



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā

Rīgā 2017. gada 29. jūnijā

lietā Nr. 2016-23-03

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

pēc Jaunjelgavas novada domes pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 3. punktu, 17. panta pirmās daļas 7. punktu, 19. panta pirmo daļu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2017. gada 6. jūnija tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Ministru kabineta 2015. gada 13. oktobra noteikumu Nr. 591 „Kārtība, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un speciālajās pirmsskolas izglītības grupās un atskaitīti no tām, kā arī pārcelti uz nākamo klasi” 12.1.1. un 60. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. Ministru kabinets 2015. gada 13. oktobrī pieņēma noteikumus Nr. 591 „Kārtība, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un speciālajās pirmsskolas izglītības grupās un atskaitīti no tām, kā arī pārcelti uz nākamo klasi” (turpmāk – Noteikumi Nr. 591).

Šie noteikumi izdoti citstarp saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktu, kas pilnvaro Ministru kabinetu noteikt kārtību, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un atskaitīti no tām (izņemot internātskolas

un speciālās izglītības iestādes), un obligātās prasības pārceļšanai uz nākamo klasi.

Noteikumu Nr. 591 12.1.1. punkts noteic, ka, uzņemot izglītojamo vispārējās vidējās izglītības programmā, pašvaldības dibināta izglītības iestāde vai valsts augstskolas dibināta vidējās izglītības iestāde nodrošina, ka novada izglītības iestādē (izņemot šo noteikumu 12.1.2. apakšpunktā minēto novadu pilsētas un šo noteikumu 12.1.3. apakšpunktā minētos novadus) izglītojamo skaits 10. klasē ir ne mazāks par 12 vai kopējais izglītojamo skaits 10.–12. klasē ir ne mazāks par 32. Šis Noteikumu Nr. 591 punkts saskaņā ar to pašu noteikumu 59. punktu stājās spēkā 2016. gada 1. septembrī.

Savukārt Noteikumu Nr. 591 60. punkts paredz: „2016./2017. un 2017./2018. mācību gadā, uzņemot izglītojamus 10. klasē vispārējās vidējās izglītības programmās izglītības ieguvei klātienē, novada izglītības iestāde (izņemot šo noteikumu 12.1.2. apakšpunktā minētās novadu pilsētas un šo noteikumu 12.1.3. apakšpunktā minētos novadus) ievēro nosacījumu, ka kopējais izglītojamo skaits 10. klasē ir ne mazāks par 10 vai kopējais izglītojamo skaits 10.–12. klasē ir ne mazāks par 27.”

Noteikumi Nr. 591 stājās spēkā 2015. gada 6. novembrī.

2. Pieteikuma iesniedzēja – Jaunjelgavas novada dome (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) – uzskata, ka Noteikumu Nr. 591 12.1.1. un 60. punkts (turpmāk – apstrīdētās normas) neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pantam.

Pieteikumā norādīts, ka Pieteikuma iesniedzējas padotībā ir Jaunjelgavas vidusskola. Tā esot Jaunjelgavas novadā vienīgā izglītības iestāde, kurā izglītojamie var iegūt vispārējo vidējo izglītību. Skolēnu skaits Jaunjelgavas vidusskolas 10.–12. klasē pakāpeniski samazinoties, tādēļ skola vairs nespējot izpildīt apstrīdētajās normās noteiktās prasības attiecībā uz minimālo izglītojamo skaitu klasē. Šā iemesla dēļ esot pieņemts lēmums 2016./2017. mācību gadā Jaunjelgavas vidusskolā neatvērt 10. klasi. Ja arī turpmāk Pieteikuma iesniedzēja nespēs nodrošināt minimālo izglītojamo skaitu, tā būšot spiesta slēgt vidējās izglītības programmu Jaunjelgavas vidusskolā. Tādā gadījumā Pieteikuma iesniedzējai, lai nodrošinātu iedzīvotāju tiesības uz izglītību, būšot nepieciešams sadarboties ar citām pašvaldībām un tas prasīšot papildu izdevumus no Jaunjelgavas novada pašvaldības budžeta.

2.1. Atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktam gādāšana par iedzīvotāju izglītību ietilpst pašvaldības autonomajā kompetencē. Pašvaldības autonomo funkciju izpildi organizējot un par to atbildot pati pašvaldība. Taču apstrīdētās normas liedzot Pieteikuma iesniedzējai gādāt par vispārējās vidējās izglītības nodrošināšanu tās administratīvajā teritorijā.

No Satversmes 1. panta izrietot pašvaldības princips, kas aptverot minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašvaldības organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī. Turklāt tas aptverot arī subsidiaritātes principu, kas paredzot: ja kāds uzdevums pēc sava apjoma un dabas nav tāds, ka tas jāizpilda plašākā teritorijā, un to neprasa arī efektivitātes un ekonomijas apsvērumi, tad šis uzdevums ir deleģējams vietējā līmeņa varai. Ja likumdevējs kādu funkciju ir noteicis par pašvaldības autonomo funkciju, tad vietējai varai piešķirtās pilnvaras parasti esot pilnīgas un ekskluzīvas.

Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 7. pantu vietējās pašvaldības šajā likumā noteiktās autonomās funkcijas pildot likumos un Ministru kabineta noteikumos paredzētajā kārtībā. Tomēr tas nenozīmējot, ka pašvaldībai var pilnībā atņemt kādu no tās autonomajām funkcijām.

Pieņemot apstrīdētās normas, Ministru kabinets neesot izvērtējis, vai Pieteikuma iesniedzēja varēs savā administratīvajā teritorijā nodrošināt iedzīvotāju tiesības uz izglītību. Apstrīdētās normas par vienīgo kritēriju vidusskolas pastāvēšanai paredzot izglītojamo skaitu un nedodot pašvaldībai iespēju individuāli izvērtēt citus apstākļus, piemēram, izglītības iestādes skolēnu gūtos rezultātus centralizētajos eksāmenos, demogrāfisko situāciju vai tās prognozējamās izmaiņas. Tāpat neesot vērtētas alternatīvas iespējas Jaunjelgavas novada iedzīvotājiem iegūt vidējo izglītību tādā gadījumā, ja attiecīgā izglītības programma tiek slēgta.

Tādējādi apstrīdētās normas liedzot Pieteikuma iesniedzējai pat pamatapjomā pildīt tās autonomo funkciju – gādāt par iedzīvotāju izglītību – un ierobežojot no Satversmes 1. panta izrietošo pašvaldības principu.

2.2. Apstrīdētajās normās ietvertais pašvaldības principa ierobežojums neesot noteikts ar likumu, jo Ministru kabinetam neesot bijis likumā noteikta pilnvarojuma šīs normas izdot.

Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkts ļaujot Ministru kabinetam noteikt kārtību, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un atskaitīti no tām (izņemot internātskolas un speciālās izglītības iestādes), kā arī obligātās prasības pārceļšanai uz nākamo klasi. Šajā tiesību normā lietotais

jēdziens „kārtība” norādot uz noteikumu procesuālo raksturu. Proti, Ministru kabinets esot bijis pilnvarots noteikt kārtību izglītojamo uzņemšanai vispārējās izglītības iestādēs un atskaitīšanai no tām, kā arī obligātās prasības pārceļšanai uz nākamo klasi.

Apstrīdētās normas ietekmējot gan pašvaldību funkcijas, gan iedzīvotāju tiesības uz izglītību, jo paredzot kritērijus, pēc kuriem izglītības iestāde vispār vai nu drīkst, vai nedrīkst īstenot vispārējās vidējās izglītības programmu. Tas esot pietiekami svarīgs jautājums, lai būtu pamats to atstāt vienīgi likumdevēja kompetencē.

2.3. Apstrīdētās normas esot pieņemtas, lai veicinātu kvalitatīvas izglītības pieejamību. Tomēr tās neesot piemērotas šā mērķa sasniegšanai, jo izglītojamo skaits klasē neesot galvenais faktors, kas nodrošina kvalitatīvas izglītības iegūšanu. Turklāt klašu pārpildīšanas sekas varot būt tādas, ka izglītojamiem trūkst individuālo treniņu un viņi nevar pilnībā attīstīt savas individuālās spējas, bet individuāla pieeja esot viens no izglītības sistēmas efektivitātes priekšnoteikumiem.

Apstrīdēto normu patiesais mērķis esot valsts budžeta līdzekļu ekonomija. Taču šo mērķi varot sasniegt ar citiem līdzekļiem. Pēc Pieteikuma iesniedzējas ieskata, likumdevējs varēja noteikt, ka pašvaldības pastāvīgi vai uz laiku var līdzfinansēt arī to izdevumu daļu, kas attiecas uz pedagogu darba samaksu. Tādējādi būtu iespējams nodrošināt iespējas iegūt vidējo izglītību pašvaldības teritorijā arī tad, ja izglītojamo skaits ir mazāks par apstrīdētajās normās noteikto. Tomēr Ministru kabinets, pieņemot apstrīdētās normas, alternatīvus risinājumus noraidījis. Turklāt pirms apstrīdēto normu pieņemšanas neesot notikušas konsultācijas ar pašvaldībām.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Ministru kabinets – atbildes rakstā norāda, ka tiesvedība lietā izbeidzama, jo apstrīdētās normas neliedz Pieteikuma iesniedzējai īstenot likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktā noteikto autonomo funkciju, proti, gādāt par iedzīvotāju izglītību. Tātad apstrīdētās normas nepārkāpjot pašvaldības principu.

3.1. Pašvaldības autonomā funkcija gādāt par iedzīvotāju izglītību neesot absolūta. Proti, pašvaldībai neesot ekskluzīvu tiesību patstāvīgi noteikt autonomās funkcijas izpildes saturu, un tā varot tikt ierobežota ar likumiem un tiem pakārtotiem normatīvajiem aktiem. Pašvaldības tiesības būtu aizskartas tikai tādā

gadījumā, ja apstrīdētās normas liegtu pašvaldībai īstenot tās autonomās funkcijas vai arī prasītu no tās nesamērīgus līdzekļus.

No Izglītības likuma 17. panta izrietot, ka pašvaldība, lai īstenotu iedzīvotāju tiesības uz vidējo izglītību, var veidot savā administratīvajā teritorijā izglītības iestāžu tīklu un tādējādi dot iedzīvotājiem iespēju iegūt izglītību dzīvesvietas tuvumā. Tāpat pašvaldība varot savā administratīvajā teritorijā izveidot vienu vai atkarībā no teritorijas lieluma pat vairākas izglītības iestādes, kurās vidējo izglītību centralizēti varētu iegūt visi attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā deklarētie izglītojamie. Izglītības likums paredzot pašvaldībai arī iespēju slēgt līgumu par piedalīšanos citas pašvaldības padotībā esošas izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā, ja šajā izglītības iestādē mācās attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā deklarēti izglītojamie.

Tādējādi pastāvēt vairākas iespējas, kā pašvaldība var īstenot tai likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktā noteikto autonomo funkciju, proti, gādāt par iedzīvotāju izglītību.

Kura no šīm iespējām tiks izraudzīta, tā esot attiecīgās pašvaldības izvēle, ko ietekmējot ne tikai normatīvais regulējums, bet arī citi objektīvi apstākļi. Piemēram, Jaunjelgavas novadā 2016. gada 1. septembrī esot bijuši 160 izglītojamie vidējās izglītības iegūšanai atbilstošā vecumā un 72 no tiem mācījušies profesionālās izglītības iestādēs, kas atrodas ārpus Jaunjelgavas novada administratīvās teritorijas. Tātad gandrīz puse no izglītojamiem, kuru dzīvesvieta deklarēta Jaunjelgavas novadā, esot izvēlējušies vidējo izglītību iegūt izglītības iestādēs, kas neatrodas šā novada pašvaldības administratīvajā teritorijā. Valsts izglītības informācijas sistēmā pieejamie dati apliecinot, ka no 88 izglītojamiem, kuri vidējo izglītību iegūst vispārējās izglītības iestādēs, tikai 19 mācās Jaunjelgavas vidusskolā.

3.2. Apstrīdētās normas esot izdotas, pamatojoties uz Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktu, kas pilnvarojot Ministru kabinetu noteikt kārtību, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un atskaitīti no tām (izņemot internātskolas un speciālās izglītības iestādes), un obligātās prasības pārceļšanai uz nākamo klasi. Tāpat pirms apstrīdēto normu pieņemšanas esot notikušas konsultācijas ar Latvijas Pašvaldību savienību un Latvijas Brīvo arodbiedrību savienību.

Pilnvarojums noteikt kārtību izglītojamo uzņemšanai izglītības iestādēs automātiski esot saprotams arī kā pilnvarojums noteikt, kādos gadījumos

pieļaujama atteikšanās uzņemt izglītojamo izglītības iestādē. Atbilstoši Noteikumu Nr. 591 21. punktam viens no iespējamiem atteikuma iemesliem esot tas, ka izglītības iestādē nav brīvu vietu. Tādēļ Ministru kabinets esot bijis pilnvarots noteikt ierobežojumus attiecībā uz skolēnu skaitu 10.–12. klasē.

Ja izglītības iestāde nevar piesaistīt nepieciešamo izglītojamo skaitu, tad vispārējās izglītības programmas īstenošana vairs neesot iespējama. Izglītības likuma 17. pants uzliekot pašvaldībām pienākumu, dibinot, reorganizējot un likvidējot vispārējās izglītības iestādes, to saskaņot ar Izglītības un zinātnes ministriju. Tādēļ likumdevējs esot pilnvarojis izpildvaru pieņemt lēmumus par pašvaldības izglītības iestāžu izveidi. Tātad apstrīdētajās normās regulētais jautājums neesot uzskatāms par tādu, ko varētu izlemt vienīgi likumdevējs.

3.3. Apstrīdētās normas sasniedzot mērķi nodrošināt kvalitatīvas izglītības iegūšanu un vienlaikus sekmējot to, ka valsts finanšu resursi tiek izmantoti efektīvi. Paredzot pašvaldībām iespēju līdzfinansēt vidējās izglītības iegūšanu arī mazākam izglītojamo skaitam nekā apstrīdētajās normās noteiktais, mērķis nodrošināt kvalitatīvas izglītības iegūšanu netikšot sasniegts.

4. Pieaicinātā persona – Saeima – norāda, ka apstrīdētās normas ir izdotas, pārkāpjot Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktā Ministru kabinetam noteikto pilnvarojumu.

4.1. Saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktu Ministru kabineta noteiktajai kārtībai esot jāparedz pienākumi, kas jāizpilda izglītojamiem, lai uzsāktu, turpinātu vai izbeigtu mācības vispārējās izglītības iestādē. Tāpat Ministru kabinetam esot dots pilnvarojums noteikt pienākumus, kas jāpilda izglītības iestādei, lai nodrošinātu šīs kārtības ievērošanu.

Apstrīdētās normas uzliekot pašvaldībai pienākumu nodrošināt minimālo izglītojamo skaitu klasē. Tas attiecoties uz izglītības iestāžu institucionālā tīkla izveidi un ar to saistīto finanšu resursu efektīvu izmantošanu, nevis uz prasībām, kas jāizpilda izglītojamiem, lai viņus uzņemtu attiecīgajā izglītības iestādē.

4.2. Līdz 2009. gada 1. jūlijam Vispārējās izglītības likuma 4. panta 14. punkts esot paredzējis Ministru kabinetam īpašu pilnvarojumu noteikt minimāli un maksimāli pieļaujamo izglītojamo skaitu valsts un pašvaldību vispārējās izglītības iestāžu klasēs un pirmsskolas izglītības iestāžu grupās (arī speciālās izglītības iestādēs, sociālās un pedagoģiskās korekcijas klasēs). Ar 2009. gada 16. jūnija likumu „Grozījumi Vispārējās izglītības likumā” šis Ministru kabinetam dotais pilnvarojums esot no Vispārējās izglītības likuma

izlēgts, lai nodrošinātu to, ka turpmāk atbilstoši principam „nauda seko skolēnam” par pieļaujamo izglītojamo skaitu klasē lems izglītības iestādes dibinātāja – pašvaldība.

Ar 2005. gada 16. jūnija likumu „Grozījumi Vispārējās izglītības likumā” Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktā iekļauts pilnvarojums Ministru kabinetam noteikt obligātās prasības izglītojamo uzņemšanai un pārceļšanai nākamajā klasē vispārējās izglītības iestādēs (izņemot internātskolas un speciālās izglītības iestādes). Savukārt ar 2011. gada 11. jūlija likumu „Grozījumi Vispārējās izglītības likumā” Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkts izteikts pašreizējā redakcijā.

Tātad sākotnēji likumdevēja piešķirtais pilnvarojums Ministru kabinetam bijis plašāks. Tā kā iepriekš likumdevējs esot īpaši pilnvarojis Ministru kabinetu noteikt izglītojamo skaitu klasē, arī apstrīdēto normu izdošanai esot bijis nepieciešams īpašs pilnvarojums.

4.3. Valsts kompetencē esot izglītības satura veidošana un kvalitātes kontrole. Šo funkciju ietvaros valsts nosakot izglītības standartus, kontrolējot izglītības programmu atbilstību noteiktajiem standartiem, izvirzot prasības pedagogiem un kontrolējot to izpildi. Valsts funkcijās ietilpstot arī pedagogu darba samaksas finansēšana. Pašvaldības kompetencē esot izglītības iestāžu dibināšana. Tomēr tā neesot iespējama bez sadarbības ar valsti, jo pedagogu darba samaksa tiekot finansēta no valsts budžeta.

Apstrīdētās normas attiecoties uz izglītības iestāžu institucionālā tīkla izveidi un ar to saistīto finanšu resursu efektīvu izmantošanu. Valstij esot pienākums raudzīties, lai attiecīgie finanšu līdzekļi tiek izlietoti pārdomāti un efektīvi. Savukārt Izglītības likuma 60. panta trešā daļa paredzot pašvaldībai tiesības līdzfinansēt pedagogu darba samaksu. Turpretim apstrīdētās normas liedzot pašvaldībai pēc konkrēto apstākļu izvērtēšanas līdzfinansēt pedagogu darba samaksu, jo par vienīgo kritēriju vispārējās vidējās izglītības nodrošināšanai paredzot skolēnu skaitu klasē.

5. Pieaicinātā persona – Izglītības un zinātnes ministrija – norāda, ka apstrīdētās normas nepārkāpj pašvaldības principu, jo pašvaldības autonomā funkcija gādāt par iedzīvotāju izglītību nav absolūta un var tikt ierobežota ar likumiem un tiem pakārtotiem normatīvajiem aktiem.

Vispārējās izglītības sistēmai esot ikvienā skolēnā jāattīsta radoša personība, kultūras un mākslas izpratne, spēja mācīties un darboties komandā. Lai attīstītu

skolēnu sadarbības prasmes, citu valstu skolās tiekot izmantotas vienaudžu grupu metodes, kas paredzot, ka skolēniem dažādi uzdevumi jāveic nevis individuāli, bet kopīgi ar klasesbiedriem. Pēc Izglītības un zinātnes ministrijas ieskata, attiecīgo mērķu īstenošana nav iespējama, ja izglītojamo skaits klasēs ir pārāk mazs.

Pieņemot apstrīdētās normas, esot ievēroti vairāki aspekti, kas saistīti ar kvalitatīvas izglītības nodrošināšanu, tostarp nepieciešamība modernizēt izglītības vidi un paplašināt izglītības programmu piedāvājumu. Citstarp izglītības kvalitāti ietekmējot pedagoga atalgojums, par ko atbildīga esot valsts. Veiktie aprēķini apstiprinot, ka minimālais izglītojamo skaits 10. klasē ir 12 izglītojamie, ar kuriem sekojošo finansējumu pietiekot tikai tam, lai nodrošinātu samaksu par apmaksājamām stundām, bet ne par atbalsta pasākumiem. Ar apstrīdētajām normām noteikts, ka minimālais izglītojamo skaits klasē ir 10, tādējādi nodrošinot samaksu arī par atbalsta pasākumiem, tostarp pedagoga individuālo darbu ar izglītojamo.

Apstrīdētās normas nodrošinot kvalitatīvas vispārējās vidējās izglītības ieguvu optimālam izglītojamo skaitam pieejamo finanšu resursu ietvaros. Tās ļaujot arī pašvaldībām kā izglītības iestāžu dibinātājām pieņemt lēmumus par savas pilsētas vai novada izglītības iestāžu tīkla turpmāko attīstību. Taču pašvaldību līdzfinansējums vidējās izglītības ieguvei, ļaujot vispārējās vidējās izglītības programmu īstenot arī klasēs, kurās skolēnu skaits ir mazāks par apstrīdētajās normās noteikto, nepalīdzēsot sasniegt apstrīdēto normu mērķi.

6. Pieaicinātā persona – Tieslietu ministrija – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1. pantam.

6.1. No Izglītības likuma 17. panta pirmās daļas izrietot katras pašvaldības pienākums nodrošināt bērniem, kuru dzīvesvieta deklarēta pašvaldības administratīvajā teritorijā, iespēju iegūt vidējo izglītību. Tā paša panta otrā daļa paredzot, ka pašvaldība šo pienākumu var izpildīt, arī sadarbojoties ar citas pašvaldības izglītības iestādēm.

Jau šobrīd no 88 vidusskolēniem, kuru dzīvesvieta deklarēta Pieteikuma iesniedzējas administratīvajā teritorijā, 69 mācoties citu pašvaldību vidusskolās. Tādējādi Pieteikuma iesniedzējai esot iespēja izpildīt savu funkciju attiecībā uz vidējās izglītības nodrošināšanu. Tikai tādā gadījumā, ja tai šādas iespējas nebūtu vai arī izglītojamo dzīvesvietas tuvumā nebūtu citas vidusskolas, pašvaldības tiesības būtu aizskartas.

Teritorijas un iedzīvotāju skaita ziņā nelielām pašvaldībām neesot subjektīvu tiesību prasīt no valsts konkrētas savā administratīvajā teritorijā esošas iestādes uzturēšanu. Administratīvi teritoriālās reformas mērķis esot institucionāli spēcīgāku un lielāku pašvaldību veidošanās, jo mazās pašvaldības nespējot pilnvērtīgi nodrošināt iedzīvotājiem nepieciešamos pakalpojumus. Izglītības likums neparedzot, ka vidusskolēni pa izglītības iestādēm tiek sadalīti pēc to deklarētās dzīvesvietas. Dažkārt izglītojamam esot izdevīgāk mācīties citas pašvaldības administratīvajā teritorijā esošā izglītības iestādē. Turklāt pašvaldībai neesot pilnīgas autonomijas attiecībā uz tās administratīvajā teritorijā esošas izglītības iestādes dibināšanu un likvidēšanu.

6.2. Apstrīdētās normas esot pieņemtas pienācīgā kārtībā. Proti, pirms to pieņemšanas esot notikušas konsultācijas ar vairākām pedagogus un pašvaldības pārstāvošām institūcijām. Ja šo institūciju viedoklis nav akceptēts, tas nenozīmējot, ka konsultācijas nav notikušas. Konsultācijas esot uzskatāmas par notikušām, ja vien otrai pusei bijusi iespēja savus argumentus darīt zināmus saprātīgā procesā.

Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktā ietvertais pilnvarojums tieši neparedzot Ministru kabinetam tiesības noteikt skolēnu skaitu klasē. Tomēr, interpretējot minēto tiesību normu kopsakarā ar citām izglītības jomu regulējošām tiesību normām, esot secināms, ka pilnvarojums noteikt kārtību, kādā izglītojamais tiek uzņemts izglītības iestādē, ietver arī pilnvarojumu noteikt skolēnu skaitu klasē. Vidusskolas pastāvēšana esot priekšnoteikums tam, lai skolēnu varētu uzņemt 10. klasē.

6.3. Apstrīdēto normu mērķis esot veicināt kvalitatīvas izglītības pieejamību un finanšu resursu efektīvu izmantošanu. Izglītības ieguvē būtiska nozīme esot gan izglītojamo skaitam klasē, gan klašu un bibliotēku aprīkojumam, gan arī pedagogu profesionalitātei. Izglītojamo skaita optimizēšana ļaujot samērot izglītībai pieejamos resursus un tādējādi nodrošinot kvalitatīvu izglītību.

7. Pieaicinātā persona – Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1. pantam.

7.1. Pašvaldībām tām uzticētās autonomās funkcijas vajagot pildīt tādā veidā, kas pēc iespējas atbilstu vietējiem apstākļiem un iedzīvotāju interesēm. Veidu, kādā pašvaldība pilda savu autonomo funkciju, nosakot pati pašvaldība, nevis ministrija vai kāda cita valsts pārvaldes iestāde vai amatpersona. Tomēr pašvaldību autonomo funkciju izpilde tiek nodrošināta, ievērojot likumos un

tiem pakārtotos normatīvajos aktos ietvertos ierobežojumus. Apstrīdētās normas neliedzot Pieteikuma iesniedzējai pildīt tās autonomajā kompetencē nodoto funkciju – nodrošināt iedzīvotāju tiesības iegūt vispārējo vidējo izglītību. Tādējādi apstrīdētās normas nepārkāpjot pašvaldības principu.

7.2. Apstrīdētās normas esot pieņemtas pienācīgā kārtībā un informējot par tām pašvaldības. Ministru kabinets, pieņemot apstrīdētās normas, esot rīkojies tam piešķirtā pilnvarojuma robežās.

Ar apstrīdētajām normām tiekot veicināta kvalitatīvas izglītības pieejamība un resursu efektīva izmantošana. Ļaujot pašvaldībām pastāvīgi vai uz laiku līdzfinansēt vidējās izglītības iegūšanu to administratīvajā teritorijā esošajās skolās, varot veidoties tāda situācija, ka pašvaldības centīsies uzturēt skolas, kuras neatbilst Noteikumiem Nr. 591. Tādējādi varot tikt kavēta izglītības reforma, kuras mērķis ir sakārtot izglītības sistēmu un izveidot visā valstī optimālu skolu tīklu.

8. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – Tiesībsargs) – norāda, ka apstrīdētajās normās ietvertais ierobežojums neesot noteikts ar pienācīgā kārtā pieņemtu likumu un tās pārkāpjot pašvaldības principu.

8.1. Apstrīdētās normas aizskarot Pieteikuma iesniedzējas tiesības, jo ierobežojot tās rīcības brīvību savas autonomās funkcijas izpildē. Pēc apstrīdēto normu pieņemšanas Pieteikuma iesniedzēja iedzīvotāju tiesības uz izglītību varot nodrošināt tikai vienā veidā, proti, atbilstoši Izglītības likuma 17. panta otrajai daļai slēdzot līgumus ar citām pašvaldībām par piedalīšanos to padotībā esošo izglītības iestāžu uzturēšanas izdevumu finansēšanā un nodrošinot transportu izglītojamo nogādāšanai attiecīgajā izglītības iestādē un atpakaļ dzīvesvietā. Tomēr šīs normas mērķis esot nevis ierobežot pašvaldību tiesības dibināt izglītības iestādes, bet gan nodrošināt bērniem iespēju mācīties pašu brīvi izraudzītā izglītības iestādē, pat ja tā atrodas citas pašvaldības administratīvajā teritorijā. Tādējādi tiekot nodrošinātas arī vecāku tiesības izvēlēties izglītības iestādi, kurā sūtīt savu bērnu.

8.2. Vispārējās izglītības likuma 4. panta 14. punktā (redakcijā, kas bija spēkā no 2005. gada 12. jūlija līdz 2009. gada 30. jūnijam) esot bijis iekļauts tiešs pilnvarojums Ministru kabinetam noteikt minimāli un maksimāli pieļaujamo izglītojamo skaitu klasē. Pamatojoties uz šo pilnvarojošo normu, Ministru kabinets 2005. gada 27. septembrī izdevis noteikumus Nr. 735 „Noteikumi par

minimālo un maksimālo izglītojamo skaitu valsts un pašvaldību vispārējās izglītības iestādes klasēs, pirmsskolas izglītības iestādes grupās, speciālās izglītības iestādēs un sociālās un pedagoģiskās korekcijas klasēs” (turpmāk – Noteikumi Nr. 735).

Noteikumu Nr. 735 spēkā esības laikā pašvaldībām bijusi noteikta rīcības brīvība. Proti, ja pašvaldības dibināta izglītības iestāde objektīvu apstākļu dēļ nevarēja šos noteikumus ievērot, pašvaldība esot bijusi tiesīga izglītojamo skaitu klasē palielināt vai samazināt, saskaņojot ar Izglītības un zinātnes ministriju, kas katrā individuālajā gadījumā pieņēmusi lēmumu. Turpretim apstrīdētās normas imperatīvi nosakot minimālo skolēnu skaitu klasē un tādējādi liedzot pašvaldībai vērtēt konkrētos apstākļus.

Ar 2009. gada 16. jūnija likumu „Grozījumi Vispārējās izglītības likumā” no Vispārējās izglītības likuma izslēgts Ministru kabinetam iepriekš dotais pilnvarojums noteikt izglītojamo skaitu klasē. Spēkā esošā Vispārējā izglītības likuma 4. panta 18. punkta redakcija nepiešķirot Ministru kabinetam pilnvarojumu izdot apstrīdētās normas. Apstrīdētās normas veidojot tādas tiesiskās attiecības, kas būtiski atšķiroties no pilnvarojošā likuma.

8.3. Apstrīdētās normas esot pieņemtas, lai nodrošinātu kvalitatīvu izglītību atbilstoši valsts politikas plānošanas dokumentiem, kā arī resursu efektīvu izmantošanu. Tomēr apstrīdēto normu izstrādes materiālos neesot rodams skaidrojums tam, kādā veidā tieši klasē minimāli pieļaujamā skolēnu skaita noteikšana ietekmē izglītības kvalitāti. Tiesībsargs uzskata, ka izglītības kvalitātes uzlabošanas labad būtu jānosaka maksimāli, nevis minimāli pieļaujamais skolēnu skaits klasē. Mērķi uzlabot izglītības kvalitāti varētu sasniegt, paredzot pašvaldībām iespēju pastāvīgi vai uz laiku līdzfinansēt vidējās izglītības iegūšanu to administratīvajā teritorijā esošajās skolās.

9. Pieaicinātā persona – Latvijas Pašvaldību savienība – norāda, ka likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktā noteiktā pašvaldības autonomā funkcija gādāt par iedzīvotāju izglītību ir cieši saistīta ar Satversmes 112. pantā noteiktajām personas tiesībām uz izglītību. Pašvaldības kompetencē esot ne tikai dibināt un uzturēt izglītības iestādi, bet arī noteikt izglītojamo skaitu tajā.

Apstrīdētās normas liedzot Pieteikuma iesniedzējai pildīt tās autonomajā kompetencē nodoto funkciju – nodrošināt iedzīvotāju tiesības iegūt vispārējo vidējo izglītību. Turklāt apstrīdētajās normās ietvertais pašvaldības tiesību

ierobežojums neesot noteikts ar pienācīgā kārtā pieņemtu likumu, jo Ministru kabinetam neesot bijis pilnvarojuma pieņemt apstrīdētās normas.

Pirms apstrīdēto normu pieņemšanas esot notikušas konsultācijas ar Latvijas Pašvaldību savienību, tomēr tās iebildumi un priekšlikumi neesot ņemti vērā. Mērķis uzlabot izglītības kvalitāti neesot sasniedzams, nosakot skolēnu skaitu klasēs. Izglītības kvalitāti ietekmējot arī citi faktori, piemēram, izglītības programmas saturs, mācību materiālu kvalitāte un pedagogu kvalifikācija. Pēc Latvijas Pašvaldību savienības ieskata, būtu jāļauj atvērt 10. klasi arī ar mazāku izglītojamo skaitu, nekā paredz apstrīdētās normas, un jāļauj pašvaldībai līdzfinansēt klases atvēršanu.

10. Pieaicinātā persona – Latvijas Izglītības un zinātnes darbinieku arodbiedrība (turpmāk – Arodbiedrība) – uzskata, ka apstrīdētās normas liedz pašvaldībai savā administratīvajā teritorijā nodrošināt iedzīvotāju tiesības uz vispārējo vidējo izglītību.

Arodbiedrība norāda, ka 10. klasi varot atvērt arī ar mazāku skolēnu skaitu nekā tas, ko nosaka apstrīdētās normas. Proti, pašvaldībai vajagot būt iespējai izvērtēt skolā sniegtās izglītības kvalitāti, pašreizējo demogrāfisko situāciju un novada attīstības stratēģiju, kā arī līdzfinansēt klases atvēršanu. Kaut arī pirms apstrīdēto normu pieņemšanas esot notikušas konsultācijas ar Arodbiedrību, tās viedoklis tomēr neesot pienācīgi izvērtēts un tās iebildumi neesot ņemti vērā.

11. Pieaicinātā persona – Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes docents Dr. iur. Edvīns Danovskis – norāda, ka apstrīdētās normas ierobežojot Pieteikuma iesniedzējas rīcības brīvību vispārējās vidējās izglītības pieejamības nodrošināšanā. Tomēr tās neskarot no Satversmes 1. panta izrietošo pašvaldības principu, jo neattiecoties uz pašvaldības esību vai tās demokrātisko leģitīmāciju.

11.1. Lai gan pašvaldības esība esot cieši saistīta ar tās autonomajā kompetencē nodotajām funkcijām, tomēr no Satversmes 1. panta neizrietot pašvaldības tiesības pieprasīt noteiktu autonomo funkciju apjomu un to īstenošanas veidu. Pašvaldības autonomās funkcijas – nodrošināt iedzīvotāju tiesības iegūt vispārējo vidējo izglītību – īstenošanas apjoms un formas detalizētāk esot noteiktas Izglītības likumā un citos izglītību reglamentējošos normatīvajos aktos. No likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punkta un citiem normatīvajiem aktiem neizrietot pašvaldības pienākums izveidot vispārējās izglītības iestādi un īstenot tajā vidējās izglītības programmu.

Izglītības likuma 17. pants paredzot vairākus veidus, kādos pašvaldība var nodrošināt iedzīvotāju tiesības uz izglītību.

Tādēļ apstrīdētās normas pašas par sevi neradot Pieteikuma iesniedzējai jaunus, iesprieķš nebijušus pienākumus un neliedzot gādāt par tās autonomajā kompetencē nodotās funkcijas – nodrošināt iedzīvotāju tiesības iegūt vispārējo vidējo izglītību – izpildi.

11.2. Vispārējās izglītības likuma 4. pantā, kas nosaka Ministru kabineta kompetenci, esot ietverti atšķirīgi jēdzieni – „kārtība” un „kritēriji”. Piemēram, izpildvara esot pilnvarota noteikt kritērijus izglītojamo uzņemšanai internātskolās un speciālās izglītības iestādēs. Turpretim attiecībā uz vispārējās izglītības iestādēm Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkts pilnvarojot izpildvaru noteikt tikai izglītojamo uzņemšanas kārtību. Tātad Ministru kabinetam esot tiesības ar saviem noteikumiem noregulēt attiecīgo jautājumu tikai tā procesuālajā aspektā. Vienlaikus izglītojamo skaits klasē neesot demokrātiskas valsts pastāvēšanai tik būtisks jautājums, lai par to obligāti būtu jālemj likumdevējam. Šā jautājuma izlemšanai Saeima varot pilnvarot Ministru kabinetu.

Tomēr no Vispārējās izglītības likuma 4. panta neizrietot pilnvarojums Ministru kabinetam pieņemt apstrīdētās normas. Līdz 2009. gada 16. jūnijam gan šajā pantā esot bijis iekļauts tiešs pilnvarojums izpildvarai noteikt maksimāli un minimāli pieļaujamo izglītojamo skaitu klasē. Taču neesot gūstams apstiprinājums tam, ka arī šobrīd likumdevējs būtu vēlējies paplašināt pilnvarojuma apjomu, ļaujot Ministru kabinetam noteikt izglītojamo skaitu klasē.

Vispārējās izglītības likuma 41. pants nosakot kritērijus, kas jāievēro, uzņemot pretendētus vispārējās izglītības programmā. No likuma neizrietot tas, ka Ministru kabinets būtu tiesīgs noteikt citus kritērijus kā pamatus atteikumam uzņemt skolēnu vispārējās izglītības programmā.

Tomēr neesot pamata apšaubīt to, ka pašvaldībām bija nodrošināta iespēja izteikt savu viedokli par attiecīgo noteikumu projektu. No Eiropas vietējo pašvaldību hartas (turpmāk – Harta) 4. punkta sestās daļas izrietot pienākums veikt atbilstošas konsultācijas, taču neizrietot pienākums ņemt vērā pašvaldības izteiktos iebildumus vai sniegt izvērstu pamatojumu katra pašvaldības izteiktā iebilduma noraidīšanai.

12. Pieaicinātā persona – Mg. iur. Kristīne Jaunzeme – norāda, ka lietā primāri izvērtējams jautājums par to, vai apstrīdētās normas pieņemtas saskaņā ar

likumu, proti, ievērojot Ministru kabinetam likumā noteikto pilnvarojumu pieņemt ārējo normatīvo aktu.

Pašvaldības autonomo funkciju izglītības nodrošināšanā regulējot attiecīgās nozares likumi – Izglītības likums un Vispārējās izglītības likums – un tiem pakārtotie Ministru kabineta noteikumi. Zināmu prasību ietveršana likumos un Ministru kabineta noteikumos, ciktāl tie atzīstami par pienācīgā kārtā pieņemtiem ārējiem normatīvajiem aktiem, neliedzot pašvaldībai pildīt tās autonomajā kompetencē nodoto funkciju.

Apstrīdētās normas esot izdotas, pamatojoties uz Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktu. Pilnvarojumā minētais vārds „kārtība” precīzi norādot uz Ministru kabineta noteikumu procesuālo raksturu, proti, pilnvarojumu izstrādāt konkrētu kārtību izglītojamo uzņemšanai vispārējās izglītības iestādēs. Ministru kabinetam neesot piešķirts pilnvarojums noteikt prasības vispārējās vidējās izglītības programmas īstenošanai vai esībai kā tādai.

No Izglītības likuma un Vispārējās izglītības likuma izrietot tas, ka vispārējās izglītības iestādi reorganizē un likvidē tās dibinātājs, saskaņojot ar Izglītības un zinātnes ministriju. Apstrīdētās normas nonākot pretrunā ar šo likumu normām, jo ierobežojot pašvaldības, respektīvi, izglītības iestādes dibinātājas, iespējas lemt par izglītības iestādes reorganizāciju. Apstrīdētās normas neesot tikai palīgīdzeklis likuma īstenošanai, bet gan patstāvīgas normas, kas papildinot un mainot likumā noteikto regulējumu. Tādējādi apstrīdētās normas neatbilstot Satversmes 1. pantam.

Secinājumu daļa

13. Ministru kabinets atbildes rakstā lūdzis Satversmes tiesu izbeigt tiesvedību izskatāmajā lietā. Pēc Ministru kabineta ieskata, apstrīdētās normas neliedzot Pieteikuma iesniedzējai īstenot likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktā noteikto autonomo funkciju – gādāt par iedzīvotāju izglītību – un tādējādi neaizskarot Pieteikuma iesniedzējas tiesības. Arī lietā pieaicinātā persona – Izglītības un zinātnes ministrija – pievienojas Ministru kabineta viedoklim par tiesvedības izbeigšanu (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 121. lpp.*).

Satversmes tiesas nolēmumos ir atzīts, ka procesuāla rakstura jautājumi par tiesvedības izbeigšanu parasti izskatāmi pirms tiesību normas satversmības izvērtēšanas, ciktāl nav nepieciešams izvērtēt atsevišķus lietas aspektus pēc

būtības (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2010-71-01 11. punktu un 2014. gada 7. jūlija sprieduma lietā Nr. 2013-17-01 15. punktu*).

Līdz ar to Satversmes tiesa visupirms izvērtēs, vai pastāv apstākļi, kuru dēļ tiesvedība izskatāmajā lietā būtu izbeidzama.

14. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 17. panta pirmās daļas 7. punktu pašvaldības dome (padome) ir tiesīga iesniegt pieteikumu par Satversmes tiesas likuma 16. panta 3. 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 izlemtu jautājumu par tiesvedības izbeigšanu, Satversmes tiesai jānoskaidro, vai apstrīdētās normas aizskar attiecīgās pašvaldības tiesības, proti, vai:

1) no tās normas, atbilstība kurai tiek apstrīdēta, izriet tiesības konkrētajai pašvaldībai;

2) apstrīdētās normas aizskar šīs tiesības (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 5. punktu*).

15. Pieteikumā lūgts izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 1. pantam.

15.1. Satversmes 1. pants nosaka: „Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.” No demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas atvasinātie vispārējie tiesību principi, tostarp tiesiskas valsts princips un pašvaldības princips, ietilpst Satversmes 1. panta tvērumā (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 21. oktobra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2016-03-01 10. punktu*).

Pašvaldības princips aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī (*sal.: Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 8. punkts*).

Arī Harta ietver atsevišķus minētā principa satura elementus. Hartas 3. pants nosaka pašvaldības tiesības īstenot publisko funkciju daļu vietējo iedzīvotāju interesēs. Tomēr no Hartas 3. panta pirmās daļas pašvaldībai neizriet tiesības uz to, lai likumdevējs kādu konkrētu funkciju konkrētā apjomā iekļautu tās autonomajā kompetencē (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma par*

tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01 16. punktu). Satversmes tiesa secina, ka nedz likumdevējam ir juridisks pienākums nodrošināt, nedz pašvaldībai ir subjektīvas tiesības prasīt, lai kāda konkrēta funkcija konkrētā apjomā tiktu iekļauta pašvaldības autonomajā kompetencē.

Taču gadījumā, kad likumdevējs kādu funkciju noteicis par pašvaldības autonomo funkciju, uz šo funkciju attiecas Hartas 4. panta prasības. Proti, cita centrālā vai reģionālā vara nedrīkst to apšaubīt vai ierobežot, izņemot gadījumus, kad tas paredzēts likumā (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 24. septembra sprieduma lietā Nr. 2008-03-03 12. punktu*). No Hartas paskaidrojošā ziņojuma izriet, ka pašvaldības autonomās funkcijas var ierobežot ar skaidriem, likumā noteiktiem priekšrakstiem [*sk.: European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (EST No. 122)*].

Pašvaldības autonomās funkcijas ir tās funkcijas, kuru dēļ pašvaldības vispār pastāv – lai noteiktas teritorijas iedzīvotāji demokrātiskā procedūrā paši varētu īstenot savas vietējās intereses (*sk.: Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija, 2003, 15. punkts*). Noskaidrojot pašvaldības principa saturu, citstarp jāņem vērā arī subsidiaritātes princips, kas ietverts Hartas 4. panta trešajā daļā. No minētā principa izriet: ja uzdevums pēc sava apjoma un dabas nav tāds, ka tas jāizpilda plašākā teritorijā, un to neprasa efektivitātes un ekonomijas apsvērumi, tad šis uzdevums deleģējams vietējā līmeņa varai [*sk.: European Charter of Local Self-Government Explanatory Report (EST No. 122)*].

Ja likumdevējs kādu funkciju noteicis par pašvaldības autonomo funkciju, tad pašvaldībai ir pienākums to pildīt. Pašvaldībai ir pienākums savas kompetences ietvaros nodrošināt to, lai iedzīvotāju tiesības tiktu īstenotas atbilstošākajā veidā. Autonomo funkciju īstenošanas apjomu nosaka tiesību normas. Tādēļ pašvaldība, īstenojot savas autonomās funkcijas, bauda rīcības brīvību, ciktāl to neierobežo tiesību normas (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 24. septembra sprieduma lietā Nr. 2008-03-03 21.1. punktu*). Tomēr tiesību normām, kas nosaka pašvaldības rīcības brīvību tās autonomo funkciju īstenošanā, ir jābūt tiesiskām. Proti, tām jāatbilst tiesiskas valsts principam.

Līdz ar to tiesiskas valsts princips, kas atvasināts no demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas un ietilpst Satversmes 1. panta tvērumā, citstarp noteic, ka tiesību normām, kas regulē pašvaldības rīcības brīvību tās autonomo funkciju īstenošanā, ir jāatbilst Satversmei.

15.2. Atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktam viena no pašvaldības autonomajām funkcijām ir gādāt par iedzīvotāju

izglītību. Saskaņā ar minētā likuma 7. pantu pašvaldība šo funkciju pilda likumos un Ministru kabineta noteikumos paredzētajā kārtībā. Tādējādi likumdevējs ir noteicis pašvaldībām pienākumu nodrošināt to iedzīvotāju tiesības uz izglītību. Pašvaldības tiesību un pienākumu apjoms autonomo funkciju izpildē ir noteikts likumos un detalizēts Ministru kabineta noteikumos.

Ar apstrīdētajām normām Ministru kabinets ir noteicis minimālo izglītojamo skaitu 10. klasē vai 10.–12. klasē kopumā, vienlaikus paredzot, ka tas neattiecas uz noteiktiem novadiem un novadu pilsētām. Ja pašvaldība nespēj nodrošināt minimālo skolēnu skaitu tās padotībā esošā izglītības iestādē un uz to neattiecas apstrīdētajās normās paredzētie izņēmumi, tā nevar atvērt 10. klasi, lai īstenotu vispārējās vidējās izglītības programmu.

Likumdevējs Izglītības likuma 17. pantā ir noteicis katras pašvaldības pienākumu nodrošināt jauniešiem iespēju iegūt vidējo izglītību. Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka tās padotībā esošā Jaunjelgavas vidusskola ir Jaunjelgavas novadā vienīgā izglītības iestāde, kurā izglītojamie var iegūt vispārējo vidējo izglītību. Tā kā izglītojamo skaits 10. klasē esot bijis mazāks par apstrīdētajās normās noteikto, Pieteikuma iesniedzēja pieņēmusi lēmumu 2016./2017. mācību gadā Jaunjelgavas vidusskolā neatvērt 10. klasi. Pēc apstrīdēto normu pieņemšanas tai esot nepieciešams meklēt citus risinājumus, kā nodrošināt iedzīvotāju tiesības uz izglītību (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 1.–3. lpp.*).

Ministru kabinets atbildes rakstā norāda, ka atbilstoši Izglītības likuma 17. panta otrajai daļai pašvaldība, lai nodrošinātu skolēniem iespēju apmeklēt izglītības iestādi, var slēgt līgumu par piedalīšanos citas pašvaldības padotībā esošas izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā, ja šajā izglītības iestādē mācās attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā deklarēti izglītojamie. Tādējādi pastāvēt vairākas iespējas, kā Pieteikuma iesniedzēja var pildīt tai likuma „Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4. punktā noteikto autonomo funkciju – gādāt par to, lai iedzīvotāju tiesības uz izglītību tiktu īstenotas (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 31. lpp.*).

Tomēr jāņem vērā, ka likumdevējs ir noteicis pašvaldībām pienākumu nodrošināt iedzīvotāju tiesības uz izglītību. Lai pašvaldības šo pienākumu pildītu pienācīgi, tām dota rīcības brīvība iedzīvotāju interesēm atbilstošākā risinājuma izvēlē. Taču apstrīdētās normas ierobežo pašvaldības rīcības brīvību izvēlēties veidu, kādā tā nodrošinās iedzīvotāju tiesības uz izglītību. Arī lietā pieaicinātā persona – E. Danovskis – norāda, ka apstrīdētās normas ierobežo pašvaldības rīcības brīvību tās autonomās funkcijas īstenošanā. Tātad ir ierobežota Pieteikuma

iesniedzējas brīvība izvēlēties vispārējās vidējās izglītības nodrošināšanas veidu (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 115. lpp.*).

Satversmes tiesas likuma 19. panta pirmā daļa piešķir tiesības pašvaldības domei iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā, ja apstrīdētais akts aizskar attiecīgās pašvaldības tiesības. Pašvaldības tiesību aizskārums var izpausties arī tādējādi, ka apstrīdētais akts ierobežo pašvaldību tās autonomo funkciju īstenošanā.

Lai nodrošinātu iedzīvotāju tiesības uz izglītību, likumdevējs Pieteikuma iesniedzējas kompetencē nodevis autonomo funkciju gādāt par iedzīvotāju izglītību. Apstrīdētās normas ierobežo Pieteikuma iesniedzējas rīcības brīvību šīs autonomās funkcijas īstenošanā.

Līdz ar to tiesvedība izskatāmajā lietā ir turpināma.

