

## **"Labas pārvaldības principa tvērums un nozīme pašvaldību darbībā"**

Cienījamās dāmas, godātie kungi!

Man gods Jūs sveikt šodienas konferencē, pateicos par uzaicinājumu sniegt vēstījumu par labas pārvaldības principa tvērumu un īpaši tā nozīmi pašvaldību darbā.

Gatavojot runu, uzdevu sev jautājumu, **kas ir labas pārvaldības princips?**

No vienas puses - pašsaprotams jēdziens. Jo varam to identificēt ar ļoti konkrētām izpausmēm, piemēram, pilnīga atklātība pašvaldību domes sēžu darbā ir laba pārvaldība; "nulle tolerance" korupcijai un interešu konfliktiem kā pašvaldības darba kultūras elements arī ir laba pārvaldība. Bet vienlaikus labas pārvaldības princips ir gana neskaidrs, daudzšķautņains un līdz ar to šķietami sarežģīts. Jautājot, vai tiešām tas tā ir, droši vien būtu jālūkojas uz labas pārvaldības principa **izpratnēm**, un saliekot katru izpratni, tā teikt "pa plauktiņiem", jāizvērtē, vai šķietami sarežģītais patiesi tāds ir.

Labā pārvaldība ir plašs jēdziens, kas mūsdienu strauji mainīgajā pasaulē tiek piesaukts ikreiz, kad tiek saredzēta kļūda pārvaldes darbā, sakot, ka tas neatbilst labai pārvaldībai.

Lai gan labas pārvaldības princips nav tieši ierakstīts Satversmē, Satversmes tiesa ir secinājusi, ka no Satversmes 1.panta izriet labas pārvaldības princips,<sup>1</sup> piešķirot labas pārvaldības principam konstitucionālu vērtību. No tā savukārt izriet iedzīvotāju tiesības prasīt pašvaldībai nodrošināt cilvēka tiesības uz labu pārvaldību kā cilvēka pamattiesības.

Labas pārvaldības princips nav juridiski izsmeļoši konkretizēts, un droši vien tas vēl jo vairāk sarežģī vai arī atvieglo mūsu uzdevumu.

Palūkojoties teorijas apvāršņos, vēlos runāt un piedāvāt jums pārdomām trīs labas pārvaldības izpratnes.

---

<sup>1</sup> Satversmes tiesas spriedums lietā Nr.2002-12-01

### **Pirmā izpratne - labas pārvaldības princips kā stratēģiskās vadības princips**

Šo izpratni trāpīgi raksturo, pašreizējā Eiropas Savienības Tiesas tiesnese Ineta Ziemele Latvijas Pašvaldību savienības 30. kongresā. Viņa saka: “(..) laba pārvaldība “drīzāk ir ideju kopums par pārvaldības leģitimitāti, kompetenci un atbildību, caurskatāmību, par cilvēktiesību ievērošanu un tiesiskumu, kas kopā papildina to, ko lielākā daļa cilvēku sagaida no tiem, kas tos pārvalda. Laba pārvaldība ir būtisks ietvars, kurā:

- var uzplaukt uzņēmējdarbība un
- var tikt nodrošināta ekonomiskā labklājība.

Citiem vārdiem, pašvaldībai, īstenojot cilvēktiesības lokālā līmenī tās autonomās kompetences ietvaros, ir jārada vide ikviena cilvēka iniciatīvas, darbību, ideju īstenošanai, sekmējot arī kopējās demokrātiskās tiesiskās kultūras nostiprināšanos visā valstī.”<sup>2</sup>

Savukārt, Latvijas Universitātes profesore Iveta Reinholde atzīmē, ka citādāka un plašāka labas pārvaldības principa izpratne iedibināta, kad vēlamies sasniegt kāda sarežģīta procesa efektivizāciju, rīcībpolitikas izstrādi un rezultātu ieviešanu, kam nepieciešams izmantot jaunas, inovatīvas metodes. Profesore norāda, ka “šajā gadījumā piemērotāks ir definējums “**vieda pārvaldība**”, kam angļu valodā Pasaules Veselības organizācija un Eiropas Savienība lieto jēdzienu “smart governance”. Kopumā tas ir tendēts uz visaptverošu publiskās varas sadarbības modeli labāka risinājuma atrašanai.

Saistībā ar pašvaldības darbību tas būtu attiecināms, piemēram, uz gadījumiem, kad ir nepieciešama kompleksa pašvaldības iestāžu sadarbība vai pat sadarbība starp vairākām pašvaldībām kā, piemēram, sadarbība civilās aizsardzības plāna īstenošanai, rīcībpolitikas un attīstības dokumentu izstrādē. Šīs izpratnes kontekstā kā labo piemēru varu minēt Saldus novada pašvaldību.

- Tā ir:
- 1) izveidojusi štata vietu energopārvaldniekam,
  - 2) izstrādājusi un apstiprinājusi Saldus novada ilgtspējīgas enerģijas un klimata rīcības plānu 2020. – 2030. gadam,
  - 3) vienlaikus šī pašvaldība ir noteikusi dažāda līmeņa prioritātes.

---

<sup>2</sup> Satversmes tiesas priekšsēdētājas Inetas Ziemeles priekšlasījums Latvijas Pašvaldību savienības 30. kongresā 20.05.2019. //Pieejama: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/runas-un-raksti/satversmes-tiesas-priekssedetajas-inetas-ziemeles-priekslasijums-latvijas-pasvaldibu-savienibas-30-kongresa/>

Piemēram, kā augstas prioritātes pasākumus tā ir noteikusi:

- energopārvaldības sistēmas nepārtrauktu uzlabošanu,
- zaļā iepirkuma principa piemērošanu pašvaldībā,
- siltumapgādes sistēmas efektivitātes uzlabošanu,

Savukārt kā vidējas prioritātes pasākumus:

- ielu apgaismojuma efektivitātes paaugstināšanu,
- esošo siltumenerģijas avotu rekonstrukciju,
- ēku energoefektivitātes pasākumu īstenošanu,
- mobilitātes plāna izstrādi,
- un pasākumu, lai pielāgotos klimata pārmaiņām (..).<sup>3</sup>

Rezumējot par šo labas pārvaldības principa izpratni, vēlos akcentēt **stratēģiskā redzējuma elementu**. Tam ir jāparādās ikvienā pašvaldības darbības jomā. Būtiski to zināt ir pašvaldību vadītājiem. **Sabiedrībai ir tiesības zināt, kāda pašvaldība būs nākotnē! Un aicinu par to aizdomāties!**

### **Otrā izpratne - labas pārvaldības princips kā labas vadības princips**

Labas pārvaldības principu kā labas vadības principu Eiropas Savienības Tiesa dažkārt ir definējusi kā labas pārvaldības stilu.

Vienkāršiem vārdiem sakot, šī izpratne tiek attiecināta uz pārvaldes darba organizāciju. Avotos angļu valodā, runājot par šo labas pārvaldības izpratni, lieto apzīmējumu "good governance".

Šīs izpratnes satura virselementi ir:

- atvērtība,
- procesu atklātība un caurskatāmība,
- līdzdalība,
- reaģēšana uz iedzīvotāju vajadzībām,
- atbildība un atbildīga attieksme,
- iedarbīgums jeb efektivitāte,

---

<sup>3</sup> Vadlīnijas par vēja parku iekļaušanu pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos – teritorijas plānojumā un ilgtspējīgas attīstības stratēģijā (31.10.2022)//Pieejams: <https://www.varam.gov.lv/lv/media/33749/download?attachment>

- procesu vienkāršošana un saskaņotība.

Būtiski atzīmēt, ka šo labas pārvaldības principa izpratni attiecina gan uz privāto, gan publisko sektoru. Šos virselementus varam sastapt un īstenot, piemēram, korporatīvajā pārvaldībā, izglītības, veselības aprūpes un citās sistēmās.

Tomēr, runājot par šīs izpratnes virselementiem pašvaldībās, uzdodiet sev jautājumu, vai, piemēram, pašvaldības nolikumā paredzēto procedūru pārlika birokratizācija atbilstu labas pārvaldības principam? Vai to varētu uzskatīt par patiesu reaģēšanu uz iedzīvotāju vajadzībām? ..... Manuprāt, nē! Attiecīgi, izstrādājot pašvaldības iestāžu darba organizācijas dokumentus un procedūras, domājam par šo virselementu dabisku un saprātīgu iekļaušanu.

Vai piemēram, vai var uzskatīt par labu esam, ka pašvaldībā nav ētikas kodeksa? Kā zināms tā mērķis ir noteikt un nostiprināt profesionālās ētikas normas, atbildīgas rīcības standartus un vispārējās uzvedības principus, t.sk. pašvaldībās. Ir virkne pašvaldību, kas ir ieviesušas ētikas kodeksu, un uzskata tos par nepieciešamiem.

Mazliet ironizējot, vēlos jautāt, varbūt nesenie notikumi Ogres novada pašvaldībā ir likumsakarīgi ētikas kodeksa neesamības dēļ?

Runājot par labas pārvaldības principu kā labas vadības principu, šajā konferencē nepagūšu izanalizēt visus minētos virselementus, taču īpaši vēlos **atzīmēt līdzdalības elementa nozīmi**. Kā zināms, līdzdalība ietver sabiedrības iesaisti procesos - rīcībpolitiku izstrādē un ieviešanā, kā arī to nodrošināšanā. Lai ar plānoto rīcībpolitiku attīstības plānošanas dokumentu sasniegtu nosprausto mērķi, ir būtiska visu pašvaldības pārvaldes līmeņu **jēgpilna divvirzienu komunikācija ar sabiedrību un vienlīdz arī savstarpēji**. Rīcībpolitika, kas ir sabiedrībā izdiskutēta, sekmē efektīvu rezultāta sasniedzamību. Šajā sakarā ir vērts pieminēt, ka līdzdalības organizēšanas paraugprāva vai "mācībstunda" ir atrodama Satversmes tiesas 2020. gada 15. maija spriedumā lietā Nr.2019-17-05, ar kuru vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rīkojums "Par Ikšķiles novada iedzīvotāju aptaujas "Ikšķiles novada balsojums" nolikuma darbības apturēšanu" tika atzīts par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam.<sup>4</sup> Aicinu to paturēt prātā arvien, kad tiek risināti līdzdalības jautājumi!

<sup>4</sup> <https://www.satv.tiesa.gov.lv/press-release/vides-aizsardzibas-un-regionalas-attistibas-ministra-rikojums-ar-kuru-aptureta-ikskiles-novada-iedzivotaju-aptaujas-nolikuma-darbiba-neatbilst-satversmei/>

### **Trešā izpratne - labas pārvaldības princips kā administratīvo tiesību princips**

Juridiskajā literatūrā ir atzīts, ka labas pārvaldības principu kā administratīvo tiesību principu var uzskatīt kā vadības principu aspektu, ciktāl šie principi ir saistīti ar valsts vadību.<sup>5</sup>

Lasot avotus angļu valodā, sastapsimies ar terminu "good administration".

Labas pārvaldības princips kā administratīvo tiesību princips nosaka tikai valsts pārvaldes organizācijas darbības pamatnoteikumus.

**Plašākā nozīmē** labas pārvaldības princips kā administratīvo tiesību princips attiecas:

**Pirmkārt**, uz valsts pārvaldes iekšējām attiecībām un iekšējo organizāciju. Piemēram, Satversmes tiesa šai sakarā ir teikusi, ka labas pārvaldības princips prasa saprātīgu iekšējo termiņu ievērošanu<sup>6</sup>. Tāpat, piemēram, labas pārvaldības principam neatbilst situācija, kurā ministrija atļaujas vairākkārtīgi nesniegt atbildi pēc būtības pašvaldībai, kura ir aktualizējusi sabiedrībai būtisku jautājumu. Ar šādu praksi sastapos, izskatot Saulkrastu novada pašvaldības iesniegumu par VARAM atteikšanos sniegt informāciju par augstas gatavības investīciju projektu apstiprināšanu. Vai vēlaties zināt, vai un kā VARAM ievēroja labas pārvaldības un sadarbības principu? Tikai ar ģenerālprokuratūras prokurora iesniegumā uzliktu pienākumu sniegt attiecīgo atbildi pašvaldībai pēc būtības. Nelīdzēja ne tiesībsarga aicinājumi, ne Ministru prezidenta rezolūcijas ... Aicinu izdarīt secinājumu pašiem!

**Otrkārt**, plašākā nozīmē labas pārvaldības princips kā administratīvo tiesību princips attiecas uz valsts pārvaldes, tai skaitā, pašvaldību attiecībām ar privātpersonām.

Šajā – plašākajā labas pārvaldības principa - izpratnē faktiski visus Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.pantā ietvertos principus - tiesiskumu; cilvēktiesību ievērošanu; sabiedrības interešu ievērošanu; procedūru vienkāršošanu; pastāvīgu darbības uzlabošanu; pakalpojumu ērtības nodrošināšanu; efektivitāti un citus - var uzskatīt par labas pārvaldības principa elementiem.

Šaurākā nozīmē labas pārvaldības princips regulē valsts pārvaldes vai pašvaldības attiecības tieši ar privātpersonām. Un šādā izpratnē ar terminu labas pārvaldības princips mēs saprotam administratīvo un administratīvi procesuālo tiesību principu kopumu, kas piemērojams valsts un privātpersonas publiski tiesiskajās attiecībās. Tā precīzākai izpratnei ir izmantojams Eiropas

<sup>5</sup> Sk. J. Briede, E. Danovskis, A. Kovaļevska. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. – Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 66.lp.

