



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

2019. gada . jūlijā Nr.
Uz 04.06.2019. Nr. 1-04/208-pav

Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesim Artūram Kučam

Jura Alunāna ielā 1
Rīgā, LV-1010

Par viedokli lietā Nr. 2019-03-01

Tiesībsarga birojā ir saņemts Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesneša Artūra Kuča 2019. gada 3. jūnija lēmums, ar kuru tiesībsargs atzīts par pieaicināto personu lietā Nr. 2019-03-01 „Par likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91. panta pirmajam teikumam” (turpmāk – lieta Nr. 2019-03-01), kas ierosināta, pamatojoties uz Aivara Damrozes (turpmāk – Pieteicējs) konstitucionālo sūdzību. Ar minēto lēmumu tiesībsargs ir uzaicināts rakstveidā izteikt viedokli par lietā Nr. 2019-03-01 apstrīdētās tiesību normas atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un citiem jautājumiem, kuriem pēc tā ieskats varētu būt nozīme lietā.

Tiesībsargs ir iepazinies ar Pieteicēja 2019. gada 1. februāra konstitucionālo sūdzību „Par likuma „Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkta, ciktāl tas neparedz izņēmumu par pašvaldības domes deputāta amata savienošānu ar tādas iestādes vadītāja amatu, kas realizē pašvaldības autonomo funkciju – sociālo funkciju, neatbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam” (turpmāk – pieteikums), un sniedz šādu viedokli.

[1] Lietas apstākļi un prasījuma būtība

[1.1] Pieteikumā apstrīdētā tiesību norma – likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkts, noteic: “*Papildus likumā "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā" noteiktajiem amatu savienošanas ierobežojumiem pašvaldības domes deputāts nedrīkst ieņemt attiecīgās pašvaldības iestādes vadītāja vai viņa vietnieka amatu, izņemot iestādē, kas realizē šā likuma 15.panta pirmās daļas 4., 5. un 6.punktā noteiktās pašvaldības autonomās funkcijas*”.

Tātad, pašvaldības domes deputāta tiesības ieņemt amatu amatu apvienošanas kārtībā ir ierobežotas ar likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā noteikto funkciju ietvaru, paredzot, ka amatu savienošanas ierobežojums neattiecas uz amatiem iestādēs, kas īsteno šādas autonomās funkcijas:

- *gādāt par iedzīvotāju izglītību (iedzīvotājiem noteikto tiesību nodrošināšana pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības iegūšanā; pirmsskolas un skolas vecuma bērnu nodrošināšana ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs; organizatoriska un finansiāla palīdzība ārpuskolas mācību un audzināšanas iestādēm un izglītības atbalsta iestādēm u.c.);*
- *rūpēties par kultūru un sekmēt tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību (organizatoriska un finansiāla palīdzība kultūras iestādēm un pasākumiem, atbalsts kultūras pieminekļu saglabāšanai u.c.);*
- *nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu un sportu.*

Apstrīdētā norma tika pieņemta ar 2013. gada 31. janvāra likumu “Grozījumi likumā “Par pašvaldībām”. Tā tika iekļauta likumprojektā uz otro lasījumu pēc Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldību komisijas priekšlikuma.

No pieteikuma izriet, ka Pieteicējs apstrīd likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkta tiesību normas, ciktāl tās aizliedz pašvaldības domes deputāta amata savienošanu ar tādas iestādes vadītāja amatu, kura īsteno sociālās palīdzības (sociālās aprūpes) sniegšanu iedzīvotājiem, atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

[1.2] Pieteicējs norāda, ka 2018. gada 1. martā Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (turpmāk – KNAB) Valsts amatpersonu darbības kontroles nodaļas vadītājs pieņēma lēmumu administratīvā pārkāpuma lietā N. 870/1.1-24/21 par Pieteicēja saukšanu pie administratīvās atbildības, jo no 2013. gada 1. jūlija līdz protokola sastādīšanas brīdim viņš ir savienojis Raudas novada domes deputāta amatu ar Gatartas pansionāta direktora pienākumu izpildi, tādējādi pārkāpjot valsts amatpersonai noteiktos amatu savienošanas un ienākumu gūšanas ierobežojumus, ieņemot amatu, kas atbilstoši likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punktam nepieļauj iestādes vadītāja amata apvienošanu ar pašvaldības domes deputāta amatu.

Tādējādi, Pieteicēja ieskatā viņam ir iestājušās negatīvas sekas, jo, pirmkārt, darbs pansionātā ir viņa vienīgais algotais darbs, kas nodrošina pamata ienākumus ģimenes uzturēšanai, un vakanču šādās jomās lauku pašvaldībās esot maz un tās atbrīvojas reti. Otrkārt, Pieteicējs norāda, ka pašvaldības vēlētajū dotais pārstāvības mandāts ir nozīmīga uzticības izteikšana, un viņa lielā darba pieredze sociālajā jomā un izpratne par vietējo sociālo vidi sniegta piensumu sabiedrības interesēs.

Pieteicējs norāda, ka apstrīdētā norma neietver izņēmumu – vienu no pašvaldības funkcijām, kas pēc būtības ir ļoti tuva tām autonomajām funkcijām, uz kurām izņēmumi ir noteikti, proti sociālo funkciju, tādējādi radot atšķirīgu attieksmi salīdzinājumā ar tām amatpersonām, kurām nav aizliegts savienot pašvaldības domes deputāta amatu ar pašvaldības iestādes vadītāju amatiem.

[1.3] Par likuma “Par pašvaldībām” 38. panta pirmās daļas 4. punktā noteikto amatu savienošanas ierobežojumu tiesībsargs 2013. gada 9. oktobrī ierosināja pārbaudes lietu Nr.2013-142-26K un secināja, ka strīdus tiesību norma neatbilst Satversmes 91. pantam, ciktāl tas attiecas uz tiesībām ieņemt attiecīgās pašvaldības iestādes vadītāja vai viņa vietnieka amatu iestādē, kura realizē likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā noteiktās funkcijas (skat. pielikumā).

Pārbaudes lietas ietvaros, savu viedokli 2013. gada 19. novembra vēstulē tiesībsargam sniedza arī minēto grozījumu ierosinātājs, proti, Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisija (turpmāk – Komisija). Saeima šī gada 30. aprīļa vēstulē Nr.612.1-9-13/19 (turpmāk – atbildes raksts) uztur Komisijas pausto viedokli, ka apstrīdētā norma tika

izstrādāta, lai nodrošinātu, ka pašvaldības domes deputāti kā pašvaldības lēmējinstāncijas locekļi vienlaikus neveic pašvaldības iestāžu administratīvo vadību. Pašvaldības domes padotībā atrodas pārējās pašvaldības iestādes. Padotības attiecības nav iespējams īstenot efektīvi, ja domes deputāti vienlaikus ir to iestāžu vadītāji, pār kurām pašvaldība īsteno padotību. Komisija ir norādījusi, ka pašvaldībās ar nelielu iedzīvotāju skaitu lielākā daļa no pašvaldību iestādēm ir tieši izglītības, kultūra un sporta iestādes, tāpēc amatu apvienošana ierobežojums šajās iestādēs, sevišķi pašvaldībās ar nelielu iedzīvotāju skaitu, ievērojami samazinātu to personu loku, kuras varētu vēlēties kandidēt uz pašvaldības domes deputāta amatu.

Vienlaikus tika ņemts vērā tas, ka likuma "Par pašvaldībām" 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā noteiktās funkcijas realizējošo iestāžu vadītāju darbībai un lēmumiem nav tiešas ietekmes uz kādu konkrētu personu, bet to darba mērķauditorija ir sabiedrība kopumā. Savukārt sociālās palīdzības funkciju realizējošo iestāžu, piemēram, sociālo dienestu, vadītāji vai to vietnieki var pieņemt lēmumus, kas tieši un individuāli skar sociāli mazāk aizsargāto iedzīvotāju tiesības un intereses. Tāpat šādi lēmumi varētu attiekties uz palīdzību mājokļa jautājumos vai dažādu sociālo pabalstu piešķiršanu.

