu augstāka līmeņa institūcijai varas struktūrā un, no otras puses, lai paturētu zināmas pilnvaras tajā līmenī, kas pilsoņiem tuvāks. Hartā princips ir nostiprināts tā sākotnējā nozīmē. Tas paredz pienākumu rūpēties, lai tiktāl, ciktāl tas iespējams, lēmumi tiktu pieņemti pilsonim tik tuvā līmenī, cik iespējams. Atkāpe no šā principa pieļaujama tikai absolūtas nepieciešamības dēļ [sk.: *Definition and limits of the principle of subsidiarity. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), P.12*, <http://www.loreg.coe.int>].

Pamatots ir RAPLM uzskats, ka likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 19. punktā noteikto autonomo funkciju – organizēt sabiedriskā transporta pakalpojumus – pilda rajonu pašvaldības un republikas pilsētu pašvaldības, kas funkcionāli ir viena līmeņa vara. Līdz ar to apstrīdētā norma neskar tiesības, kas paredzētas Hartas 4. panta trešajā daļā. Arī LPS uzsver, ka subsidiaritātes princips ir vienādi attiecināms uz rajonu pašvaldībām un republikas pilsētu pašvaldībām.

**Līdz ar to apstrīdētā norma neskar tādas tiesības, kas Pieteikuma iesniedzējai varētu izrietēt no Hartas 4. panta trešās daļas.**

**19.** Hartas 4. panta „Vietējās pašvaldības kompetence” ceturtnā daļa noteic:

„Vietējai varai piešķirtās pilnvaras parasti ir pilnīgas un ekskluzīvas. Cita, centrālā vai reģionālā vara, nedrīkst tās apstrīdēt vai ierobežot, izņemot gadījumus, kad tas paredzēts likumā.”

Paskaidrojošajā ziņojumā norādīts: Hartas 4. panta ceturtnā daļa attiecas uz pienākumu pārklāšanās problēmu. Lai izskaustu jebkuru tendenci izvairīties no atbildības, pilnvarām parasti jābūt pilnīgām un ekskluzīvām. Taču papildu darbības dažādos pārvaldes līmeņos ir nepieciešamas noteiktās lietās un ir svarīgi, lai šajos gadījumos centrālās vai reģionālās varas iejaukšanās notiek saskaņā ar skaidriem, likumā noteiktiem priekšrakstiem [*sk.: European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (ETS No. 122), <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>].*

No pieteikuma izriet viedoklis, ka Hartas 4. panta ceturtnajā daļā ar jēdzienu „vietējai varai piešķirtās pilnvaras” ir saprotamas galvenokārt likuma „Par pašvaldībām” 15. pantā paredzētās autonomās funkcijas. Šā panta pirmās daļas 19. punkts paredz, ka pašvaldības autonomā funkcija ir „organizēt sabiedriskā transporta pakalpojumus”. Līdz ar to Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka tai Hartas 4. panta izpratnē ir piešķirtas pilnvaras organizēt visus iespējamus sabiedriskā transporta pakalpojumus savā teritorijā. Šāds viedoklis nav pamatots, jo netiek ņemts vērā, ka attiecīgās autonomās funkcijas apjoms ir noskaidrojams kopsakarā gan ar citām likuma „Par pašvaldībām” normām, gan arī citiem likumiem.

Tā likuma „Par pašvaldībām” 17.<sup>2</sup> pants paredz, ka „galvaspilsēta Rīga papildus šā likuma 15. pantā noteiktajām funkcijām pastāvīgi veic šādas valsts un pašvaldības dalītas atbildības galvaspilsētas funkcijas: [...]”.

4) piedalās valsts nozīmes sakaru sistēmu un transporta infrastruktūras uzturēšanā un attīstīšanā.”

Līdz ar to jau likuma „Par pašvaldību” ietvaros ir secināms, ka rajona padomes autonomā kompetence organizēt sabiedriskā transporta pakalpojumus neaptver valsts nozīmes transporta infrastruktūras uzturēšanu un attīstīšanu. Piemēram, apstrīdētā norma citastarp attiecas uz pārvadājumiem no starptautiskās lidostas „Rīga” termināļa. Sabiedriskā transporta pakalpojumu nodrošināšana posmā no lidostas līdz dzelzceļa stacijai nav uzskatāma tikai par Rīgas un Rīgas rajona iedzīvotāju vietēju lietu, bet skar valsts līmeņa intereses. Tiktāl, ciktāl Rīgas pilsētas maršrutu tīkls uzskatāms par valsts nozīmes transporta infrastruktūru, tas neietilpst rajona padomes autonomajā funkcijā.

Likuma „Par pašvaldībām” 15. pantā paredzētās autonomās funkcijas saturu precizē arī citi likumi. Piemēram, gramatiski tulkojot, jēdzienu „sabiedriskais transports” plašākā nozīmē varētu attiecināt arī uz dzelzceļa publiskajiem pārvadājumiem, taču no Dzelzceļa likumā noteiktā regulējuma izriet, ka uz šo jomu pašvaldības autonomā kompetence neattiecas.

Arī Sabiedriskā transporta likums precizē minētās autonomās funkcijas saturu un robežas. Apstrīdētā norma neskar šīs autonomās funkcijas kodolu. Proti, tā neattiecas uz tādu sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšanu, ko Rīgas rajona padome veic Rīgas rajona teritorijā, lai nodrošinātu Rīgas rajona iedzīvotāju pārvietošanos šīs teritorijas ietvaros.

Apstrīdētā norma skar tādus sabiedriskā transporta pakalpojumus, ko Rīgas rajona padome viena pati nemaz nevar organizēt. Proti, maršrutus, kuros pārvadājumi tiek veikti gan Rīgas rajona teritorijā, gan arī Rīgas pilsētas teritorijā. Šādu sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšana nav vienas pašvaldības autonomā funkcija likuma „Par pašvaldībām” 15. panta izpratnē.

Izvēloties regulējumu sabiedriskā transporta pārvadājumu organizēšanai maršrutos, kas pārsniedz vienas pašvaldības teritoriju, likumdevējam ir plaša

rīcības brīvība. Par vietējai varai piešķirtu pilnvaru Hartas 4. panta ceturtais daļas izpratnē šādu pakalpojumu organizācija uzskatāma tikai tiktāl, ciktāl Sabiedriskā transporta likums to nodod konkrētas pašvaldības kompetencē.

**Līdz ar to apstrīdētā norma neskar tādas tiesības, kas Pieteikuma iesniedzējai varētu izrietēt no Hartas 4. panta ceturtais daļas.**

**Tā kā no minētajām Hartas normām Pieteikuma iesniedzējai neizriet tādas tiesības, kuras varētu aizskart apstrīdētā norma, tiesvedība Satversmes tiesā pēc konkrētā pieteikuma nav iespējama.**

Ņemot vērā minēto un pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punktu, Satversmes tiesa

**nolēma:**

izbeigt tiesvedību lietā Nr. 2007-21-01 „Par sabiedriskā transporta pakalpojumu likuma 7. panta otrās daļas atbilstību 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartas 2., 3. pantam un 4. panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai”, kas ierosināta pēc Rīgas rajona padomes pieteikuma.

Lēmums nav pārsūdzams.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris