



Satversmes tiesa

Preses relīze

Lieta Nr. 2020-43-0106

28.05.2021.

Varakļānu novada pievienošana Rēzeknes novadam neatbilst Satversmei, bet Inčukalna pagasta iekļaušana Siguldas novadā, Garkalnes pagasta un Vangažu pilsētas iekļaušana Ropažu novadā atbilst Satversmei

Satversmes tiesa 2021. gada 28. maijā pieņēma spriedumu lietā Nr. 2020-43-0106 “Par Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pielikuma “Administratīvās teritorijas, to administratīvie centri un teritoriālā iedalījuma vienības” 31.15., 31.29., 31.30., 32.1., 32.4. un 36.2. apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 101. pantam, Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai, kā arī 5. pantam”.

APSTRĪDĒTĀS NORMAS

- Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma (turpmāk – Administratīvo teritoriju likums) pielikuma “Administratīvās teritorijas, to administratīvie centri un teritoriālā iedalījuma vienības” (turpmāk – Administratīvo teritoriju likuma pielikums) 31.15., 31.29. un 31.30. apakšpunkts paredz, ka Rēzeknes novadā ietilpst Murmastienes pagasts, Varakļānu pagasts un Varakļānu pilsēta. Administratīvo teritoriju likuma pielikuma 32.1. apakšpunkts paredz, ka Ropažu novadā ietilpst Garkalnes pagasts. Savukārt saskaņā ar šī pielikuma 32.4. un 36.2. apakšpunktu Vangažu pilsēta ietilpst Ropažu novadā un Inčukalna pagasts – Siguldas novadā.

AUGSTĀKA JURIDISKA SPĒKA NORMAS

- Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pants: “Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.”
- Satversmes 101. pants: “Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu.

Pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā. Ikvienam Eiropas Savienības pilsonim, kas pastāvīgi uzturas Latvijā, ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties pašvaldību darbībā. Pašvaldību darba valoda ir latviešu valoda.”

- Eiropas vietējo pašvaldību hartas (turpmāk – Harta) 4. panta “Vietējās pašvaldības kompetence” trešā daļa:
“Pamatā valsts pienākumus pēc iespējas realizē tā vara, kas atrodas vistuvāk pilsoņiem. Uzdodot kāda pienākuma izpildi citai varai, ņem vērā uzdevuma apjomu un būtību, kā arī efektivitātes un ekonomijas nosacījumus.”
- Hartas 4. panta “Vietējās pašvaldības kompetence” sestā daļa:
“Plānošanas un lēmumu pieņemšanas procesā par jautājumiem, kas tieši attiecas uz vietējo varu, ar tām nepieciešams konsultēties, cik iespējams savlaicīgi un atbilstošā veidā.”
- Hartas 5. pants “Vietējās varas teritoriju robežu aizsardzība”:
“Vietējās varas teritoriju robežu izmaiņas nav atļauts izdarīt bez iepriekšējas konsultēšanās ar attiecīgo vietējo varu, pēc iespējas ar referendumu palīdzību, kur tas ir likumīgi atļauts.”

LIETAS FAKTI

Lietā apvienotas trīs lietas, kas ierosinātas pēc Varakļānu novada domes, Garkalnes novada domes un Inčukalna novada domes pieteikumiem. Saeima 2020. gada 10. jūnijā pieņēma Administratīvo teritoriju likumu. Tā pielikums noteic administratīvās teritorijas, to administratīvos centrus un teritoriālā iedalījuma vienības. Saskaņā ar šā pielikuma 31.15., 31.29. un 31.30. apakšpunktu Rēzeknes novadā ietilpst Murmastienes pagasts, Varakļānu pagasts un Varakļānu pilsēta. Administratīvo teritoriju likuma pielikuma 32.1. apakšpunkts paredz, ka Ropažu novadā ietilpst Garkalnes pagasts. Savukārt saskaņā ar šī pielikuma 32.4. un 36.2. apakšpunktu Vangažu pilsēta ietilpst Ropažu novadā un Inčukalna pagasts – Siguldas novadā (turpmāk kopā – apstrīdētās normas).

Pēc Varakļānu novada domes ieskata, apstrīdētās normas aizskar tās tiesības, jo ar šīm normām Murmastienes pagasts, Varakļānu pagasts un Varakļānu pilsēta ir pievienoti Rēzeknes novadam, pienācīgi neizvērtējot iespēju šos pagastus un pilsētu iekļaut Madonas novadā vai saglabāt kā patstāvīgu pašvaldību. Pieņemot apstrīdētās normas, Saeima rīkojusies pretēji reformas mērķiem un tās pamatā esošajiem kritērijiem, kā arī pārkāpusi labas likumdošanas un pašvaldības principu. Tāpat šo normu izstrādē neesot ievērots subsidiaritātes princips un nav veiktas pienācīgas konsultācijas ar novada iedzīvotājiem un domi. Pēc Pieteikuma

iesniedzējas ieskata, apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1. un 101. pantam, Hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai, kā arī 5. pantam.

Pēc Garkalnes novada domes ieskata, līdzšinējā novada administratīvā teritorija tiek pievienota jaunveidojamam Ropažu novadam kā Garkalnes pagasts, pienācīgi neizvērtējot iespēju Garkalnes novadu saglabāt kā patstāvīgu pašvaldību vai apvienot ar Ādažu novadu vai Inčukalna novadu. Garkalnes novada dome uzskata, ka apstrīdētā norma pārkāpj no Satversmes 1. un 101. panta izrietošo pašvaldības principu, varas dalīšanas principu un labas likumdošanas principu. Tāpat apstrīdētās normas izstrādē neesot notikušas Hartas 4. panta sestajā daļā un 5. pantā noteiktās konsultācijas ar Garkalnes novada pašvaldību par tās administratīvās teritorijas robežu grozīšanu.

Pēc Inčukalna novada domes ieskata, pieņemot apstrīdētās normas un sadalot Inčukalna novada pašvaldības administratīvo teritoriju, kā rezultātā Vangažu pilsēta tiek iekļauta Ropažu novadā un Inčukalna pagasts – Siguldas novadā, Saeima esot pārkāpusi labas likumdošanas un pašvaldības principu. Tāpat apstrīdēto normu izstrādē neesot veiktas pienācīgas konsultācijas ar Inčukalna novada pašvaldību. Pēc domes ieskata, apstrīdētās normas neatbilstot Satversmes 1. pantam un 101. panta otrās daļas pirmajam teikumam, kā arī Hartas 4. panta sestajai daļai un 5. pantam.

TIESAS SECINĀJUMI

Par subsidiaritātes principu

Satversmes tiesa secināja, ka izskatāmajā lietā apstrīdētās normas neparedz funkciju pārdali starp pašvaldību un centrālo varu un līdz ar to neskar arī subsidiaritātes principu. Tādējādi Satversmes tiesa izbeidza tiesvedību daļā par apstrīdēto normu atbilstību Hartas 4. panta trešajai daļai, kurā ir ietverts subsidiaritātes princips. [6.]

Par apstrīdēto normu satversmības izvērtējuma metodoloģiju

Lai izvērtētu apstrīdēto normu atbilstību, Satversmes tiesai bija jānoskaidro, vai apstrīdētās normas ir izstrādātas un pieņemtas pienācīgā procesuālajā kārtībā, izvērtējot šo normu atbilstību Satversmes 1. un 101. pantam, kā arī Hartas 4. panta sestajai daļai un 5. pantam to kopsakarā. Savukārt, izvērtējot šo normu atbilstību Satversmes 1. un 101. pantam, Satversmes tiesai bija jānoskaidro arī tas, vai likumdevējs nav rīkojies patvaļīgi. [7.]

Par to, vai apstrīdētās normas ir izstrādātas un pieņemtas pienācīgā procesuālajā kārtībā

Izvērtējot apstrīdēto normu izstrādes un pieņemšanas procesuālo kārtību, Satversmes tiesai bija jāpārbauda, pirmkārt, vai konsultēšanās ar attiecīgajām pašvaldībām šo normu izstrādes un izskatīšanas laikā notika atbilstoši tiesību normām, un, otrkārt, vai apstrīdētās normas Saeimā tika izskatītas un pieņemtas atbilstoši tiesību normām. [8.]

Par to, vai konsultēšanās ar attiecīgajām pašvaldībām apstrīdēto normu izstrādes un izskatīšanas laikā notika atbilstoši tiesību normām

Lai izvērtētu, vai konsultēšanās ar attiecīgajām pašvaldībām apstrīdēto normu izstrādes un izskatīšanas laikā notika atbilstoši tiesību normām, Satversmes tiesa noskaidroja: 1) vai pašvaldību domēm bija iespēja, noskaidrojot arī attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju viedokli, sagatavot savu viedokli un iesniegt atbildīgajām valsts institūcijām savus priekšlikumus un iebildumus attiecībā uz plānoto reformu; 2) vai tam paredzētais laiks bija saprātīgs; 3) vai pašvaldību priekšlikumi un iebildumi tika izvērtēti. [8.]

Satversmes tiesa secināja, ka Varakļānu novada, Garkalnes novada un Inčukalna novada iedzīvotājiem un domēm bija iespēja sagatavot savu viedokli saprātīgā laikposmā par plānoto administratīvi teritoriālā iedalījuma risinājumu un iesniegt priekšlikumus un iebildumus atbildīgajām valsts institūcijām. Konsultēšanās procesā gan Varakļānu novada, gan Garkalnes novada, gan Inčukalna novada pašvaldības priekšlikumi un iebildumi tika izvērtēti. Tādējādi apstrīdētās normas tika atzītas par atbilstošām Hartas 4. panta sestajai daļai un 5. pantam [9.-12.]

Par to, vai apstrīdētās normas Saeimā tika izskatītas un pieņemtas atbilstoši tiesību normām

Atsaucoties uz Satversmes tiesas 2021. gada 12. marta spriedumā lietā Nr. 2020-37-0106 (turpmāk – spriedums lietā Nr. 2020-37-0106) ietvertajām atziņām, tiesa secināja, ka apstrīdētās normas Saeimā tika izskatītas un pieņemtas atbilstoši tiesību normām. [12.]

Par to, vai likumdevējs nav rīkojies patvaļīgi

Satversmes tiesa spriedumā lietā Nr. 2020-37-0106 jau secināja, ka administratīvi teritoriālās reformas mērķis ir noteikts un tas ir vērsts uz sabiedrības kopējo labumu. Tas paredz līdz 2021. gadam izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas spēj nodrošināt tām likumos noteikto autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā, sniedzot kvalitatīvus pakalpojumus iedzīvotājiem par samērīgām izmaksām. Satversmes tiesa minētajā spriedumā jau atzina arī to, ka administratīvi teritoriālās reformas pamatā esošie kritēriji ir vērsti uz reformas mērķa

sasniegšanu. Tādējādi Satversmes tiesa izskatāmajā lietā vēlreiz nevērtēja jautājumus par to, kāds ir reformas mērķis un tās pamatā esošie kritēriji. [13.]

Lai līdz galam izvērtētu apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 1. un 101. pantam un tādējādi secinātu, ka likumdevējs, pieņemot apstrīdētās normas, nav rīkojies patvaļīgi, Satversmes tiesai bija jānoskaidro: 1) vai, pieņemot apstrīdētās normas, likumdevējs ir ievērojis reformas mērķi un tā sasniegšanas kritērijus; 2) vai likumdevējs ir izsvēris tieši vietējās kopienas intereses, proti, konkrētā administratīvi teritoriālā iedalījuma risinājuma priekšrocības un trūkumus, citstarp to, vai likumdevējs, pieņemot apstrīdētās normas, ir ievērojis vietējās kopienas demokrātiskās līdzdalības tiesības. [13.]

Par to, vai, pieņemot apstrīdētās normas, likumdevējs ir ievērojis reformas mērķi un tā sasniegšanas kritērijus

Par Varakļānu novada domes apstrīdētajām normām

Satversmes tiesa, pirmkārt, secināja, ka likumdevējs nav ievērojis reformas mērķi un kritērijus, jo iekļāvis Varakļānu novadu jaunveidojamā Rēzeknes novadā, kurā nav valsts attīstības plānošanas dokumentos noteikta reģionālās vai nacionālās nozīmes attīstības centra. Savukārt Administratīvo teritoriju likuma pārejas noteikumos paredzēts Rēzeknes novada un Rēzeknes valstspilsētas sadarbības pienākums vienīgi atsevišķās jomās. Turklāt valstspilsētas pašvaldībai tas var radīt zināmas priekšrocības. Likumdevējs nav racionāli pamatojis, ka šāds sadarbības pienākums radīs tādas izmaiņas līdzšinējā pašvaldību sadarbībā, kuras ļautu secināt, ka tiks novērsti iepriekš konstatētie administratīvi teritoriālā iedalījuma trūkumi, izveidotas spēcīgas, ekonomiski attīstīties spējīgas pašvaldības un panākts tas, ka pašvaldības tām uzdotās funkcijas spēs izpildīt patstāvīgi. [14.1., 14.3.]

Otrkārt, tiesa konstatēja, ka lēmums iekļaut šo novadu jaunveidojamā Rēzeknes novadā pēc būtības tika pieņemts vien likumprojekta trešajā lasījumā Saeimas sēdē. Šā lēmuma pamatā bija deputātu pārliecība par šīs teritorijas kultūrvēsturisko piederību Latgalei. Tiesa uzsvēra, ka administratīvi teritoriālajai reformai nav jābūt balstītai tikai un vienīgi sociālekonomiskos apsvērumos, tā var tikt veidota, ievērojot arī pašvaldību ģeogrāfiskos un kultūrvēsturiskos aspektus. Taču svarīgi ir tas, lai šādi apsvērumi tiktu definēti kā skaidri kritēriji, kas vienlīdzīgi tiek attiecināti uz ikkatru pašvaldību. Konkrētajā gadījumā likumdevējs bija noteicis, ka administratīvi teritoriālā reforma nav pakārtojama prasībai saglabāt kultūrvēsturisko vidi un piederību latviešu vēsturiskajām zemēm, jo pilsētu un pagastu piederību latviešu vēsturiskajām zemēm regulēs speciāls likums. Šāda pieeja arī tika konsekventi piemērota likumprojekta izstrādē, noraidot uz kultūrvēsturiskiem apsvērumiem balstītus priekšlikumus izveidot, piemēram, Alsungas novadu un Sēlijas novadu. Tāpēc, pamatojot Varakļānu novada

iekļaušanu Rēzeknes novadā ar apsvērumiem par tā kultūrvēsturisko piederību Latgalei, likumdevējs balstījies uz tādiem apsvērumiem, kas nebija atzīstami par reformas īstenošanas kritērijiem, un nav saglabājis uz visiem jaunveidojamiem novadiem vienlīdzīgi attiecināmu pieeju. Līdz ar to Satversmes tiesa secināja, ka, pieņemot Administratīvo teritoriju likuma pielikuma 31.15., 31.29. un 31.30. apakšpunktu, likumdevējs rīkojies patvaļīgi. [14.2., 14.3.]

Papildus Satversmes tiesa norādīja, ka reformas īstenošanā var būt nozīmīga pašvaldības iedzīvotāju piederības izjūta un kopīgā identitāte. Lemjot par pašvaldības pievienošanu kādam citam novadam, var tikt ņemti vērā tās īpašie apstākļi, tostarp arī tas, ka pašvaldības iedzīvotāji jūtas piederīgi konkrētam novadam. Tātad, ja vien, ievērojot reformas mērķi un tās pamatā esošos kritērijus, pastāv iespēja pašvaldību apvienot ar dažādiem novadiem, papildus var noskaidrot arī to, ar kuru no šiem citiem novadiem vēlas apvienoties pašvaldības iedzīvotāji. Varakļānu novada iedzīvotāju aptaujas rezultāti apliecināja novada iedzīvotāju atbalstu tā teritorijas pievienošanai jaunveidojamam Madonas novadam. Tāpēc šā novada iekļaušana jaunveidojamā Rēzeknes novadā nebūtu pamatojama arī ar Varakļānu novada iedzīvotāju piederības izjūtu un kopīgo identitāti. [14.3.]

Par Garkalnes novada domes apstrīdēto normu

Satversmes tiesa secināja, ka lēmums par Garkalnes novada iekļaušanu Ropažu novadā vai Ādažu novadā, ja abos gadījumos tiktu ievēroti reformas pamatā esošie kritēriji, kā arī nav būtiskas iedzīvotāju daļas viedokļa par vienu vai otru administratīvi teritoriālā iedalījuma risinājumu, ir atkarīgs no politiskas izšķiršanās, kuru Satversmes tiesa nepārbauda. Savukārt Garkalnes novada kā atsevišķas administratīvās teritorijas saglabāšana neatbilstu izvirzītajiem vispārējiem reformas mērķiem un novadu veidošanas kritērijiem, tostarp, ka Pierīgas novadā ir ne mazāk kā 15 000 pastāvīgo iedzīvotāju. Tādējādi Satversmes tiesa secināja, ka, lemjot par līdzšinējā Garkalnes novada iekļaušanu jaunajā Ropažu novadā, likumdevējs ir ievērojis reformas mērķi un kritērijus. [15.]

Par Inčukalna novada domes apstrīdētajām normām

Satversmes tiesa secināja, ka lēmums par Inčukalna novada reformēšanu, iekļaujot Inčukalna pagastu Siguldas novadā un Vangažu pilsētu – Ropažu novadā atbilst reformas mērķiem un tās pamatā esošajiem kritērijiem. Pamatojot Inčukalna novada sadalīšanu, Inčukalna pagastu iekļaujot Siguldas novadā un Vangažu pilsētu – Ropažu novadā, tika norādīts uz šo teritoriālo vienību atšķirīgo vēsturiskās attīstības gaitu, kā arī iedzīvotāju un to nodarbinātības struktūru, kā arī tika ņemta vērā Vangažu pilsētas svārstmigrācija Rīgas virzienā un saņemtie priekšlikumi. Savukārt Inčukalna novada kā atsevišķas administratīvās teritorijas saglabāšana neatbilstu izvirzītajiem vispārējiem reformas mērķiem un novadu

veidošanas kritērijiem. Proti, Inčukalna novadam nav reģionālās vai nacionālās nozīmes attīstības centra, savukārt kā potenciālam Pierīgas novadam tam nav tiešas robežas ar Rīgu, tā iedzīvotāju skaits nav atbilstošs izraudzītajiem kritērijiem, un arī prognozes nenorāda uz pietiekamu iedzīvotāju skaita pieaugumu tuvākajos gados. Tādējādi Satversmes tiesa secināja, ka, lemjot par Inčukalna pagasta iekļaušanu Siguldas novadā un Vangažu pilsētas iekļaušanu Ropažu novadā, likumdevējs ir ievērojis reformas mērķi un kritērijus. [16.]

