



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2004. gada 30. janvārī

lietā Nr. 2003-20-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Aivars Endziņš, tiesneši Ilze Skultāne, Romāns Apsītis, Ilma Čepāne, Juris Jelāgins un Andrejs Lepse

pēc Rīgas Domes pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu, Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 7. punktu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2004. gada 6. janvāra tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likuma 10. panta, 11. panta 3. un 4. punkta, 14. panta un pārejas noteikumu 6. un 8. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 58. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. 2003. gada 29. maijā Saeima pieņēma Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likumu, kas stājās spēkā 2003. gada 25. jūnijā.

Šā likuma 10. pants nosaka:

„(1) Lai veicinātu institūciju sadarbību un lēmumu pieņemšanu jautājumos, kas attiecas uz Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas saglabāšanu, aizsardzību un attīstību, tiek izveidota Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un attīstības padome (turpmāk — Padome), kuras sastāvu (pēc kultūras ministra ierosinājuma) un nolikumu apstiprina Ministru kabinets.

(2) Padome ir sabiedriska konsultatīva institūcija, kuras sastāvā ir desmit locekļi:

- 1) Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas vadītājs;
- 2) Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas amatpersona, kas atbild par kultūras pieminekļu uzskaiti un izpēti;
- 3) Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas arheologs vai arhitekts;
- 4) par kultūras pieminekļu aizsardzību atbildīgās Rīgas Domes institūcijas vadītājs;
- 5) Rīgas Domes atbildīgās institūcijas amatpersona, kas atbild par Rīgas vēsturiskā centra attīstību;
- 6) Rīgas Domes atbildīgās institūcijas amatpersona, kas atbild par Rīgas pilsētas plānošanu;
- 7) kultūras ministra uzaicināts speciālists;
- 8) Latvijas Nacionālās komisijas pārstāvis;
- 9) Latvijas Arhitektu savienības pārstāvis;
- 10) Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas pārstāvis.

(3) Padomes sastāvu apstiprina uz trim gadiem. Padomes priekšsēdētāju no sava vidus uz trim gadiem ievēlē Padomes locekļi.

(4) Padomes tehnisko un organizatorisko darbību nodrošina Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcija.”

Likuma 11. panta 3. punkts noteic, ka Padomes kompetencē ir „izvērtēt ieceres par jaunu objektu būvniecību, ēku un būvju rekonstrukciju vai nojaukšanu, kā arī pieminekļu uzstādīšanu un atjaunošanu Rīgas vēsturiskajā centrā un tā aizsardzības zonā un sniegt atzinumus Valsts kultūras pieminekļu

aizsardzības inspekcijai un par kultūras pieminekļu aizsardzību atbildīgajai Rīgas Domes institūcijai par attiecīgās ieceres ietekmi uz kultūrvēsturisko vidi, ja kāda no minētajām institūcijām to lūgusi. Pieņemot lēmumu attiecīgajā jautājumā, jāņem vērā Padomes sniegtais atzinums”. Savukārt šā panta 4. punkts noteic, ka Padome sniedz atzinumu, „ja Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijai un par kultūras pieminekļu aizsardzību atbildīgajai Rīgas Domes institūcijai, izskatot jautājumu par Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas saglabāšanu, aizsardzību vai attīstību, ir atšķirīgi viedokļi un ja kāda no minētajām institūcijām to lūgusi. Pieņemot lēmumu attiecīgajā jautājumā, jāņem vērā Padomes sniegtais atzinums”.

Saskaņā ar likuma 14. pantu: „Jaunu ēku būvniecība Rīgas vēsturiskā centra publiskajā ārtelpā pieļaujama tikai pēc atklātos arhitektūras konkursos iegūtiem projektiem, to publiskas izvērtēšanas un izskatīšanas Padomē un saskaņošanas normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā ar Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekciju.”

Savukārt Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likuma pārejas noteikumu 6. punkts noteic:

„Ieceres par jaunu objektu būvniecību, vēsturisko ēku nojaukšanu, ēku un būvju rekonstrukciju, kā arī pieminekļu uzstādīšanu un atjaunošanu (turpmāk šajā un pārejas noteikumu 7. punktā – būvniecības iecere) Rīgas vēsturiskajā centrā, uz kurām neattiecas pārejas noteikumu 5. punktā minētie aizliegumi, līdz Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojuma spēkā stāšanās brīdim tiek izskatītas Padomē. Padome ir tiesīga akceptēt būvniecības ieceri vai pieprasīt, lai tiek veiktas nepieciešamās korekcijas un iesniegti būvniecības ieceres dokumenti atkārtotai izskatīšanai Padomē, vai arī noraidīt būvniecības ieceri. Padome iesniegtos priekšlikumus izskata ne retāk kā reizi mēnesī. Padome lēmumu pieņem ar balsu vairākumu ne vēlāk kā 30 dienu laikā pēc būvniecības ieceres dokumentu iesniegšanas. Padomes pieņemtie lēmumi ir publiski pieejami. Ja Padome noraida iesniegto būvniecības ieceri, projekta īstenošana tiek apturēta līdz Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojuma vai

konkrētās teritorijas kvartāla vai kvartālu grupas detālā plānojuma spēkā stāšanās brīdim.”

Šā likuma pārejas noteikumu 8. punkts noteic:

„Līdz Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojuma spēkā stāšanās brīdim, bet gadījumos, kad saskaņā ar Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojumu izstrādājams kvartāla vai kvartālu grupas detālais plānojums, – līdz attiecīgā detālā plānojuma spēkā stāšanās brīdim Padome apstiprina to pilsēt būvnieciski nozīmīgo potenciāli apbūvējamo vietu sarakstu, kur jaunu objektu būvniecība publiskajā ārtelpā pieļaujama tikai pēc atklātos arhitektūras konkursos iegūtiem projektiem, to publiskas izvērtēšanas, izskatīšanas Padomē un saskaņošanas ar Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekciju.”

2. Pieteikuma iesniedzēja – Rīgas Dome (turpmāk – Dome) norāda, ka no Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. panta izriet virkne tiesiskas valsts principu, tostarp varas dalīšanas, likumības un tiesiskās paļāvības princips. Varas dalīšanas princips izpaužas valsts varas sadalījumā likumdošanas, izpildu un tiesu varā, ko realizē neatkarīgas un autonomas institūcijas. Tas garantē līdzsvaru un savstarpēju kontroli starp šīm institūcijām un veicina varas mērenību. Dome uzskata, ka saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. panta ceturto daļu pašvaldība, pildot tās autonomā kompetencē nodotās valsts pārvaldes funkcijas, darbojas Ministru kabineta pārraudzībā.

Dome uzsver, ka pretēji Satversmes 1. pantā ietvertajiem varas dalīšanas un tiesiskās paļāvības principiem, pretēji Valsts pārvaldes iekārtas likumam, likumam „Par pašvaldībām” un Eiropas vietējo pašvaldību hartai, pretēji ministriju un Valsts prezidentes iebildumiem Saeima ir pieņēmusi Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likumu (turpmāk – Rīgas vēsturiskā centra likums). Līdz ar šā likuma pieņemšanu Saeima ir paredzējusi izveidot jaunu institūciju – Padomi, kas paralēli Domei un citām valsts institūcijām pārzinās un lems likumā paredzētus jautājumus. Lai gan Rīgas vēsturiskā centra likuma 10. pants noteic, ka Padome ir tikai sabiedriska

konsultatīva institūcija, Dome uzskata, ka tai tomēr ir piešķirtas tiesības pieņemt citām personām saistošus lēmumus. Veicot savas funkcijas, Padome pēc būtības izdod administratīvos aktus – lēmumus un atzinumus par projektiem un būvniecības iecerēm. Šiem lēmumiem ir saistošs raksturs. Tādējādi Dome uzskata, ka Rīgas vēsturiskā centra likums ierobežo pašvaldības tiesības un iniciatīvas teritorijas plānojumu izstrādāšanas, būvniecības un administratīvās pārraudzības jomā.