<sup>6</sup> Satversmes tiesas 2010.gada 19.prīļa spriedums lietā Nr. 2009-77-01, 31.punkts

Savienības Pamattiesību hartas 41.pantā ietvertais tiesību uz labu pārvaldību skaidrojums un satura elementu uzskaitījums.

**Proti, ikviena tiesības uz labu pārvaldību ietver:**

- **tiesības uz jautājumu objektīvu izskatīšanu saprātīgā termiņā,**
- **tiesības tikt uzklausītam,**
- **tiesības uz jautājuma taisnīgu, godīgu izskatīšanu,**
- **tiesības iepazīties ar lietas materiāliem,**
- **tiesības uz pamatotu lēmumu,**
- **tiesības uz zaudējumu atlīdzinājumu.**

Labas pārvaldības princips tieši nostiprināts Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta piektajā daļā, nosakot, ka valsts pārvaldei savā darbībā jāievēro:

- atklātību pret privātpersonu un sabiedrību,
- datu aizsardzību,
- taisnīgu procedūru īstenošanu saprātīgā laikā

un tas ietver citus noteikumus, kuru mērķis ir panākt, lai valsts pārvalde ievērotu privātpersonas tiesības un tiesiskās intereses.

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta piektajā daļā sniegtais principa skaidrojums nav izsmeļošs. Lai vispusīgi un pilnīgi apzinātos labas pārvaldības principa tvērumu, tad, kā jau teicu, ir izmantojami visi Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. pantā nostiprinātie tiesību principi. Un būtiski atcerēties šī principa izpratne tiek nemitīgi attīstīta tiesību doktrīnā un judikatūrā.

Labas pārvaldības princips prasa, **lai katra situācija tiktu izvērtēta individuāli** un skrupulozi. Lai pirms katra procesa un lēmuma pieņemšanas vai pieņemtā lēmuma piemērošanas, uzdodam sev jautājumu: **Kā rīkoties labāk? Kā labāk cilvēkam, kura dēļ vispār pašvaldība pastāv?**

Vienlaikus atceramies, ka tiesības uz labu pārvaldību neļauj cilvēkam prasīt no pašvaldības rīcību, ar ko tiktu pārkāpts normatīvajos aktos noteiktais.

**Arī mans, tiesībsarga uzdevums ir pārbaudīt, vai pašvaldībās tiek ievērots labas pārvaldības princips un sekmēt tā īstenošanu.**

Tiesībsarga birojā katru gadu tiek saņemti vairāk kā 300 iesniegumi tieši par iespējamu labas pārvaldības principa pārkāpumu. Tas ir aptuveni 15% no kopējā iesnieguma skaita. Tomēr jāatzīmē, ka laba pārvaldība tiek vērtēta **katrā iesniegumā, kas saņemts par valsts vai pašvaldības iestādes**

**vai darbinieka rīcību.** Nevien process valsts pārvaldes vai pašvaldības darbā nav iedomājams bez labas pārvaldības klātbūtnes. Ar to es vēlos teikt, ka laba pārvaldība nav nekāda greznība, tā ir absolūta norma un pašsaprotama ikviena pašvaldības darbinieka ikdienas darba sastāvdaļa.

Pamatu pamatā tas izriet no tēzes, ka valstij un pašvaldībai nav savu interešu. Tās darbojas iedzīvotāju un visas sabiedrības interesēs.