Par to, vai likumdevējs ir izsvēris tieši vietējās kopienas intereses, proti konkrētā administratīvi teritoriālā iedalījuma risinājuma priekšrocības un trūkumus, tostarp, vai, pieņemot attiecīgās normas, likumdevējs ir ievērojis vietējās kopienas demokrātiskās līdzdalības tiesības

Satversmes tiesa norādīja, ka demokrātiskā tiesiskā valstī iedzīvotāju aktīva dalība vietējā pašpārvaldē ir svarīga. Reformas pamatā nevar likt vienīgi ekonomiskus apsvērumus un finansiālu ieguvumu. Satversmes tiesai bija jāizvērtē, vai likumdevējs, īstenojot reformu attiecībā uz Garkalnes novada pašvaldības iekļaušanu Ropažu novadā un Inčukalna novada reformēšanu, iekļaujot Inčukalna pagastu Siguldas novadā un Vangažu pilsētu – Ropažu novadā, ir izsvēris vietējās kopienas intereses un konkrētā administratīvi teritoriālā iedalījuma risinājuma priekšrocības un trūkumus un ir ievērojis iedzīvotāju demokrātiskās līdzdalības tiesības. [17.]

Satversmes tiesa secināja, ka, pieņemot Administratīvo teritoriju likuma pielikuma 32.1., 32.4. un 36.2. apakšpunktu, likumdevējs nav rīkojies patvaļīgi. Šobrīd, kamēr reforma vēl nav pabeigta, attiecībā uz Garkalnes novada un Inčukalna novada vietējām kopienām Satversmes tiesai nav pamata secināt, ka likumdevējs būtu rīkojies patvaļīgi un reformas izstrādes procesā nebūtu izsvērtas šo kopienu intereses. [17.2.]

Par brīdi, no kura Varakļānu novada domes apstrīdētās normas atzīstamas par spēkā neesošām

Varakļānu novada dome lūgusi atzīt tās apstrīdētās normas par spēkā neesošām no to pieņemšanas brīža. Šajās normās paredzētās tiesiskās sekas sprieduma spēkā stāšanās dienā vēl nav iestājušās. Tāpēc Satversmes tiesa secināja: Varakļānu novada domes apstrīdētās normas atzīt par spēkā neesošām no to pieņemšanas brīža nav nepieciešams. [18.]

Satversmes tiesa nosprieda:

1. Izbeigt tiesvedību lietā daļā par Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pielikuma "Administratīvās teritorijas, to administratīvie centri un teritoriālā iedalījuma vienības" 31.15., 31.29. un 31.30. apakšpunkta atbilstību Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai daļai.

2. Atzīt Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pielikuma "Administratīvās teritorijas, to administratīvie centri un teritoriālā iedalījuma vienības" 31.15., 31.29. un 31.30. apakšpunktu par atbilstošu Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta sestajai daļai un 5. pantam.
3. Atzīt Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pielikuma "Administratīvās teritorijas, to administratīvie centri un teritoriālā iedalījuma vienības" 31.15., 31.29. un 31.30. apakšpunktu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. un 101. pantam.
4. Atzīt Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pielikuma "Administratīvās teritorijas, to administratīvie centri un teritoriālā iedalījuma vienības" 32.1., 32.4. un 36.2. apakšpunktu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. un 101. pantam, kā arī Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4. panta sestajai daļai un 5. pantam.

Satversmes tiesas spriedums ir galīgs un nepārsūdzams, tas stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Sprieduma teksts ir pieejams Satversmes tiesas mājaslapā: https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2020/08/2020-43-0106_Spriedums.pdf

Aktuālā informācija par Satversmes tiesā ierosinātajām lietām par administratīvi teritoriālo reformu ir pieejama šeit: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/press-release/satversmes-tiesa-par-administrativi-teritorialo-reformu-lidz-sim-ierosinajusi-19-lietas-aktualizets-08-01-2021/>

Relīze sagatavota, lai informētu sabiedrību par Satversmes tiesas darbu. Detalizētāka informācija par Satversmes tiesas aktualitātēm, ierosinātajām un izskatītajām lietām pieejama Satversmes tiesas [mājaslapā](#). Aicinām sekot līdzi informācijai arī tiesas *Twitter* kontā [@Satv_tiesa](#) un tiesas *Youtube* [kanālā](#).

Zanda Meinarte
Satversmes tiesas
Sabiedrisko attiecību speciāliste
Zanda.Meinarte@satv.tiesa.gov.lv
67830759, 26393803