[2] Vienlīdzīgas attieksmes principa ievērošana

[2.1] Vienlīdzības princips ir nostiprināts Satversmes 91. panta pirmajā teikumā, kas garantē visu personu vienlīdzību likuma un tiesas priekšā. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversmes 91. panta pirmajā teikumā nostiprinātā vienlīdzības principa uzdevums ir nodrošināt, lai tiktu īstenota tāda tiesiskās valsts prasība kā likumu aptveroša ietekme uz visām personām un lai likums tiktu piemērots bez jebkādam privilēģijām. Tas arī garantē likuma pilnīgu iedarbību, tā piemērošanas objektivitāti un bezkaislību, kā arī to, ka nevienam nav ļauts neievērot likuma priekšrakstus¹. Tomēr šāda tiesiskās kārtības vienotība nenozīmē nivelēšanu, jo „vienlīdzība pieļauj diferencētu pieeju, ja tā demokrātiskā sabiedrībā ir attaisnojama”².

Vienlīdzības princips ir vērsts uz tiesiskās vienlīdzības un tikai pakārtoti uz faktiskās vienlīdzības nodrošināšanu. Tiesiskā vienlīdzība, attiecināta uz personām, var nodrošināt faktisko nevienlīdzību, savukārt faktiskās nevienlīdzības izlīdzinājums var skart tiesisko vienlīdzību.³

[2.2] Izvērtējot to, vai apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, jānoskaidro, vai apstrīdētajā normā ir iekļauts regulējums, kas paredz atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, respektīvi, ir jānoskaidro: 1) vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos; 2) vai apstrīdētā norma paredz vienādu vai atšķirīgu attieksmi pret šīm personām; 3) vai šādai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis, un vai ir ievērots samērīguma princips.⁴

Samērīguma principa izvērtēšanas procesā judikatūrā ir nostiprinājies viedoklis, kuram pievienojusies arī Satversmes tiesa, norādot, ka divas situācijas nekad nav pilnīgi identiskas. Salīdzināšanai jāizvēlas tāda situācija, kurai ir viena vai vairākas kopīgas pazīmes ar pārbaudāmo situāciju.⁵ Satversmes 91. panta pirmā teikuma aspektā noteicošais

¹ Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra spriedums lietā Nr. 2005-02-0106. Latvijas Vēstnesis, 16.09.2005., Nr.148.

² Satversmes tiesas 2010. gada 2. februāra spriedums lietā Nr. 2009-46-01. Latvijas Vēstnesis, 04.02.2010., Nr.20.

³ Autoru kolektīvs „Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības” Latvijas Vēstnesis, Rīga, 2011: 91.lpp.

⁴ Satversmes tiesas 2013.gada 12. Jūnija spriedums lietā Nr. 2012-21-01. Secinājumu daļa, 8.punkts.

⁵ Satversmes tiesas 2007. gada 4. janvāra spriedums lietā Nr. 2006-13-0103. Secinājumu daļa, 7.punkts.

ir tas, vai vairākas personu grupas vieno kopīga uz tām visām attiecināma svarīga pazīme.⁶ Lai noskaidrotu, vai un kuras personu grupas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, ir nepieciešams noteikt galveno šīs grupas vienojošo pazīmi. Kopējam elementam ir jāapvieno abas situācijas zem viena virsējdziena.⁷

[2.2.1] Tātad visupirms ir jānoskaidro, vai apstrīdētās tiesību normas subjekti atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Izskatāmās lietas ievaros apstrīdētā norma attiecas uz personām, kuras vieno kopēja pazīme, proti, pašvaldības deputāta statuss, kas apvienots vai varētu tikt apvienots ar pašvaldības iestādes, kura īsteno pašvaldības autonomās funkcijas, vadītāja vai viņa vietnieka amatu.

[2.2.2] Likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkts ierobežo pašvaldības domes deputāta tiesības savienot amatu ar vadītāja amatu pašvaldības iestādē, izņemot iestādes, kuras realizē likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā noteiktās pašvaldības funkcijas izglītības, kultūras, veselības aprūpes un sporta jomās. Tomēr šī norma liedz pašvaldības domes deputāta amatu savienot ar sociālās palīdzības funkciju realizējošo iestāžu vadītāja amatu. Tas nozīmē, ka **apstrīdētajā normā noteiktais amatu savienošana ierobežojums rada atšķirīgu attieksmi pret salīdzināmajām personu grupām.**

[2.2.2.1] Analizējot, vai atšķirīgai attieksmei izskatāmajā lietā ir objektīvs uz saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis un vai ir ievērots samērīguma princips, ir jāņem vērā Satversmes tiesas atziņa, ka apstrīdētās normas radītās atšķirīgās attieksmes leģitīmais mērķis ir aizsargāt citu personu tiesības un demokrātisko valsts iekārtu.⁸

Saeima atbildes rakstā akcentē divus pamatelementus un sekojoši arī riska faktoros, kas ar apstrīdēto tiesību normu tiek novērsti. Pirmkārt, pašvaldības sociālās palīdzības funkciju realizējošo iestāžu vadītāji, pretēji izglītības, kultūras un sporta funkciju nodrošinošo iestāžu vadītājiem, pieņem individuāla rakstura lēmumus, kas tieši ietekmē indivīda tiesības, kamēr pārējo apstrīdētajā normā ietvertu funkciju realizējošo iestāžu vadītāju pieņemtajiem lēmumiem nav tiešas ietekmes uz konkrētu personu, bet gan uz sabiedrības labklājību kopumā. Tādējādi var tikt aizskartas sociāli mazāk aizsargāto iedzīvotāju tiesības un intereses.

Otrkārt, apstrīdētajā normā ietvertais ierobežojums gādā par to, lai tiktu veicināta efektīva pašvaldības sociālās palīdzības funkciju realizējošo iestāžu pārraudzība un darbības kontrole. Šo iestāžu vadītāju atrašanās pašvaldības domes sastāvā radītu papildus riskus to efektīvai uzraudzībai.

No minētā secināms, ka apstrīdētās normas leģitīmais mērķis ir veicināt tiesisku lēmumu pieņemšanu, tādējādi nodrošinot personu interešu aizsardzību, kā arī novērst iespējamu interešu konfliktu un nodrošināt pašvaldības iestāžu efektīvu uzraudzību.

[2.2.2.2] Lai noskaidrotu, vai apstrīdētajā tiesību normā ietvertajam ierobežojumam ir saprātīgs un objektīvs pamats, ir jānoskaidro, vai pastāv likumdevēja norādītie riski, kas attaisnotu noteiktos amatu savienošana ierobežojumus.

Saeima norāda, ka tikai pašvaldības sociālās palīdzības funkciju realizējošo iestāžu vadītāji pieņem personai saistošu lēmumus, kas var tieši ietekmēt konkrētu personu. Lai izvērtētu šī riska pamatotību, ir jāveic pašvaldības iestāžu vadītāju pilnvaru analīze. Kā piemēru var minēt pašvaldības funkciju gādāt par iedzīvotāju izglītību, kuru pārsvarā veic

⁶ Satversmes tiesas 2013. gada 19. novembra spriedums lietā Nr. 2013-09-01. Secinājumu daļa, 8.punkts.

⁷ Autoru kolektīvs „Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības” Latvijas Vēstnesis, Rīga, 2011: 95.lpp.

⁸ Satversmes tiesas 2015.gada 23.novembra spriedums lietā Nr.2015-10-01. Secinājumu daļas 16. punkts.

izglītības iestādes, tajā skaitā pamatizglītības, vidējās izglītības iestādēs, koledžās, profesionālās ievirzes, interešu izglītības iestādēs, kuras vada direktors. Saskaņā ar Ministru kabineta 2015. gada 13. oktobra noteikumiem Nr. 591 “Kārtība, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības programmās, speciālajās izglītības iestādēs un speciālajās pirmsskolas izglītības grupās un atskaitīti no tām, kā arī pārcelti uz nākamo klasi” izglītojamo uzņem un atskaita no izglītības iestādes ar direktora rīkojumu. Tātad arī izglītības iestādes vadītāja lēmums var tieši ietekmēt konkrētu indivīdu.

Pašvaldības autonomo funkciju veselības aprūpes un sporta veicināšanas jomā īsteno pašvaldības medicīnas iestādes un sporta centri. Pašvaldību sporta centri ne tikai attīsta sporta tradīcijas un iedzīvotāju pieprasījumam atbilstošu sporta sacensību un pasākumu organizāciju un norisi, veicina racionālu brīvā laika izmantošanu un popularizē veselīgu dzīvesveidu, bet arī īsteno interešu izglītību sporta jomā. Tas nozīmē, ka sporta centra direktors pieņem izglītības iestādes vadītāja kompetencē esošus lēmumus attiecībā pret izglītojamajiem, izdodot rīkojumus par izglītojamo uzņemšanu attiecīgajā profesionālās ievirzes vai interešu izglītības programmā.

Otrs Saeimas norādītais riska faktors ir saistīts ar pašvaldības iestāžu padotību un kontroli. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 50.pantu, domes komitejas kontrolē pašvaldības iestāžu darbu, izskata pašvaldības iestāžu budžeta projektus, apstiprina un kontrolē pašvaldības iestāžu izdevumu tāmes u.c. Tas nozīmē, ka visas pašvaldības iestādes atrodas pašvaldības domes padotībā un tiek vienādā mērā kontrolētas un uzraudzītas, neatkarīgi no tā, kādu pašvaldības funkciju iestāde nodrošina.

Turklāt likuma “Par pašvaldībām” 58. panta pirmajā daļā ir noteikts ierobežojums, kurš paredz, ka komitejas priekšsēdētājs un viņa vietnieks nedrīkst būt tās pašvaldības iestādes, pašvaldības kapitālsabiedrības vai to struktūrvienības vadītājs, kuras darbu saskaņā ar pašvaldības nolikumu kontrolē attiecīgā komiteja. Tādējādi, pašvaldības iestādes vadītājs nebūtu iesaistīts tā vadītās iestādes kontrolē un pārraudzībā.

Jebkurš tiesību ierobežojums ir pieļaujams un pat nepieciešams, ja tam ir saprātīgs un objektīvs pamats. Tomēr jānorāda, ka nedz 2013. gada 31. janvāra likumu “Grozījumi likumā “Par pašvaldībām”” anotācijā, nedz strīdīgās normas pieņemšanas izvērtēšanas gaitā nav rodams skaidrojums, kā tieši ar apstrīdēto tiesību normu tiks sasniegts noteiktais leģitīmais mērķis.

Saeima nav sniegusi pamatotu argumentāciju tam, kādas tieši ir tās būtiskās atšķirības pašvaldības domes deputātam savienojot amatu ar sociālās palīdzības funkciju realizējošo iestāžu vadītāja amatu, un kā šo iestāžu vadītāju lēmumi un darbība aizskar sabiedrības intereses, ņemot vērā to, ka pašvaldības iestāžu vadītāju darbības principi un padotība faktiski neatšķiras.

Ņemot vērā iepriekš minēto, secināms, ka ierobežojumam savienot pašvaldības domes deputāta amatu ar vadītāja amatu pašvaldības iestādē, kas realizē pašvaldības autonomo funkciju sociālās palīdzības nodrošināšanā, nav saprātīgs un objektīvs pamats, un likuma „Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkts neatbilst Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietvertajam vienlīdzības principam.

[3] Vienlaikus jānorāda, ka Vides un reģionālās attīstības ministrija (turpmāk – VARAM) ir piekritusi tiesībsarga atzinumā pārbaudes lietā Nr. 2013-142-26K izteiktajiem secinājumiem, ka likuma “Par pašvaldībām” 38. panta otrās daļas 4. punkts neatbilst Satversmes 91. pantam, ciktāl tas attiecas uz tiesībām ieņemt attiecīgās pašvaldības iestādes vadītāja vai viņa vietnieka amatu iestādē, kura realizē likuma “Par pašvaldībām” 15. panta pirmās daļas 4., 5. un 6. punktā noteiktās funkcijas.

2014. gada 2. aprīļa sēdē Valsts pārvaldes un pašvaldību komisija uzdeva VARAM sadarbībā ar Tieslietu ministriju un Pārresoru koordinācijas centru izvērtēt likuma "Par pašvaldībām" 38. panta otrās daļas 4. punktā noteiktos amatu savienošanas ierobežojumu izņēmumus un sniegt priekšlikumus to paplašināšanai vai svītrosānai. VARAM, saskaņā ar starpinstitūciju sanāksmēs nolemto pauda viedokli, ka viens no risinājumiem ir izņēmumus svītrosāna no likuma "Par pašvaldībām", vienlaikus norādot, ka izšķiršanās par konkrētu risinājumu ir Valsts pārvaldes un pašvaldību komisijas kompetencē.

Pielikumā: Tiesībsarga atzinuma pārbaudes lietā Nr. 2013-142-26K kopija uz 13 lapām.

Ar cieņu,

tiesībsargs

J.Jansons