Dome uzskata, ka Padomes izveidošana ir pretrunā ar Satversmes 58. pantu, proti, tā neiekļaujas organizētā, vienotā hierarhiskā sistēmā. Kā pamatojumu Dome min, pirmkārt, to, ka Padomi nevar uzskatīt ne par atvasinātu publisku personu, jo tai nav noteikta institucionālās padotības forma un saturs, ne par citam varas atzaram piederošu institūciju. Otrkārt, Padomei nodoto pašvaldības funkciju izpilde tiek uzraudzīta pavisam citādā kārtībā nekā pašvaldībā. Treškārt, Rīgas vēsturiskā centra likumā nav paredzētas ieinteresēto personu tiesības pārsūdzēt Padomes pieņemtos lēmumus, izņemot šā likuma pārejas noteikumu 7. punktā paredzētos gadījumus.

Lai gan Dome atzīst faktu, ka Rīgas vēsturiskais centrs ir iekļauts Apvienoto Nāciju Izglītības, zinātnes un kultūras organizācijas (turpmāk – UNESCO) Pasaules mantojuma sarakstā un tādējādi pašvaldībai vai likumdevējam ir tiesības veidot kādas sabiedriskas konsultatīvas institūcijas dažādu ar būvniecību un teritorijas plānojumiem saistītu problēmu risināšanai, tomēr šādu institūciju lēmumiem jābūt tikai rekomendējošiem.

3. Papildus pieteikumā norādītajam Dome paskaidro, ka Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanu, aizsardzību un attīstību pašvaldības ietvaros nodrošina Rīgas kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcija. Tā ir Domes Pilsētas attīstības departamenta Rīgas pilsētas Būvvaldes sastāvā esoša struktūrvienība.

Attiecībā uz Domes pienākumu izstrādāt Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojumu Dome ir norādījusi, ka pašreiz noris intensīvs darbs pie Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un attīstības plāna izstrādes. Šā darba

uzsākšanai sākotnēji ir ņemti vērā Ministru kabineta 2000. gada 5. decembra noteikumi Nr. 423 „Noteikumi par teritorijas plānojumiem”, kā arī Domes 2000. gada 26. septembra lēmums Nr. 8883 „Par Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un attīstības plāna izstrādes uzsākšanu”. Dome uzsver, ka, izstrādājot Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojumu, tiek ņemts vērā Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 2. punktā noteiktais termiņš šāda plānojuma izstrādāšanai, tas ir, līdz 2004. gada 1. jūlijam.

4. Atbildes rakstā **Saeima** pauž viedokli, ka Padomes statusa un kompetences atbilstība Satversmei jāaplūko visa Rīgas vēsturiskā centra likuma kontekstā, īpaši ņemot vērā vēsturisko situāciju, kuras dēļ bija nepieciešams pieņemt šādu likumu un izveidot Padomi. 1983. gadā ar Ministru padomes lēmumu Rīgas vēsturiskais centrs tika atzīts par valsts nozīmes kultūras pieminekli. Vēlāk, 1997. gada 6. decembrī, ar UNESCO lēmumu pēc Latvijas Valsts prezidenta, Kultūras ministrijas, Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas un citu institūciju izteiktajiem lūgumiem Rīgas vēsturiskais centrs tika iekļauts Pasaules mantojuma sarakstā. Arī Dome bija paudusi gatavību sadarboties ar valsts institūcijām, lai Rīgas vēsturiskais centrs tiktu iekļauts Pasaules mantojuma sarakstā. Līdz ar to kopš 1997. gada Rīgas vēsturiskais centrs ir ieguvis starptautisku novērtējumu kā visas pasaules kultūras mantojums, kuram ir īpašas nozīmes universāla vērtība no vēstures, mākslas un estētikas viedokļa un kura saglabāšana ir visas cilvēces interesēs.

Saeima norāda, ka 1997. gada 17. februārī tā ir apstiprinājusi UNESCO 1972. gada Konvenciju par pasaules kultūras un dabas mantojuma aizsardzību (turpmāk – Konvencija). Saskaņā ar šo Konvenciju Latvija ir uzņēmusies dažādus pienākumus savā teritorijā esošā pasaules kultūras mantojuma aizsardzībai un apņēmusies atturēties no tādām darbībām, kas varētu nodarīt zaudējumus šim mantojumam. Saeima uzsver – lai arī Rīgas vēsturiskais centrs atrodas Rīgas pilsētas administratīvajā teritorijā, saistības un atbildību par tā aizsardzību saskaņā ar Konvenciju ir uzņēmusies Latvijas valsts. Šā iemesla dēļ

Saeima pieņēma Rīgas vēsturiskā centra likumu, kas ir viens no juridiska rakstura pasākumiem Rīgas vēsturiskā centra aizsardzībai.

Saeima atgādina, ka vēl līdz šim brīdim Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijai nav izstrādāts vienots teritorijas attīstības plāns. Tikai atsevišķām Rīgas vēsturiskā centra teritorijām, kurās ierosina būvniecību, tiek izstrādāti detālpilnplānojumi. Šajās teritorijās, pēc Saeimas domām, būvniecība notiek haotiski, neņemot vērā sabiedrības intereses. Šādu praksi sekmē Domes 2002. gada 30. aprīlī pieņemtais lēmums Nr. 1251 „Par būvniecības ierobežojumiem Rīgas vēsturiskajā centrā”, kas pieļauj būvniecību bez vispārēja teritorijas plānojuma. Lai sabalansētu Rīgas pilsētas ekonomiskās attīstības intereses, kultūras mantojuma aizsardzības un sabiedrības intereses, Saeimasprāt, nepieciešams izstrādāt Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas plānojumu. Tā kā šāda plānojuma nav, netiek garantētas tiesības izmantot un attīstīt nekustamo īpašumu un netiek radīti priekšnoteikumi rūpniecisko un vides risku novēršanai. Saeima uzsver, ka šādus secinājumus ir izdarījusi un 2001. gada 10. decembra atskaitē „Speciāls rīcības plāns Latvijai” norādījusi arī Eiropas Padomes eksperte Mirjama Goblete pēc vizītes Latvijā. Līdz ar to Rīgas vēsturiskā centra likuma prioritāte ir nodrošināt, ka Rīgas vēsturiskajam centram tiks izstrādāts un apstiprināts attīstības plāns.

Bez tam Saeima norāda, ka likuma izstrādē tika ņemts vērā gan Rīgas vēsturiskā centra starptautiskais statuss, gan iepriekš minētās ekspertes secinājumi. Līdz ar to Saeima uzskatīja, ka Rīgas vēsturiskā centra aizsardzībā, saglabāšanā un turpmākajā attīstīšanā jāiesaista plašāks institūciju loks un sabiedrība. Sagatavojot likuma projektu otrajam lasījumam, tika ievēroti Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas un Domes kultūras mantojuma speciālistu kopīgi izstrādātie priekšlikumi. No tiem redzams, ka Dome ir akceptējusi iecerī Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojuma izstrādes pārraudzībai izveidot Padomi. Turklāt laikā no 1997. gada līdz 2001. gadam jau darbojās Padomei līdzīga konsultējoša institūcija – Rīgas kultūras mantojuma attīstības koordinācijas padome.