16. Pašvaldības rīcības brīvība autonomās funkcijas īstenošanā var tikt regulēta ar ārēju normatīvo aktu, bet šim aktam jābūt tiesiskam.

Satversmes tiesa vairākkārt norādījusi, ka tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošana ir tiesību normas spēkā esības priekšnoteikums (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10.4. punktu un 2015. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2015-03-01 23. punktu*). Tāpēc visupirms jāizvērtē, vai, pieņemot apstrīdētās normas, šī kārtība ir ievērota. Proti, Satversmes tiesai jānoskaidro, vai Pieteikuma iesniedzējas rīcības brīvība autonomās funkcijas īstenošanā ir ierobežota tiesiski.

No demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas atvasinātais valsts varas dalīšanas princips, kas ietilpst Satversmes 1. panta tvērumā, izpaužas valsts varas sadalījumā likumdošanas, izpildu un tiesu varā [*sal.: Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punkts*]. Varas dalīšanas mērķis ir personas pamattiesību un demokrātiskas valsts iekārtas nodrošināšana, garantējot valsts varas institūciju līdzsvaru un savstarpēju kontroli (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01 6.1. punktu*).

Saskaņā ar Satversmes 64. pantu likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros. Atbilstoši varas dalīšanas principam likumdevēja kompetencē ir vispārēja likumu pieņemšana par jebkuru valsts politikas jautājumu. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, pieļaujami izņēmumi no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir un jāneregulē pašam. Šie izņēmumi ir ietverti Satversmē. To mērķis ir padarīt likumdošanas procesu efektīvāku, kā arī ātrāk un adekvātāk reaģēt uz normatīvā

regulējuma grozījumu nepieciešamību (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.1. punktu*).

Satversmes tiesa jau atzinusi, ka saskaņā ar varas dalīšanas principu izpildu varai ir tiesības izdot noteikumus tikai likumā noteiktos gadījumos un tie nedrīkst būt pretrunā ar Satversmi un likumiem [*sk., piemēram, Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu*]. Tātad Ministru kabinets ārējo normatīvo aktu var izdot tikai tādā gadījumā, ja likumdevējs likumā formulējis pilnvarojumu šāda akta izdošanai un noteicis pilnvarojuma robežas.

Pilnvarojuma nosacījumi ir vispārīgi reglamentēti Ministru kabineta iekārtas likuma 31. pantā. Šā panta pirmās daļas 1. punkts noteic, ka Ministru kabinets var izdot ārējus normatīvos aktus – noteikumus – tikai tad, ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvarojis, un pilnvarojumā jābūt norādītiem tā galvenajiem satura virzieniem. Tādējādi Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvos aktus sniedzas vien tiktāl, ciktāl tam šīs tiesības ir piešķirtas ar likumu.

Turklāt Ministru kabineta noteikumi var tikt izdoti tikai tad, ja tie ir nepieciešami, lai īstenotu likumu dzīvē. Tas tiek panākts, noteikumus konkretizējot (detalizējot) likuma normas (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 5. punktu un 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 10. punktu*). Ministru kabineta noteikumi nedrīkst ietvert tādas tiesību normas, kas bez likumdevēja pilnvarojuma veidotu jaunas tiesiskās attiecības (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 16. punktu*). Tādējādi Ministru kabinets drīkst tikai konkretizēt (detalizēt) Saeimas pieņemto likumu.

Līdz ar to Satversmes tiesai jānoskaidro pilnvarojošo normu saturs un mērķis, kā arī tas, vai Ministru kabinets nav pārsniedzis tam likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma apjomu.

17. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka Ministru kabinets, pieņemot apstrīdētās normas, ir pārkāpis tam likumā noteiktā pilnvarojuma robežas. Arī Saeima norāda, ka Ministru kabinets apstrīdētās normas pieņēmis, pārkāpjot tam Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktā piešķirto pilnvarojumu pieņemt ārējo normatīvo aktu (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 109.–114. lpp.*). Šim viedoklim pievienojas arī vairākas lietā pieaicinātās personas – Tiesībsargs, E. Danovskis un K. Jaunzeme –, norādot, ka Ministru kabinetam neesot likumā noteikta

pilnvarojuma izdot apstrīdētās normas (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 116.–118., 143.–145. un 148.–149. lpp.*).

Savukārt Ministru kabinets norāda, ka Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkts to pilnvarojot izdot apstrīdētās normas.

17.1. Lai noskaidrotu, vai Ministru kabinets, pieņemot apstrīdētās normas, ir ievērojis likumdevēja piešķirto pilnvarojumu, Satversmes tiesai jānoskaidro pilnvarojošās normas saturs.

Satversmes tiesa jau ir atzinusi, ka pilnvarojuma saturam jābūt tik skaidram, lai atklātu pilnvarojuma būtību un jēgu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10. punktu un 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 20. punktu*).

Apstrīdētās normas izdotas, pamatojoties uz Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktu. Minētā tiesību norma noteic, ka Ministru kabinets ir pilnvarots noteikt kārtību, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un atskaitīti no tām (izņemot internātskolas un speciālās izglītības iestādes), un obligātās prasības pārcelšanai uz nākamo klasi.

Tātad Satversmes tiesai jānoskaidro Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkta saturs, izmantojot visas tiesību normas interpretācijas metodes – gramatisko, vēsturisko, sistēmisko un teleoloģisko metodi.

17.1.1. Satversmes tiesa Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkta saturu noskaidros, visupirms izmantojot gramatisko tiesību normas interpretācijas metodi.

No minētajā tiesību normā ietvertā formulējuma „noteikt kārtību” izriet Ministru kabineta tiesības noteikumos regulēt attiecīgā jautājuma procesuālo aspektu, proti, izstrādāt noteiktu procedūru izglītojamo uzņemšanai vispārējās izglītības iestādēs un atskaitīšanai no tām. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka jēdziens „kārtība” nozīmē norises īstenošanas veidu vai darbības organizāciju (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 20. punktu*). Savukārt saistībā ar pārcelšanu uz nākamo klasi likumdevēja piešķirtais pilnvarojums ir plašāks un ietver arī tiesības izdot materiālās tiesību normas – par to liecina pilnvarojošajā normā lietotais jēdziens „noteikt obligātās prasības”.

Tas, ka pilnvarojošajā normā ir ietverts formulējums „noteikt kārtību”, gan neizslēdz Ministru kabineta tiesības pieņemt materiāla rakstura normas, ciktāl netiek pārkāpts attiecīgais pilnvarojums. Tomēr Ministru kabineta noteikumos nedrīkst būt iekļautas tādas materiālās tiesību normas, kas veidotu no pilnvarojošā

likuma būtiski atšķirīgas tiesiskās attiecības (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 6. maija sprieduma lietā Nr. 2010-57-03 13.3. punktu*).

Tādējādi atbilstoši gramatiskajai tiesību normas interpretācijai Ministru kabinets nebija pilnvarots noteikt minimālo izglītojamo skaitu klasēs.

17.1.2. No Pieteikuma iesniedzējas un vairāku lietā pieaicināto personu viedokļiem izriet, ka konkrētajā gadījumā būtiska nozīme pilnvarojuma satura noskaidrošanā ir tam tiesiskajam regulējumam, kas bija spēkā pirms Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkta izteikšanas pašreizējā redakcijā. Tādēļ pilnvarojošās tiesību normas satura noskaidrošanai Satversmes tiesa izmantos vēsturisko tiesību normas interpretācijas metodi.

Vispārējās izglītības likuma 4. pants (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2009. gada 30. jūnijam) ietvēra tiešu pilnvarojumu Ministru kabinetam noteikt minimāli un maksimāli pieļaujamo izglītojamo skaitu klasēs. Proti, saskaņā ar minētā panta 14. punktu Ministru kabinets bija pilnvarots noteikt minimāli un maksimāli pieļaujamo izglītojamo skaitu klasē valsts un pašvaldību vispārējās izglītības iestādēs un pirmsskolas izglītības iestādes grupās (arī speciālās izglītības iestādēs, sociālās un pedagoģiskās korekcijas klasēs). Pamatojoties uz šo likuma normu, Ministru kabinets pieņēma Noteikumus Nr. 735, kas reglamentēja minimālo un maksimālo izglītojamo skaitu valsts un pašvaldību vispārējās izglītības iestādes klasēs un pirmsskolas izglītības iestādes grupās, kā arī speciālās izglītības iestādēs un sociālās un pedagoģiskās korekcijas klasēs.

Tāpat iepriekš likumdevējs bija īpaši pilnvarojis Ministru kabinetu noteikt minimālo izglītojamo skaitu klasēs. Tas nozīmē, ka arī apstrīdēto normu izdošanai bija nepieciešams īpašs likumdevēja piešķirts pilnvarojums. Arī pats likumdevējs norāda, ka apstrīdēto normu izdošanai bija nepieciešams īpašs pilnvarojums (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 112. lpp.*).

Ar 2009. gada 16. jūnija likumu „Grozījumi Vispārējās izglītības likumā”, kas stājās spēkā 2009. gada 1. jūlijā, pilnvarojums Ministru kabinetam noteikt minimāli un maksimāli pieļaujamo izglītojamo skaitu klasēs tika izslēgts no Vispārējās izglītības likuma. Līdz ar to spēku zaudēja arī uz Vispārējās izglītības likuma 4. panta 14. punkta pamata izdotie Noteikumi Nr. 735. Minētā likumprojekta anotācijā norādīts, ka no Vispārējās izglītības likuma tiek izslēgts pilnvarojums Ministru kabinetam noteikt pieļaujamo izglītojamo skaitu klasē valsts un pašvaldību vispārējās izglītības iestādēs un pirmsskolas izglītības iestādes grupās, deleģējot to pilsētu un novadu pašvaldībām atbilstoši principam

„nauda seko skolēnam” (sk. 2009. gada 2. jūnijā Saeimai iesniegtā likumprojekta Nr. 1322/Lp9 „Grozījumi Vispārējās izglītības likumā” anotāciju).

Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkts (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2011. gada 2. augustam) pilnvaroja Ministru kabinetu noteikt obligātās prasības izglītojamo uzņemšanai un pārceļšanai nākamajā klasē vispārējās izglītības iestādēs (izņemot internātskolas un speciālās izglītības iestādes). Ar 2011. gada 1. jūlija likumu „Grozījumi Vispārējās izglītības likumā” pilnvarojošā norma tika izteikta pašreiz spēkā esošajā redakcijā. Pēc šiem grozījumiem Ministru kabinetam piešķirtais pilnvarojums ļauj noteikt tikai kārtību, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un atskaitīti no tām, kā arī obligātās prasības pārceļšanai uz nākamo klasi. Arī Saeima norāda, ka šobrīd Ministru kabinetam likumdevēja dotais pilnvarojums pēc sava apjoma ir šaurāks, nekā bija iepriekš (sk. *lietas materiālu 2. sēj. 112. lpp.*).

Līdz 2015. gada 13. oktobrim, kad stājās spēkā apstrīdētās normas ietverošie Noteikumi Nr. 591, Ministru kabinets, pamatojoties uz Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktu, bija izdevis vairākus noteikumus, tostarp 2005. gada 1. novembrī noteikumus Nr. 822 „Noteikumi par obligātajām prasībām izglītojamo uzņemšanai un pārceļšanai nākamajā klasē vispārējās izglītības iestādēs (izņemot internātskolas un speciālās izglītības iestādes)” un 2012. gada 28. februārī noteikumus Nr. 149 „Noteikumi par kārtību, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un atskaitīti no tām, un obligātajām prasībām pārceļšanai uz nākamo klasi”. Šajos agrākajos noteikumos nebija ietvertas normas, kas līdzīgi apstrīdētajām normām noteiktu minimālo izglītojamo skaitu klasēs.

Tādējādi atbilstoši vēsturiskajai tiesību normas interpretācijai nav pamata secināt, ka šobrīd Ministru kabinetam piešķirtā pilnvarojuma apjoms tam ļautu pieņemt apstrīdētās normas. Arī likumdevējs norāda, ka pēc 2011. gada 1. jūlija, kad tika izdarīti grozījumi pilnvarojošajā normā, Ministru kabinetam piešķirtā pilnvarojuma apjoms nav mainījies (sk. *lietas materiālu 2. sēj. 112. lpp.*).

17.1.3. Lai atklātu pilnvarojošās normas saturu atbilstoši sistēmiskajai tiesību normas interpretācijas metodei, Satversmes tiesai jānoskaidro tās saturs citstarp kopsakarā arī ar citu uz izskatāmo lietu attiecināmo tiesību normu saturu.

Vispārējās izglītības likuma 4. pantā ietvertais regulējums liecina, ka pamatā Ministru kabinets ir pilnvarots regulēt konkrētu jautājumu procesuālo aspektu. Tikai atsevišķos gadījumos minētās normas punktos ir lietots jēdziens „kritēriji”, kas norāda uz to, ka attiecīgajā gadījumā Ministru kabinetam dotais pilnvarojums

ir plašāks. Piemēram, saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 4. panta 6. punktu Ministru kabinets nosaka kritērijus un kārtību, kādā izglītojamie tiek uzņemti internātskolās un speciālajās izglītības iestādēs, kā arī kritērijus, pēc kuriem izvērtē un iesaka izglītojamā speciālajām vajadzībām atbilstošu izglītības programmu. Turpretim attiecībā uz vispārējās izglītības iestādēm Ministru kabinets ir pilnvarots noteikt tikai kārtību izglītojamo uzņemšanai izglītības iestādē un atskaitīšanai no tās, nevis izstrādāt kritērijus, kas varētu būt pamats atteikumam uzņemt izglītojamo vidusskolā.

Ministru kabinets atbildes rakstā norāda, ka Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punkts to pilnvarojot noteikt, kādos gadījumos izglītības iestāde var atteikties uzņemt skolēnu (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 32. lpp.*).

Noteikumos Nr. 591 nav ietvertas normas, kas reglamentētu tieši to, kādos gadījumos var tikt atteikta uzņemšana vispārējās izglītības iestādēs. Šo noteikumu 21. punkts nosaka vien kārtību, kas ir jāievēro, ja izglītības iestāde atsakās uzņemt izglītojamo pamatizglītības vai vispārējās vidējās izglītības iegūšanai vai turpināšanai. Izglītojamo uzņemšanu vispārējās vidējās izglītības iestādēs reglamentē Vispārējās izglītības likuma 41. pants. Saskaņā ar tā pirmo daļu uzsākt vispārējās vidējās izglītības programmas apguvi ir tiesīga ikviena persona bez vecuma ierobežojuma, ja tā ieguvusi apliecību par pamatizglītību. Turklāt šā panta otrajā daļā likumdevējs paredzējis, ka noteiktos gadījumos izglītojamo uzņemšanai izglītības iestāde ar dibinātāja atļauju ir tiesīga rīkot iestājpārbaudījumus atbilstoši valsts pamatizglītības standartam. Tādējādi likumdevējs ir noteicis kritērijus, kas jāievēro, uzņemot izglītojamo vispārējās izglītības programmā. No Vispārējās izglītības likuma neizriet tas, ka Ministru kabinets būtu pilnvarots noteikt citus kritērijus kā pamatus atteikumam uzņemt izglītojamo vispārējās vidējās izglītības programmā.

Tādējādi atbilstoši sistēmiskajai tiesību normas interpretācijai arī Vispārējās izglītības likuma struktūra liedz uzskatīt, ka šā likuma 4. panta 18. punkts pilnvaro Ministru kabinetu noteikt izglītojamo skaitu klasē.

17.1.4. Lai pārbaudītu, vai likums pilnvaroja Ministru kabinetu pieņemt tādas normas, kas regulē minimālo skolēnu skaitu klasē, ir jānoskaidro pilnvarojuma mērķis. Tādēļ jāizmanto teleoloģiskā tiesību normas interpretācijas metode.

Satversmes tiesa jau norādījusi, ka ar pilnvarojuma mērķi saprot to, ko likumdevējs centies panākt, piešķirot Ministru kabinetam tiesības noregulēt attiecīgo jautājumu (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā*

Nr. 2007-04-03 19. punktu). Ar likumdevēja doto pilnvarojumu izpildvarai jāsaprot ne tikai viena konkrēta, lakoniska tiesību norma, bet paša likuma būtība un mērķi (sk. Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 10.4. punktu).

No apstrīdētās normas ietverošo Noteikumu Nr. 591 projekta anotācijas redzams, ka tās izdotas, lai veicinātu kvalitatīvas izglītības pieejamību un resursu efektīvu izmantošanu. Anotācijā ietverta atsauce uz Izglītības attīstības pamatnostādņem 2014.–2020. gadam, kurās kā viens no veicamajiem uzdevumiem izvirzīta izglītības iestāžu institucionālā tīkla sakārtošana, norādot, ka vispārējā vidējā izglītība pamatā koncentrējama reģionālas nozīmes pilsētās un novadu centros. Nepieciešamība noteikt minimālo izglītojamo skaitu klasēs pamatota arī ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas Starptautiskās skolēnu novērtēšanas programmas ietvaros veiktajos pētījumos secināto, ka Latvijas lauku reģionos esošajās izglītības iestādēs vidējie piecpadsmi gadīgo izglītojamo mācību sasniegumi Eiropas Savienības pamatkompetencēs (matemātikā, dabaszinātnēs un lasīšanā) atpaliek no viņu vienaudžu sasniegumiem citās Latvijas teritoriālajās vienībās esošajās izglītības iestādēs. To apliecinot attiecīgi rādītāji. Tādējādi pastāvot risks, ka lauku izglītības iestādēs vidusskolēni iegūst zemākas kvalitātes izglītību nekā tā, ko var iegūt izglītības iestādēs, kuras atrodas, piemēram, novadu pilsētās, kur koncentrēts kvalitatīvs pedagoģiskais resurss un nodrošināta materiāltehniskā bāze konkurētspējīgas vispārējās vidējās izglītības ieguvei (*sk. Ministru kabineta noteikumu projekta Nr. TA-2107, „Kārtība un kritēriji, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un speciālajās pirmsskolas izglītības grupās un atskaitīti no tām, un obligātās prasības pārceļšanai uz nākamo klasi” sākotnējās ietekmes novērtējuma anotāciju).*

Satversmes tiesa norāda, ka tai nav pamata apšaubīt Ministru kabineta nolūka – veicināt kvalitatīvas izglītības pieejamību un resursu efektīvu izmantošanu – leģitimitāti. Tomēr regulējumam, ko Ministru kabinets izdod, pamatojoties uz Vispārējās izglītības likumu, ir jāsasniedz tāds pats mērķis, kādu likumdevējs vēlējies sasniegt, pieņemot minēto likumu. Likumdevēja dotais pilnvarojums nozīmē, ka izpildvarai, to īstenojot, jārīkojas tiesību sistēmas ietvaros (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 13.3. punktu).*

Atbilstoši Vispārējās izglītības likuma 2. pantam šā likuma mērķis citstarp ir radīt apstākļus radošas, vispusīgi izglītotas personības veidošanai, izglītojamo

nepārtrauktai izglītības turpināšanai, profesijas apguvei, patstāvīgai orientācijai sabiedriskajā un valsts dzīvē. Savukārt Izglītības likuma 2. pantā ir noteikts, ka šā likuma mērķis ir nodrošināt katram Latvijas iedzīvotājam iespēju attīstīt savu garīgo un fizisko potenciālu, lai veidotos par patstāvīgu un attīstītu personību, demokrātiskas Latvijas valsts un sabiedrības locekli.