**Mazliet raksturojot Tiesībsarga biroja veikumu, vēlos atzīmēt tikai dažus piemērus no iepriekšējo gadu prakses:**

- 2022.gadā konstatēju nepareizu praksi Saulkrastu pašvaldības policijas rīcībā, uzliktot administratīvos sodus personām, kuras nav samaksājušas par pašvaldības maksas stāvvietas lietošanu. **Pašvaldība nebija izvērtējusi, ka maksas stāvvietas neapmaksāšana ir civiltiesiskas saistības neizpilde, par kuru nevar piemērot administratīvo atbildību.**
- Citā pārbaudes lietā saistībā ar pārkāpumiem par caurlaides neesamību iebraukšanai Jūrmalas pašvaldības īpašā režīma zonā secināju, ka attiecībā uz administratīvo pārkāpumu lietu materiālu izsniegšanu, pašvaldības policijas rīcība neatbilst labas pārvaldības principam, **jo administratīvo pārkāpumu lietu materiāli personai tika nosūtīti selektīvi, katrā reizē lūgumu izpildot ar daļēju pieprasītās informācijas izsniegšanu.**
- Covid-19 pandēmijas laikā Jelgavas pilsētas dome bija ieviesusi praksi attālināto domes sēžu laikā neuzklausīt ziņojumus pirms lēmumu pieņemšanas. Norādīju, ka šāda pieeja ir pretrunā labas pārvaldības principam, jo tā **mazina domes darba caurskatāmību un padara domes sēdes formālas pašvaldības iedzīvotājiem svarīgu lēmumu pieņemšanā.** Domes sēžu audioieraksti kļūst vispārīgi un neatspoguļo lēmumu nepieciešamības pamatojumu.
- **Likumības, tiesiskās paļāvības un caurskatāmības pārkāpumus** konstatēju pārbaudes lietā, kurā vērtēju Dobeles pašvaldības rīcību dzīvokļa atsavināšanas procesā. Konstatēju neskaidru pašvaldības rīcību, proti, sākotnēji pašvaldība bija piedāvājusi īrniekam iegādāties īpašumu par nekustamo īpašumu vērtētāja noteiktu cenu, pēcāk, apturot atsavināšanas procesu, piedāvāja iegādāties īpašumu par maksu, kas palielināta par noilguša parāda apmēru. Un pēc aptuveni sešiem mēnešiem pašvaldība piedāvāja atsavināt dzīvokli par jaunu vērtētāja noteiktu cenu, kas bija teju 2,5 reizes lielāka, nekā sākotnējā vērtējumā norādīts. Uzskatu, ka absolūti pamatoti iedzīvotājs izrādīja sašutumu par šādu haotisku, neskaidru un nekoncekventu pašvaldības rīcību.

- Satversmes tiesa ir secinājusi, ka **labas pārvaldības īstenošanas priekšnoteikums ir godīgs, motivēts un profesionāls darbinieks**. Citā pārbaudes lietā konstatēju Viļakas novada pašvaldības Sociālā dienesta rīcības neatbilstību normatīvo aktu prasībām, kā arī tiesiskuma ignoranci, kas lielākoties sakņojās bijušās vadītājas profesionalitātes trūkumā, vadības stila un saskarsmes ar darbiniekiem problemātikā, darbinieku nekompetencē un pašvaldības nekritiskā un nepamatotā protekcionismā.
- Kā neatbilstošu labai pārvaldībai konstatēju arī situāciju Rīgas pašvaldībā, kurā kā pienākumu izpildītāji, tajā skaitā augsta līmeņa amatos, ilgstoši strādāja liels skaits darbinieku. Tajā pat laikā netika aktīvi izsludināti konkursi uz brīvajām amata vietām, tādējādi radot situāciju, ka ilgstoši amatā netiek iecelti pastāvīgi darbinieki.
- Citā pārbaudes lietā Dundagas pašvaldībā konstatēju izpilddirektores nepieklājīgu un necieņpilnu attieksmi pret pašvaldības darbiniekiem, kas robežojas ar mobingu un bosingu, kā arī domes priekšsēdētāja rīcību, nereaģējot uz darbinieku sūdzībām, pieļaujot konfliktsituācijas un nerisinot situāciju individuālu strīdu gadījumos. Nepieklājīga un necieņpilna attieksme nav attaisnojama ar prasījumu normatīvo aktu, tostarp darba līguma, izpildē. Darba devējam ir jābūt kompetentam jebkuras konfliktsituācijas risināt korekti un toleranti.

Sniedzot atzinumus pārbaudes lietās, izvirzu rekomendācijas konstatēto pārkāpumu novēršanai, kas pašvaldībām jāizpilda. Daudzos gadījumos rekomendācijas izpilde ir saistīta ar pašvaldības darbinieka attieksmes jautājumu un neprasa papildus budžeta līdzekļus. Ikvienam pašvaldības darbiniekam jācenšas savus pienākumus izpildīt pēc labākās sirdsapziņas. Būtiski ir atzīt kļūdas, ja tādas pieļautas, un labot. Zinu un ticu, ka daudzi no Jums rīkojas atbilstoši labas pārvaldības principam.

Es patiesi ceru, ka šī konference nostiprinās pārliecību, ka laba pārvaldība ir neatņemama pašvaldības ikdienas darbības sastāvdaļa un nav nodalāma kā ekskluzīva priekšrocība, bet ir viena no tiesiskās valsts neatņemamām sastāvdaļām, līdztekus cilvēktiesību un demokrātijas principiem.