Saeima nepiekrīt Domes viedoklim, ka Padome un tās izveidošanas kārtība neatbilst Satversmes 1. pantā ietvertajam varas dalīšanas, likumības un tiesiskās paļāvības principam, kā arī Satversmes 58. pantam.

Saeima norāda, ka Rīgas vēsturiskā centra likuma 10. pants nosaka Padomes statusu un izveidošanas kārtību. Saskaņā ar šo pantu Padomes uzdevumus, funkcijas un kompetenci papildus Rīgas vēsturiskā centra likumam nosaka tās nolikums. Līdz ar to Padome iekļaujas vienotā hierarhiskajā valsts pārvaldes iestāžu sistēmā kā sabiedriska konsultējoša institūcija. Ņemot vērā šādas Padomes izveidošanas mērķi un Padomei paredzēto sastāvu, Rīgas vēsturiskā centra aizsardzības un attīstības jomā tiks pieņemti vienveidīgi lēmumi un visefektīvāk tiks nodrošināta sabiedrības interešu ievērošana, kultūras pieminekļu aizsardzība, kā arī nodrošināts līdzsvars starp valsts un Rīgas pilsētas attīstības interesēm.

Attiecībā uz Rīgas vēsturiskā centra likuma 11. panta 3. punktu Saeima norāda, ka Padomei ir tiesības sniegt atzinumus un izvērtēt ieceres šajā punktā minētajos jautājumos tikai tad, ja to lūgusi Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcija vai attiecīgā Domes institūcija. Taču, ja šāds lūgums izteikts, gan Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijai, gan attiecīgajai Domes institūcijai atzinums ir jāņem vērā. Pretējā gadījumā zūd pamatojums šāda atzinuma lūgšanai. Līdzīgus argumentus Saeima sniedz arī attiecībā uz Rīgas vēsturiskā centra likuma 11. panta 4. punktu un papildus norāda, ka šis punkts piešķir Padomei šķīrējtiesneša lomu, ja Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijai un attiecīgajai Domes institūcijai ir dažādi viedokļi par Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanu, aizsardzību vai attīstību. Turklāt gan Rīgas vēsturiskā centra likuma 11. panta 3. punkts, gan 4. punkts nodrošina, ka strīdīgos gadījumos tiek sniegts neatkarīgu speciālistu un dažādu pārvaldes iestāžu speciālistu kopīgs, koleģiāls atzinums. Tādējādi tiek veicināts līdzsvars starp dažādām sabiedrības interesēm.

Saeima paskaidro, ka arī Rīgas vēsturiskā centra likuma 14. pants precīzi noteic, kā jāsaskaņo jaunu ēku būvniecība Rīgas vēsturiskajā centrā, taču neparedz Padomei tiesības pieņemt saistošus lēmumus attiecībā uz

būvniecības projektiem. Minētais pants paredz kārtību, kādā tiek nodrošināta atklātība un sabiedrības līdzdalība jaunu ēku būvniecības projektu izvērtēšanā un saskaņošanā, un nostiprina prasību būvniecības projektus saskaņot ar Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekciju. Padomes atzinums Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijai ir tikai rekomendējošs, tas sniedz papildu viedokli par jaunas ēkas būvniecības projektu. Savukārt Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas saskaņojums Domei ir saistošs. Līdz ar to arī Rīgas vēsturiskā centra likuma 14. pants nepārkāpj ne varas dalīšanas, ne valsts pārvaldes principu.

Saeima norāda, ka Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 6. punktā ir noteikta viena no Padomes pagaidu funkcijām, proti, akceptēt būvniecības ieceri, pieprasīt veikt nepieciešamās korekcijas vai arī noraidīt ieceri. Otra pagaidu funkcija, proti, tiesības apstiprināt pilsētņēmnieciski nozīmīgo potenciāli apbūvējamo vietu sarakstu noteiktā kārtībā, ir paredzēta Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 8. punktā. Abas šīs funkcijas Padomei piešķirtas uz noteiktu laiku, tas ir, līdz Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojuma spēkā stāšanās brīdim vai attiecīgā kvartāla vai kvartālu grupas detālplānojuma spēkā stāšanās brīdim. Līdz tam Padome ir tiesīga pieņemt citām personām saistošus lēmumus, kas ir administratīvie akti un ko saskaņā ar Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 7. punktu var apstrīdēt Kultūras ministrijā vai pārsūdzēt tiesā.

Attiecībā uz Padomes institucionālo atbilstību Satversmes 58. pantam Saeima uzsver, ka Padomes izveidošanas kārtība ir noteikta likumā. Šī kārtība atbilst Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajai tiešās pārvaldes institucionālajai sistēmai, tas ir, atbilst Valsts pārvaldes iekārtas likuma 13., 15. un 16. pantam. Bez tam Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 9. punktā ir noteikta arī Padomes padotība, proti, Padomes pārraudzību veic Kultūras ministrija. Tātad līdz Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojuma izstrādei Padome Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 6. un 8. punktā noteiktajā jomā darbojas kā tiešās pārvaldes iestāde, kuras padotība ir noteikta atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likumam. Savukārt pēc Rīgas

vēsturiskā centra teritorijas plānojuma spēkā stāšanās Padome saglabās tikai sabiedriskas konsultatīvas institūcijas kompetenci, kas arī atbilst gan Satversmes 58. pantam, gan Valsts pārvaldes iekārtas likumam.

Saeima nepiekrīt arī Domes apgalvojumam, ka Padomei nodotās funkcijas ierobežo Domes kā vietējās pašvaldības pastāvīgās funkcijas. Likuma „Par pašvaldībām” 15. panta 13. punkts noteic, ka pašvaldības pastāvīgā funkcija ir saskaņā ar attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumu noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību. Lai pašvaldība varētu izpildīt savas funkcijas, tai vispirms ir pienākums likumā noteiktajā kārtībā izstrādāt pašvaldības teritorijas plānojumu un nodrošināt šā plānojuma administratīvo uzraudzību. Tā kā Dome Rīgas vēsturiskajam centram šādu plānojumu vēl nav izstrādājusi, ir nepieciešams koleģiālas institūcijas atzinums par noteiktu būvniecības iecerī. Saskaņā ar Rīgas vēsturiskā centra likumu šīs koleģiālas institūcijas funkcijas izpilda Padome.

5. Atbildot uz Satversmes tiesas vēstulēm, Saeima vēlreiz uzsver, ka Rīgas vēsturiskā centra saglabāšana un aizsardzība ir prioritāra salīdzinājumā ar pilsētas attīstības interesēm. Ar Rīgas vēsturiskā centra likumu izveidotā Padome nodrošinās iespēju efektīvāk saglabāt un aizsargāt Rīgas vēsturisko centru, vienlaikus sekmējot arī šīs teritorijas attīstību un būvniecību. Padome ir tā institūcija, kas veicinās visu atbildīgo institūciju sadarbību Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas, aizsardzības un attīstības jomā, kā arī nodrošinās sabiedrības interešu ievērošanu.

Saeima uzskata, ka Padomes un Domes funkcijas savstarpēji nepārklājas, jo Padome pilda tikai tādus uzdevumus, kas veicina vienotu praksi ar Rīgas vēsturisko centru saistīto būvniecības ieceru izvērtēšanā. Domes un Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas funkcijas joprojām saglabājas pārējā Rīgas teritorijā un tajā jomā, ko neregulē Rīgas vēsturiskā centra likums.