Tāda izglītības iestāžu tīkla izveide, kas veicina kvalitatīvas izglītības pieejamību un resursu efektīvu izmantošanu, neapšaubāmi atbilst tiem mērķiem, kurus Izglītības likumā un Vispārējās izglītības likumā definējis likumdevējs. Tomēr no lietas materiāliem nav gūstams apstiprinājums tam, ka likumdevēja nolūks bijis minēto mērķu sasniegšanas labad dot Ministru kabinetam tiesības noteikt minimālo skolēnu skaitu klasē.

Likumdevējs ir uzdevis Ministru kabinetam nodrošināt kvalitatīvu vispārējās izglītības iestāžu tīklu un izglītojamo telpiskās mobilitātes (izglītības iestādes fiziskas pieejamības) kompleksu risinājumu, izstrādājot „ideālā” izglītības iestāžu tīkla telpisku kartējumu, pamatā liekot izglītības kvalitāti, vienotus izveides kritērijus un atbalsta pasākumus. Tāpat Ministru kabinetam ir uzdots nodrošināt kompleksu risinājumu ieviešanu pedagogu un izglītojamo motivācijas un prasmju paaugstināšanai, kas saskaņoti ar „ideālo” izglītības iestāžu tīklu un telpiskās mobilitātes pasākumiem visām vispārējās izglītības iestāžu mērķgrupām. Par lēmumā noteikto uzdevumu īstenošanas gaitu Ministru kabinetam uzdots informēt Saeimu (*sk. Saeimas 2015. gada 17. decembra lēmumu „Par uzdevumiem, kas veicami, lai nodrošinātu kvalitatīvu vispārējās izglītības iestāžu tīklu un risinātu ar izglītojamo telpisko mobilitāti (izglītības iestādes fizisku pieejamību) saistītās problēmas”*).

Likumdevējs ir uzdevis Ministru kabinetam izstrādāt izglītības iestāžu tīkla telpisku kartējumu un par šā uzdevuma izpildi informēt Saeimu. Šis uzdevums neietver pilnvarojumu Ministru kabinetam izdot noteikumus, kas reglamentētu minimālo izglītojamo skaitu klasē. Turklāt apstrīdētās normas ietverošie noteikumi Nr. 591 pieņemti 2015. gada 13. oktobrī, tas ir, pirms tam, kad likumdevējs pieņēmis lēmumu par nepieciešamību izstrādāt skolu tīklu.

Tādējādi atbilstoši teleoloģiskajai tiesību normas interpretācijai secināms, ka Ministru kabinetam nebija pilnvarojuma pieņemt apstrīdētās normas.

17.2. Pilnvarojuma apjoms nozīmē to jautājumu loku, kurus Ministru kabinets ir tiesīgs noregulēt (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 14. punktu*).

Noskaidrojot likumdevēja dotā pilnvarojuma apjomu, jāņem vērā arī tās konkrētās nozares specifika, kuru likumdevējs uzdevis reglamentēt Ministru kabinetam (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 10.4. punktu*).

Izglītības nozarē nepieciešams reglamentēt daudzus tehniska rakstura jautājumus, kas saistīti ar vispārējās izglītības saturu un tās iegūšanas organizatorisko (procesuālo) kārtību. Tieši šā iemesla dēļ likumdevējs Izglītības likuma 14. pantā un Vispārējās izglītības likuma 4. pantā Ministru kabinetam noteicis plašu kompetenci izglītības jomā. Tomēr jāņem vērā tas, ka apstrīdētās normas attiecas uz izglītības iestāžu institucionālā tīkla izveidi. Šis jautājums ir saistīts ar pašvaldības pienākumu nodrošināt tās iedzīvotāju tiesības uz izglītību. Lai nodrošinātu iedzīvotāju tiesības uz izglītību, atbilstoši subsidiaritātes principam pašvaldībai ir rīcības brīvība pielāgot savas autonomās funkcijas izpildi konkrētajā administratīvajā teritorijā esošajiem apstākļiem.

Tādēļ Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 1. punktā ir noteikts, ka pašvaldība, saskaņojot ar Izglītības un zinātnes ministriju, dibina, reorganizē un likvidē vispārējās izglītības iestādes. Tātad par jautājumiem, kas saistīti ar izglītības iestādes pastāvēšanu, visupirms ir atbildīga pašvaldība. Proti, pēc konkrēto apstākļu izvērtēšanas lēmumu par izglītības iestādes reorganizāciju, slēgšanu vai dibināšanu pieņem pašvaldība kā izglītības iestādes dibinātāja. Arī Saeima norāda, ka skolu tīkla izveide ir galvenokārt pašvaldības kompetencē, taču šā tīkla plānošanā būtiska nozīme ir valsts un pašvaldības sadarbībai. Tieši tādēļ Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 1. punktā ir ietverta prasība, ka pašvaldībai par savu lēmumu jāinformē Izglītības un zinātnes ministrija, lūdzot tai šo lēmumu saskaņot (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 113. lpp.*).

Apstrīdētās normas ietverošo Noteikumu Nr. 591 projekta anotācijā norādīts, ka apstrīdētās normas izglītības kvalitātes uzlabošanas nolūkā veicinās arī pašvaldību kā izglītības iestāžu dibinātāju atbildīgu lēmumu pieņemšanu par savas pilsētas vai novada izglītības iestāžu tīkla turpmāko attīstību Latvijā pastāvošās demogrāfiskās situācijas apstākļos (*sk. Ministru kabineta noteikumu projekta Nr. TA-2107 anotāciju*). Tomēr apstrīdētās normas par vienīgo kritēriju 10. klases atvēršanai paredz skolēnu skaitu klasē. Tātad gadījumā, kad potenciālo 10. klases skolēnu skaits nesasniedz apstrīdētajās normās noteikto minimālo skaitu, pašvaldība nevar pieņemt citādu lēmumu kā vien lēmumu par to, ka 10. klase netiks atvērta. Tas savukārt var radīt arī tādu situāciju, ka pašvaldība ir spiesta izglītības iestādi reorganizēt, mainot īstenoto izglītības pakāpi, proti,

vidusskolu pārveidojot par pamatskolu. Apstrīdētās normas liedz pašvaldībai izvērtēt konkrētos apstākļus un izlemt, vai un tieši kādā veidā turpmāk darbosies tās dibinātā izglītības iestāde. Kā norāda pieaicinātā persona K. Jaunzeme, pašvaldība faktiski vairs nav lēmuma pieņēmēja, bet gan kļūst par tā izpildītāju (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 144. lpp.*). Tādējādi Izglītības likuma 17. panta trešās daļas 1. punktā noteiktā pašvaldības rīcības brīvība izlemt jautājumus, kas saistīti ar tās izglītības iestāžu turpmāku pastāvēšanu, ir ierobežota.

Satversmes tiesa secina, ka likumdevēja dotais pilnvarojums Ministru kabinetam neļāva noteikt minimālo skolēnu skaitu klasēs. Ievērojot to, kā arī šā sprieduma 17.1.1.–17.1.4. punktā ietvertos secinājumus, Satversmes tiesa atzīst, ka Ministru kabinets, pieņemot apstrīdētās normas, ir darbojies pretēji varas dalīšanas principam, pārkāpis likumdevēja piešķirto pilnvarojumu un rīkojies *ultra vires*.

Tātad apstrīdētās normas nav pieņemtas pienācīgā kārtībā un neatbilst Satversmes 1. pantam.

18. Pieteikuma iesniedzēja ir lūgusi Satversmes tiesu atzīt apstrīdētās normas par neatbilstošām Satversmei no to pieņemšanas brīža.

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 32. panta trešo daļu tiesību norma, kuru Satversmes tiesa atzinusi par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normai, uzskatāma par spēkā neesošu no Satversmes tiesas sprieduma publicēšanas dienas, ja Satversmes tiesa nav noteikusi citādi. Tādējādi likumdevējs Satversmes tiesai ir piešķīris plašu rīcības brīvību izlemt, no kura brīža spēku zaudē tāda apstrīdētā norma, kas atzīta par neatbilstošu augstāka juridiskā spēka tiesību normai. Lai atzītu apstrīdēto normu par spēkā neesošu nevis no sprieduma publicēšanas dienas, bet no cita brīža, Satversmes tiesai savs viedoklis ir jāpamato (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 34. punktu un 2014. gada 28. novembra sprieduma lietā Nr. 2014-09-01 21. punktu*).

Satversmes tiesas praksē ir secināts, ka tiesību normas, kas pieņemtas *ultra vires*, ir atzīstamas par prettiesiskām un spēkā neesošām no to pieņemšanas brīža [*sk. Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu un 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 25. punktu*]. Attiecībā uz šādiem gadījumiem prezumējams, ka antikonstitucionāla tiesību norma nekad nav bijusi spēkā, jo nav pieņemta pienācīgā kārtībā, un tāpēc

arī nevar radīt tiesiskas sekas (*sk. Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 13. punktu*).

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka izņēmuma gadījumos varētu tikt pieļautas atkāpes no šīs prezumpcijas. Tomēr šajos gadījumos Satversmes tiesai būtu jākonstatē būtiski apstākļi, kas pamatotu minētā izņēmuma noteikšanu (*sk. Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 13. punktu un 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 17. punktu*).

Apstrīdētās normas ir pieņemtas *ultra vires*. Satversmes tiesa izskatāmajā lietā nav konstatējusi tādas būtiskus apstākļus, kuri varētu pamatot izņēmumu no prezumpcijas par apstrīdēto normu spēkā neesamību no to pieņemšanas brīža.

Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

atzīt Ministru kabineta 2015. gada 13. oktobra noteikumu Nr. 591 „Kārtība, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un speciālajās pirmsskolas izglītības grupās un atskaitīti no tām, kā arī pārcelti uz nākamo klasi” 12.1.1. un 60. punktu par neatbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un spēkā neesošiem no to pieņemšanas brīža.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

S. Osipova