Saeima papildus norāda, ka Padomes statuss un padotība tika saskaņota gan ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu, gan Administratīvā procesa likumu. Tā

kā viena no funkcijām Padomei ir piešķirta uz zināmu laiku, Padomes statuss šajā laikposmā atbilst Administratīvā procesa likumā ietvertajai „iestādes” definīcijai. Savukārt Rīgas vēsturiskā centra likums nodrošina arī Padomes izdoto administratīvo aktu atbilstību Administratīvā procesa likuma normām par administratīvo aktu izdošanu un pārsūdzēšanu. Turklāt Saeima uzsver, ka jēdziens „iestāde” administratīvā procesa izpratnē ir plašāks nekā Valsts pārvaldes iekārtas likuma izpratnē. Pirmkārt, „iestāde” administratīvā procesa izpratnē ir institūcija vai amatpersona, kas ir tiesīga izdot administratīvos aktus. Otrkārt, kādas institūcijas atbilstība „iestādes” statusam ir atkarīga no tā, vai šī institūcija veic valsts pārvaldei raksturīgu funkciju. Treškārt, „iestāde” var būt uz laiku vai konkrētam gadījumam izveidota institūcija, ja tai ir tiesības pieņemt individuālus lēmumus publisko tiesību jomā.

Uz Satversmes tiesas jautājumu, kādēļ savu darbību pārtrauca Rīgas kultūras mantojuma attīstības koordinācijas padome, Saeima paskaidro, ka galvenais šīs padomes darbības pārtraukšanas iemesls bija būtiskas pārmaiņas tās sastāvā. Proti, ar Domes lēmumu tika nomainīti šajā padomē veiksmīgi darbojušies Domes speciālisti, kas bija atbildīgi par pilsētas attīstību, kultūras pieminekļu aizsardzību un pilsētas plānošanu. Šo speciālistu vietā Rīgas kultūras mantojuma attīstības koordinācijas padomē tika deleģēti politiķi, tas ir, Domes deputāti. Līdz ar to Rīgas kultūras mantojuma attīstības koordinācijas padomē netika pietiekami pārstāvēti pilsēt būvniecības, pilsētas attīstības, arhitektūras un kultūras pieminekļu aizsardzības speciālisti un mazinājās šīs padomes darbības efektivitāte.

6. Valsts kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcija (turpmāk – Inspekcija), atbildot uz Satversmes tiesas jautājumu, kādi iemesli pamudināja Inspekciju ierosināt Saeimai pieņemt Rīgas vēsturiskā centra likumu, norāda uz neveiksmīgo Inspekcijas un Domes sadarbību Rīgas vēsturiskā centra aizsardzībā laikā, kopš Rīgas vēsturiskais centrs iekļauts Pasaules mantojuma sarakstā. Šīs neveiksmīgās sadarbības rezultātā Rīgas vēsturiskajā centrā tika uzsākta vairāku strīdīgu objektu būvniecība, kuru apturēt Inspekcijai nebija

tiesību. 2002. gada 25. janvāra vēstulē Nr. 01.1-04/90 Domei Inspekcija min vairākus šādas būvniecības piemērus: a) pazemes autostāvvietā Kronvalda parkā, kas uzbūvēta bez projekta dokumentācijas saskaņošanas ar Inspekciju; b) Triangula bastions, kura būvniecību Inspekcija apturēja 2000. gadā, panākot projekta konkursa organizēšanu un jauna projekta izstrādi; c) Stacijas laukuma rekonstrukcija – šajā gadījumā ar Inspekciju netika saskaņota paredzētā laukuma apbūvēšana ar jaunu augstceltni. Vēlāk gan tika panākts kompromiss, kas respektē Rīgas vēsturiskā centra apbūves principus, tomēr galarezultātu Inspekcija neatzīst par veiksmīgu; d) degvielas uzpildes stacija Gogoļa ielā. Tās projektu 2001. gadā Inspekcija vairākkārt noraidīja, uzskatot par neatbilstošu konkrētajai vietai. Taču tieši detālplānojuma trūkuma dēļ Inspekcijai savas kompetences ietvaros neizdevās pierādīt, ka degvielas uzpildes stacijas būvniecība šajā vietā būs neveiksmīgs risinājums.

Inspekcija, uzskatot, ka Rīgas vēsturiskais centrs ir nacionālu un starptautisku interešu objekts un vienlaikus Latvijas valsts galvaspilsētas nozīmīga daļa, 2001. gada oktobrī ierosināja pieņemt īpašu likumu Rīgas vēsturiskā centra aizsardzībai.

Secinājumu daļa

7. Lai izvērtētu apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 58. pantam, šīs lietas ietvaros jānoskaidro šādi jautājumi:

1) vai Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanai, aizsardzībai un attīstībai ir nepieciešams īpašs tiesiskais regulējums;

2) vai ar Rīgas vēsturiskā centra likumu izveidotā Padome iekļaujas valsts pārvaldes iestāžu sistēmā.

8. Lai izlemtu, vai Rīgas vēsturiskajam centram ir nepieciešams īpašs tiesiskais regulējums, jānoskaidro ne tikai Rīgas vēsturiskā centra statuss, bet

arī Latvijas Republikas pienākumi, kas izriet no Konvencijas un nacionālajām tiesību normām, kā arī šo tiesību normu prasību izpilde.

8.1. 1997. gada 4. decembrī UNESCO Pasaules mantojuma komiteja pieņēma lēmumu un 6. decembrī iekļāva Rīgas vēsturisko centru Pasaules mantojuma sarakstā. Šajā lēmumā bija teikts, ka Rīgas vēsturiskais centrs ar tajā saglabājušos samērā neskarto viduslaiku un vēlāko pilsētbūvniecisko struktūru, jūgendstila arhitektūras piesātinājumu un kvalitāti un 19. gadsimta koka arhitektūru ir unikāla vērtība, kam līdzīgas nav nekur pasaulē. Rīgas vēsturiskā centra iekļaušana UNESCO Pasaules mantojuma sarakstā apstiprina šā kultūras objekta īpašo un universālo vērtību un to, ka tā saglabāšana ir visas cilvēces interesēs. Arī Eiropas Padomes eksperte M. Goblete norāda, ka „Rīgas vēsturiskais centrs [...] ir ne tikai Latvijas nacionāla, bet arī starptautiska vērtība, kuru atzina UNESCO, ierakstot to Pasaules mantojuma sarakstā. Šī starptautiskā atzīšana ievieto Rīgas vēsturisko centru kā Latvijas, tā arī Eiropas un starptautiskā mantojuma hierarhijas virsotnē. Šajā ziņā Rīgas vēsturiskais centrs ir pelnījis īpašu attieksmi” (*šīs lietas pirmā sējuma 64. lpp.*).

Līdz ar to Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanai, aizsardzībai un attīstībai ir ne tikai vietēja, bet arī valstiska un pat starptautiska nozīme.

8.2. Kopš Rīgas vēsturiskā centra iekļaušanas UNESCO Pasaules mantojuma sarakstā Latvija ir uzņēmusies visus pienākumus, kurus tai kā dalībvalstij uzliek Konvencija. Saskaņā ar Konvencijas 5. pantu Latvija ir apņēmusies īstenot atbilstošu politiku, kuras mērķis ir piešķirt kultūras mantojumam zināmas funkcijas sabiedrības dzīvē, iekļaut šā mantojuma aizsardzību plānošanas programmās, nodibināt kultūras mantojuma aizsardzības u.c. dienestus, veikt pienācīgus juridiskus, zinātniskus, tehniskus, administratīvus un finanšu pasākumus, lai aizsargātu šo mantojumu.

Viens no svarīgākajiem priekšnoteikumiem iepriekš minēto mērķu sasniegšanai ir attiecīgās teritorijas attīstības plānošana. Tā ne tikai nosaka galvenās vadlīnijas teritorijas izmantošanai nākotnē un dod iespēju kompleksi risināt zemes izmantošanas jautājumus, sabalansējot indivīda un sabiedrības intereses, bet arī nosaka attiecības starp vides un kultūras mantojuma aizsardzības interesēm un apbūvi.

Likums „Par pašvaldībām” (14., 21. un 35. pants), zemes reformu regulējošie normatīvie akti, Teritorijas plānošanas likums, Būvniecības likums u.c. noteic, ka teritorijas plānošana ir viena no svarīgākajām pašvaldības funkcijām. Pašvaldības kompetencē, izdodot saistošos noteikumus, ir apstiprināt savas administratīvās teritorijas ģenerālplānu (attīstības plānu) un, ja nepieciešams, detālplānojumus, kā arī kontrolēt un nodrošināt šo plānojumu ievērošanu.

Detālplānojums ir pašvaldības teritorijas plānošanas dokuments, kurā konkretizētas pašvaldības teritorijas plānojuma prasības un priekšlikumi. Šo plānojumu noteiktai vietējās pašvaldības administratīvās teritorijas daļai izstrādā galvenokārt divos nolūkos. Pirmkārt, lai, vadoties no noteiktā kārtībā apstiprinātā kopējā pašvaldības teritorijas plānojuma, nodrošinātu kādas konkrētas teritorijas daļas plānotās (atļautās) izmantošanas, arī izmantošanas aprobežojumu, detalizāciju. Otrkārt, detālplānojums var kalpot arī kā līdzeklis spēkā esošā vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma grozīšanai, nosakot kādai konkrētai pašvaldības teritorijas daļai ne tikai jaunu plānoto (atļauto) izmantošanu, bet arī detalizētākas prasības šai jaunajai plānotajai attiecīgās teritorijas izmantošanai.

Teritorijas plānojumu izstrādē pašvaldībai jāievēro gan ilgtspējības princips, kas citastarp nodrošina esošajām un nākamajām paaudzēm kultūras mantojuma saglabāšanu un attīstību, gan arī interešu saskaņotības princips, atbilstoši kuram ikviens teritorijas plānojums izstrādājams saskaņā ar citiem teritorijas plānojumiem, turklāt visos šajos plānojumos jāaskaņo valsts,

plānošanas reģionu, pašvaldību un privātās intereses (*Teritorijas plānošanas likuma 3. panta 1. un 2. punkts*).

Pētījumos par telpisko plānošanu Latvijā tiek pieļauta iespēja, ka atsevišķos gadījumos vietējo pašvaldību teritoriju plānojumu un atbilstošu detālplānojumu trūkuma dēļ „dažas augstāka līmeņa institūcijas un politiķi un, iespējams, arī dažas partiju organizācijas ir nelikumīgi guvušas ienākumus, atbalstot attīstīšanas projektus un teritorijas plānojumu risinājumus, kuri kalpo atsevišķu uzņēmēju vai uzņēmumu interesēm” (*Telpiskā plānošana un apdzīvoto vietu zemes pārvaldība Latvijā. Materiāls diskusijai: Latvijas – Somijas ekspertu grupa, Rīga, 2002, 15. lpp.*).

Tādējādi Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojums citastarp nodrošinātu, ka:

1) attiecībā uz šo teritoriju būtu kopējās attīstības stratēģijas detalizēta taktika un līdz ar to tiktu ievēroti mūsdienīgi kultūras mantojuma saglabāšanas principi;

2) šajā teritorijā vēsturisko ēku pārbūvi vai nojaukšanu, kā arī jaunu ēku būvniecību, ievērojot esošās kvartālu apbūves vērtības, varētu pienācīgi kontrolēt;

3) būtu pieejama atklāta informācija par Rīgas vēsturiskā centra attīstību, kas veicinātu kompromisu starp dažādiem viedokļiem (*sk. šīs lietas otrā sējuma 176. lpp.*).

8.3. Tā kā Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanā, aizsardzībā un attīstībā liela nozīme ir būvniecībai, šīs lietas ietvaros jāaplūko arī būvniecību regulējošo normatīvo aktu prasības un to izpilde.

8.3.1. Ikvienu pašvaldības teritoriju var izmantot, arī apbūvēt, ja tas nav pretrunā ar vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu un detālplānojumu (*sk. Būvniecības likuma 3. un 11. pantu*). Tā kā ļoti daudzās vietējās pašvaldībās

nebija izstrādāti un likumā noteiktā kārtībā pieņemti teritorijas plānojumi visai attiecīgajai administratīvajai teritorijai, kā arī detālplānojumi, likumdevējs noteica, ka, sākot ar 2004. gadu, pašvaldības, kurām šo plānojumu nav, vairs nav tiesīgas pieņemt lēmumus par atļauju veikt būvniecību konkrētā zemes gabalā (*sk. Būvniecības likuma pārejas noteikumu 10. punktu*). Vēl vairāk – ievērojot Būvniecības likuma pārejas noteikumu 11. punktu, pēc 2003. gada 31. decembra vietējās pašvaldībās, kurām nav spēkā esoša teritorijas plānojuma (arī detālplānojuma), pat jebkura būvniecības iecere nododama publiskai apspriešanai.

Tā kā 2000. gada 26. septembrī Dome ir pieņēmusi lēmumu Nr. 8883 „Par Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un attīstības plāna izstrādes uzsākšanu”, tā no 2004. gada 1. janvāra līdz šā plāna izstrādes pabeigšanai un apstiprināšanai nav tiesīga vadīties no sava 2002. gada 30. aprīļa lēmuma Nr. 1251 „Par būvniecības ierobežojumiem Rīgas vēsturiskajā centrā”, kas pieļauj būvniecību, pamatojoties uz atsevišķu kvartālu vai kvartālu grupu detālplānojumiem un Domes institūciju lēmumiem par atļauju veikt būvniecību katrā konkrētā gadījumā. Tādējādi būvniecība Rīgas vēsturiskajā centrā līdz šīs teritorijas detālplānojuma apstiprināšanai ir pieļaujama tikai tādā kārtībā, kādu reglamentē Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 6. punkts.

8.3.2. No lietas materiāliem redzams, ka sabiedrība nebija apmierināta ar Rīgas vēsturiskajā centrā notiekošo būvniecību tādā kārtībā, kāda pastāvēja līdz 2003. gada 31. decembrim. Piemēram, 2001. gada 28. martā Inspekcijai tika nosūtīta Vides aizsardzības kluba vēstule Nr. 21.-37, ko bija parakstījuši apmēram 10,6 tūkstoši Latvijas un citu valstu iedzīvotāju. Vēstulē tika lūgts Domei līdz Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas plāna pieņemšanai neizskatīt jautājumus, kas saistīti ar Rīgas vēsturiskā centra zaļo zonu, parku un laukumu apbūvēšanu. Līdz ar to Dome savus lēmumus par būvniecības atļaušanu Rīgas vēsturiskajā centrā ir pieņēmusi, neievērojot noteiktas sabiedrības daļas viedokli (*sk. šīs lietas otrā sējuma 40. un 121. lpp.*).

Bez tam Domes Pilsētas attīstības departaments, pārkāpjot tiesību normas (likumu „Par 1998. gada 25. jūnija Orhūsas konvenciju par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem”, likuma „Par vides aizsardzību” 17.¹ pantu, Teritorijas plānošanas likuma 3. panta 7. punktu, Būvniecības likuma 12. pantu u.c.), 2003. gada 28. oktobrī izdeva rīkojumu Nr. 200-rs „Par ierobežotas pieejamības informācijas statusa noteikšanu” (ievērojot Domes priekšsēdētāja vietnieka S. Dolgopolova rezolūciju un Domes Juridiskās pārvaldes vēstuli, šā gada 21. janvārī šā rīkojuma darbība apturēta). Pretēji iepriekš minētajiem normatīvajiem aktiem ierobežotas informācijas statuss nelikumīgi tika piešķirts citastarp atsevišķiem ar būvniecību un teritorijas plānošanu saistītiem dokumentiem, piemēram, skiču projektiem, dokumentiem, kas apliecina Rīgas attīstības plānā paredzēto zemes gabalu izmantošanas mērķi, būvatļaujām, būvatļauju pieprasījumiem u.c., tādējādi liedzot sabiedrībai likumā garantētās tiesības uz vides informāciju un dalību ar vidi saistītu lēmumu pieņemšanā.

8.3.3. Lai nodrošinātu Rīgas vēsturiskā centra kā pasaules kultūras mantojuma saglabāšanu un aizsardzību, ir nepieciešama neatkarīga un objektīva būvniecības kontrole. Tā kā Rīgas vēsturiskais centrs atrodas Rīgas pašvaldības administratīvajā teritorijā, par to, lai šīs teritorijas kā kultūras mantojuma saglabāšanu, aizsardzību un attīstību regulējošie normatīvie akti tiktu izpildīti, jā rūpējas arī Domei. Tomēr, analizējot Domes struktūru, redzams, ka pašreizējā Domes struktūrvienību institucionālā uzbūve nenodrošina neatkarīgu un objektīvu būvniecības kontroli Rīgas vēsturiskajā centrā. Dome gan ir izveidojusi Rīgas kultūras pieminekļu aizsardzības inspekciju un Rīgas pilsētas būvinspekciju, kuru funkcijās ietilpst arī Rīgas pilsētas teritorijā esošo kultūras pieminekļu saglabāšanas kontrole. Tomēr šīs inspekcijas, pirmkārt, ir Domei **pakļautas** iestādes – Pilsētas attīstības departamenta Rīgas pilsētas Būvvaldes – struktūrvienības. Otrkārt, saskaņā ar

Rīgas Domes Pilsētas attīstības departamenta nolikuma 5.2.1. un 5.2.3. punktu Pilsētas attīstības departamenta direktors apstiprina struktūrvienību nolikumus un pienākumus, štatū sarakstu, darba samaksas apmērus, kā arī ir tiesīgs dot norādījumus par iepriekš minēto pienākumu izpildi. Bez tam saskaņā ar Rīgas pašvaldības nolikumu Rīgas kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas un Rīgas pilsētas būvinspekcijas darbu ir tiesīga koordinēt arī Rīgas Domes Pilsētas attīstības komiteja.

Līdz ar to ir apšaubāms, vai Rīgas kultūras pieminekļu aizsardzības inspekcijas un Rīgas pilsētas būvinspekcijas viedoklis Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas, aizsardzības un attīstības jomā visos gadījumos tiek ņemts vērā.

8.3.4. Lietā esošie materiāli liecina, ka Dome nav ņēmusi vērā arī citas normatīvajos aktos noteiktās prasības attiecībā uz jaunu objektu būvniecību vai esošo objektu pārveidošanu (piemēram, tie būvēti vai pārveidoti bez normatīvajos aktos paredzētās saskaņošanas ar Inspekciju) Rīgas vēsturiskajā centrā, kā arī nav pildījusi pienākumus, ko uzņēmusies šā centra kā kultūras mantojuma sakārtošanai.

Pirmkārt, 1998. gada 20. februārī Rīgas kultūras mantojuma attīstības koordinācijas padomes sēdē, kurā piedalījās arī Inspekcijas pārstāvis, tika sagatavota, izskatīta un pieņemta programma Rīgas vēsturiskā centra kā pasaules mantojuma objekta sakārtošanai. Šajā programmā tika paredzēts jau 2001. gadā pabeigt Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un attīstības plāna izstrādi. Programmas daļa, par kuru atbildību uzņēmās Dome, netika pildīta, proti, saglabāšanas un attīstības plāna izstrāde netika uzsākta. Otrkārt, 2001. gadā, kad Dome ekspertu un speciālistu vietā darbam Rīgas kultūras mantojuma attīstības koordinācijas padomē bija deleģējusi politiķus, šī padome darbu pārtrauca, jo tas kļuva neefektīvs. Treškārt, Rīgas vēsturiskajā centrā tika uzsākta vairāku objektu būvniecība, nerespektējot kultūras mantojuma saglabāšanu (*sk. šīs lietas otrā sējuma 39. lpp.*). Piemēram, papildus šā sprieduma 6. punktā minētajiem objektiem tika uzsākta vēl daudzu citu objektu

būvniecība, nojaukšana un pārveidošana. Tāda ir bijusi, piemēram, akciju sabiedrības „Druva” teritorijā esošo vēsturisko ēku nojaukšana 2001. gadā, kas tika uzsākta nelikumīgi, tas ir, bez saskaņošanas ar Inspekciju. Neievērojot Inspekcijas prasību, nojaukšanas darbi netika apturēti, jo Domes attiecīgās institūcijas bija izsniegušas būvatļauju šo darbu veikšanai. Inspekcija uzskata, ka nav pieļaujama Rīgas vēsturiskā centra teritorijā esošo nelielo rūpnīcu iznīcināšana, jo tās ir pilsētas kultūrvēsturiskajai videi raksturīgi elementi. Arī Domes lēmums par zemes gabala iznomāšanu sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „TV Rīga” S. Eizenšteina centra paviljona būvniecībai pieņemts, risinājumu nesaskaņojot ar Inspekciju (*sk. šīs lietas otrā sējuma 21. – 24. lpp.*).

8.3.5. Bažas par Rīgas vēsturiskajā centrā notiekošo ir izteikuši arī starptautisko organizāciju eksperti. Piemēram, 1999. gada 29. septembrī no Parīzes Kultūras ministrijai tika nosūtīts toreizējās Latvijas vēstnieces Francijā Ainas Nagobads - Ābols ziņojums par starptautisko ekspertu viedokli. Ziņojumā atzīmēts, ka Rīgas vēsturiskajā centrā tiekot nojauktas ēkas, veikti plaša apjoma ēku projektēšanas darbi un ka šīs straujās pārmaiņas notiekot bez kopējas koncepcijas. Bez tam lēmumi tiekot pieņemti bez noteiktā kārtībā saskaņotas pilsētībūvniecības dokumentācijas (*sk. šīs lietas otrā sējuma 135. un 136. lpp.*).

Arī Eiropas Padomes eksperte M. Goblete jau iepriekš minētajā atskaitē ir norādījusi problēmas, kas skar Rīgas vēsturiskā centra aizsardzību. Izsakot viedokli par to, kādam vajadzētu būt Rīgas vēsturiskā centra attīstības plānam, eksperte citastarp norāda: „Būtu jāveic visaptveroši pētījumi par pilsētas attīstības ekonomiskajiem un sociālajiem aspektiem [...] ar mērķi izveidot „platības izmantošanas plānu” un/ vai noteikt moratoriju dažiem no šiem aspektiem (piemēram, tirdzniecības centru būvēšanai)” (*šīs lietas pirmā sējuma 62. lpp.*). Bez tam eksperte ir norādījusi, ka „Latvijai steidzīgi jāpieņem respektējami likumdošanas akti, uzticot Rīgas vēsturiskā centra apsaimniekošanas vadību nacionāla līmeņa valsts iestādēm, piešķirot izšķirošo

lomu Kultūras ministrijai un Vides un reģionālās attīstības ministrijai. Pašvaldībai tiktu nodrošināta partnera loma Rīgas vēsturiskā centra apsaimniekošanas vadībā, rūpējoties par saiti ar galvaspilsētas pārējo teritoriju”.

Tādējādi redzams, ka Rīgas vēsturiskā centra saglabāšana, aizsardzība un attīstība netiek pienācīgi nodrošināta.

Līdz ar to Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanai, aizsardzībai un attīstībai salīdzinājumā ar citām pilsētas attīstības interesēm ir prioritāra nozīme un šai teritorijai ir nepieciešams speciāls regulējums.

8.4. Likums „Par pašvaldībām” paredz, ka pašvaldība pilda gan valsts deleģētās, gan pašvaldības pastāvīgajā kompetencē esošās funkcijas. Pildot savā pastāvīgajā kompetencē esošās funkcijas, pašvaldība risina vietējas nozīmes jautājumus savas administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs. Likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 14. punkts paredz, ka pašvaldības pastāvīgajā kompetencē ir pārzināt būvniecību tās administratīvajā teritorijā, tātad arī Rīgas vēsturiskajā centrā. Var piekrist Domes norādītajam, ka tā ir autonoma rakstura funkcija (*sk.: Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija // Latvijas Vēstnesis, Nr. 95, 26.06.2002.*). Tas nozīmē, ka Ministru kabinets var kontrolēt vienīgi pašvaldības pieņemto lēmumu, izņemot individuālo lēmumu, piemēram, administratīvo aktu, tiesiskumu (*Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7. panta piektā daļa un 8. panta ceturtā daļa*). Tomēr Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta ceturtā daļa paredz izņēmumu. Šī tiesību norma noteic: „Vietējām varām piešķirtās pilnvaras parasti ir pilntiesīgas un ekskluzīvas. Cita, centrālā vai reģionālā vara nedrīkst tās apstrīdēt vai ierobežot, izņemot gadījumus, kad tas paredzēts likumā.” Savukārt šīs hartas 8. panta trešā daļa prasa, lai kontrolējošās varas iejaukšanās būtu proporcionāla to interešu svarīgumam, kuras paredzēts aizsargāt.

Tādējādi Rīgas vēsturiskā centra likums ierobežo Domes rīcības brīvību būvniecības jomā Rīgas vēsturiskajā centrā. Tomēr, tā kā Dome

nav spējusi pildīt normatīvajos aktos paredzētos pienākumus, Domes pastāvīgās funkcijas ierobežojums būvniecības jomā ir attaisnojams un pat nepieciešams.

9. Rīgas vēsturiskā centra likuma 10. pantā paredzēts izveidot Padomi, lai veicinātu institūciju sadarbību un lēmumu pieņemšanu jautājumos, kas attiecas uz Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas saglabāšanu, aizsardzību un attīstību.

Padomes sastāvā ir iekļauti gan valsts institūciju, gan arī Domes speciālisti. No vienas puses, atbilstoši likuma 10. pantam Padome ir sabiedriska konsultatīva institūcija, kuras uzdevums ir veicināt institūciju sadarbību, taču, no otras puses, saskaņā ar šā likuma pārejas noteikumu 6. un 8.punktu Padomei ir deleģētas arī atsevišķas valsts pārvaldes funkcijas. Atbilstoši Satversmes 58. pantam visas valsts pārvaldes iestādes ir padotas Ministru kabinetam, tādējādi neviena no tām nevar atrasties ārpus šo iestāžu hierarhiskās sistēmas.

Tādēļ, lai konstatētu, vai Padome iekļaujas valsts pārvaldes iestāžu hierarhijā, jāvērtē gan Padomes statuss, gan tās funkcijas.

9.1. Gan Padomes izveidošana un kompetence, gan arī kārtība, kādā tiek piešķirti finanšu līdzekļi tās darbības īstenošanai, ir noteikta ar likumu. Padomes sastāvu un nolikumu ir apstiprinājis Ministru kabinets. Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 9. punkts noteic arī Padomes padotību, proti, Padomes pārraudzību veic Kultūras ministrija.

Bez tam Padome ir veidota kā sabiedriska konsultatīva institūcija, lai veicinātu citu par Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanu, aizsardzību un attīstību atbildīgo valsts pārvaldes iestāžu – Inspekcijas un Domes – sadarbību. Padomes darbībā ir iesaistīti arī sabiedrības pārstāvji.

Valsts pārvaldes struktūra jāveido tā, lai tā funkcionētu efektīvi, demokrātiski un atbilstoši likumam. Ne velti nedz Valsts pārvaldes iekārtas

likums, nedz arī citi normatīvie akti neaizliedz izveidot Ministru kabinetam padotas konsultējoša rakstura institūcijas. Tieši otrādi – šādas ar padomdevēja tiesībām apveltītas institūcijas valsts pārvaldē tiek veidotas atsevišķu ar publiskās varas izmantošanu nesaistītu uzdevumu veikšanai. Šādas konsultatīvas institūcijas, kuru darbā tiek iesaistīti gan speciālisti, gan sabiedrības pārstāvji, sniedz atsauksmes un atzinumus konkrētās, komplicētās lietās, pirms šīs lietas tiek izlemtas valsts pārvaldes iestādē.

Līdzīgas iestādes, kuru statuss līdz šim nav apstrīdēts, ir izveidotas arī citās valsts pārvaldes jomās. Šāds statuss, piemēram, ir konsultatīvajām padomēm, ko paredz Gaujas nacionālā parka likums un Ķemeru nacionālā parka likums, kā arī Ceļu satiksmes drošības padomei, ko paredz Ministru kabineta 2003. gada 23. septembra noteikumi Nr. 530.

Tādējādi, lai gan Padomei nepiemīt visas parastai valsts pārvaldes iestādei raksturīgās pazīmes, piemēram, tai nav sava budžeta, personāla, tomēr – šai ziņā jāpiekrīt Saeimas viedoklim – kopumā tā ir veidota kā tiešās valsts pārvaldes iestāde, par kuras rīcību ir atbildīga Latvijas Republika (*sk.: Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija // Latvijas Vēstnesis, Nr. 95, 26.06.2002.*).

9.2. Otrā būtiskā Padomi raksturojošā pazīme ir tās kompetence un tai uzdotās funkcijas valsts pārvaldē.

9.2.1. Veicot Rīgas vēsturiskā centra likuma 11. panta 3. un 4. punktā paredzētos pienākumus, Padome pilda tās pastāvīgajā kompetencē nodotās konsultatīvās funkcijas. Proti, tā sniedz atzinumus Inspekcijai vai Domei atsevišķos Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas saglabāšanas, aizsardzības vai attīstības jautājumos, taču tikai tad, ja šādus atzinumus minētās institūcijas lūgušas. Šīs normas neparedz ne Padomes tiesības pēc savas

iniciatīvas izlemt 11. panta 3. un 4. punktā noteiktos jautājumus, ne Inspekcijas vai Domes pienākumu griezties Padomē atzinuma pieprasīšanai.

Arī Rīgas vēsturiskā centra likuma 14. pants nepiešķir Padomei tiesības pieņemt citām personām saistošus lēmumus. Tā tikai izskata atklātos arhitektūras konkursos iegūtos projektus jaunu ēku būvniecībai Rīgas vēsturiskajā centrā, līdz ar to nodrošinot papildu viedokli par jaunu ēku būvniecības projektiem.

Tādējādi, Padomei pildot Rīgas vēsturiskā centra likuma 11. panta 3. un 4. punktā un 14. pantā paredzētās funkcijas, izpaužas tās kā konsultatīvas institūcijas būtība. Proti, lai veicinātu institūciju sadarbību un saskaņotu lēmumu pieņemšanu jautājumos, kas attiecas uz Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas saglabāšanu, aizsardzību un attīstību, Padome pieņem rekomendējoša rakstura atzinumus.

Nav pamatots Domes viedoklis, ka Padome, pildot tai noteiktās pastāvīgās funkcijas, var izdot citām personām saistošus administratīvos aktus, kurus nav iespējams pārsūdzēt. Šie Padomes atzinumi, lai gan izdoti valsts pārvaldes jomā, nerada tiešas tiesiskās sekas personām. Pieņemot personām adresētus administratīvos aktus, Inspekcijai vai Domei šie Padomes atzinumi jāņem vērā.

9.2.2. Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 6. un 8. punktā ir noteiktas Padomes pagaidu funkcijas – atsevišķos, šajos punktos paredzētajos gadījumos Padome ir tiesīga pieņemt citām personām saistošus lēmumus. Šīs funkcijas valsts pārvaldes jomā Padomei ir piešķirtas uz laiku, kamēr nav izstrādāts un nav stājies spēkā Rīgas vēsturiskā centra teritorijas plānojums, kvartāla vai kvartālu grupas detālie plānojumi (saskaņā ar Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 1. punktu – ne vēlāk kā līdz 2004. gada 1. jūlijam). Šādu funkciju deleģēšana Padomei ir pamatota, ņemot vērā apstākļus, kas analizēti šā sprieduma 8. punktā.

Atbildes rakstā Saeima uzsvērusi, ka Padomes lēmumi, kas paredzēti Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 6. punktā, ir administratīvie akti. Administratīvos aktus publisko tiesību jomā ir tiesīga izdot iestāde. Jāpiekrīt Saeimas viedoklim, ka Padomes statuss atbilst „iestādes” definīcijai administratīvā procesa izpratnē, un tur šis jēdziens ir plašāks nekā Valsts pārvaldes iekārtas likumā. Iestāde administratīvā procesa izpratnē var būt arī uz laiku vai pat tikai konkrētam gadījumam izveidota institūcija. Padomei piemīt „iestādei” raksturīgas pazīmes: pirmkārt, tā ir tiesīga pieņemt valsts pārvaldei raksturīgus lēmumus, un, otrkārt, Padomes tiesības pieņemt šādus individuālus lēmumus publisko tiesību jomā noteiktas ar likumu. Bez tam Rīgas vēsturiskā centra likuma pārejas noteikumu 7. punktā paredzēta, šo pašu pārejas noteikumu 6. punktā minētajos gadījumos pieņemto Padomes lēmumu apstrīdēšanas vai pārsūdzēšanas kārtība.

Var piekrist Domei, ka Rīgas vēsturiskā centra likums tieši nenosaka procedūru, kādā pārsūdzami tie Padomes lēmumi, kuri pieņemti likuma pārejas noteikumu 8. punktā noteiktajos gadījumos, apstiprinot potenciāli apbūvējamo vietu sarakstu. Taču tas nenozīmē, ka šie lēmumi nav apstrīdami vai pārsūdzami.

Spēkā esošie normatīvie akti paredz, kurās institūcijās un kādā kārtībā personas ir tiesīgas apstrīdēt vai pārsūdzēt valsts pārvaldes institūciju rīcību vai lēmumus, kuri aizskar to tiesības. Bez tam 2004. gada 1. februārī stājas spēkā Administratīvā procesa likums. Viens no šā likuma pamatmērķiem ir pakļaut neatkarīgas, objektīvas un kompetentas tiesu varas kontrolei izpildvaras darbības, kuras attiecas uz konkrētām publiski tiesiskām attiecībām starp valsti un personu.

Savukārt, ja personas pamattiesības aizskar kāda tiesību norma, tad tās atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normai pēc personas konstitucionālās sūdzības var izskatīt Satversmes tiesa.

Tādējādi jebkurš Padomes akts, kas pieņemts, pildot valsts pārvaldes funkcijas, ja tas aizskar vai var aizskart personas tiesības vai tiesiskās intereses, ir apstrīdams vai pārsūdzams.

Ņemot vērā iepriekš minēto, Padome gan institucionāli, gan funkcionāli iekļaujas valsts pārvaldes iestāžu sistēmā.

10. Rīgas Dome uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1. pantam, jo Saeima Rīgas vēsturiskā centra likumu pieņēmusi pretēji varas dalīšanas, likumības un tiesiskās paļāvības principam, kas izriet no minētā panta. Ar Padomes izveidošanu un tās pilnvaru noteikšanu tiek ierobežotas Domes pastāvīgajā (autonomajā) kompetencē nodotās funkcijas.

Sava viedokļa pamatošanai Dome, nesniedzot argumentus, ir tikai citējusi vairākus Satversmes tiesas spriedumus [piemēram, spriedumus lietās Nr. 04-07(99), Nr. 03-05(99), Nr. 04-03(98), Nr. 04-03(99)], kuros ir atsauces uz varas dalīšanas, likumības, kā arī tiesiskās paļāvības principu. Tomēr Dome nav ņēmusi vērā, ka Satversmes tiesa minētos principus izmantojusi pavisam **citū, atšķirīgu apstākļu analīzei.**

Tā, piemēram, 2000. gada 24. marta spriedumā lietā Nr. 04-07(99) Satversmes tiesa analizējusi varas līdzsvaru starp izpildvaras un tiesu varas funkciju un kompetenču sadalījumu un atzinusi, ka Ministru kabinets, pieņemot lēmumu, ir izšķīris pēc būtības civiltiesisku strīdu. 1999. gada 1. oktobra spriedumā lietā Nr. 03-05(99) analizētas likumdevēja un izpildvaras savstarpējās kontroles un līdzsvara attiecības, bet likumības princips izmantots, lai pārbaudītu, vai Saeima ir tiesīga dot Ministru kabinetam saistošus uzdevumus. Savukārt tiesiskās paļāvības princips 1998. gada 10. jūnija spriedumā lietā Nr. 04-03(98) izmantots, lai atjaunotu politiski represēto personu tiesības atgūt nelikumīgi konfiscēto mantu vai saņemt atlīdzību par to.

Tādējādi ne Domes pieteikums Satversmes tiesai, ne pieteikuma precizējums nesniedz nepieciešamo juridisko pamatojumu **apstrīdēto normu**

neatbilstībai likumības, varas dališanas un tiesiskās paļāvības principam, un līdz ar to Satversmes tiesa nevērtē apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 1. pantam.

Ņemot vērā iepriekš minēto, tiesvedība šajā lietas daļā izbeidzama.

Nolēmumu daļa

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punktu un 30.-32. pantu, Satversmes tiesa

nosprieda:

1. Atzīt Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likuma 10. pantu, 11. panta 3. un 4. punktu, 14. pantu un pārejas noteikumu 6. un 8. punktu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 58. pantam.

2. Tiesvedību lietā par Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likuma 10. panta, 11. panta 3. un 4. punkta, 14. panta un pārejas noteikumu 6. un 8. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam izbeigt.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

A. Endziņš