

**LATVIJAS UNIVERSITĀTE
JURIDISKĀ FAKULTĀTE**



PROMOCIJAS DARBS

**LATVIJAS PAŠVALDĪBU SISTĒMAS
PILNVEIDOŠANAS AKTUĀLIE VALSTSTIESĪBU
JAUTĀJUMI**

Juridiskās zinātnes
doktora studiju programmas
doktorants
Artis Stucka

Promocijas darba vadītājs:
Profesors, *Dr.iur.* Ringolds Balodis

Rīga 2012

Satura rādītājs

IEVADS	4
I NODAĻA. PAŠVALDĪBAS PRINCIPS UN LATVIJAS PAŠVALDĪBU SISTĒMA	10
1. PAŠVALDĪBAS PRINCIPS UN TĀ VĒSTURISKI TEORĒTISKĀ IZCELSME	11
1.1. Pašvaldības principa būtība	11
1.2. Pašvaldības principa vēsturiskā izcelsme Eiropā	16
1.3. Pašvaldību saimes un to būtiskās pazīmes	28
2. JĒDZIENA «PAŠVALDĪBA» DEFINĪCIJAS UN TO VEIDI	32
2.1. Doktrinārās jēdziena «pašvaldība» definīcijas	32
2.2. Jēdziena «pašvaldība» legāldefinīcijas	41
2.3. Jēdziena «pašvaldība» būtiskās pazīmes tiesu judikatūrā.....	46
3. PAŠVALDĪBU KOMPETENCES JURIDISKAIS RAKSTUROJUMS	50
3.1. Kompetences institūta izpratne valststiesību zinātnē.....	51
3.2. Pašvaldības kompetences principi	53
3.3. Pašvaldības kompetences institūta juridiskais saturs.....	58
3.3.1. <i>Autonomā kompetence</i>	60
3.3.2. <i>Uzdotā kompetence</i>	63
4. PAŠVALDĪBU INSTITUCIONĀLĀ SISTĒMA	64
5. PAŠVALDĪBU PĀRRAUDZĪBAS SISTĒMA	68
5.1. Pašvaldību institucionālā pārraudzība	71
5.2. Pašvaldību funkcionālā padotība	74
II NODAĻA. PAŠVALDĪBU SISTĒMAS PILNVEIDOŠANAS DOKTRINĀRAIS PAMATS ...	75
1. PUBLISKĀS PĀRVALDES SISTĒMAS IZMAIŅU TEORĒTISKAIS PAMATOJUMS	75
2. PAŠVALDĪBU REFORMAS MŪSDIENU EIROPĀ	80
3. PAŠVALDĪBU REFORMU VEIDI	88
III NODAĻA. LATVIJAS PAŠVALDĪBU SISTĒMAS ATJAUNOŠANA UN SĀKOTNĒJĀS REFORMAS	91
1. LATVIJAS PAŠVALDĪBU SISTĒMAS ATJAUNOŠANA	92
1.1. Sākotnējie lēmumi un likumi.....	92
1.2. Pašvaldības princips Latvijas Republikas Satversmē	96
1.3. Likums «Par pašvaldībām»	109
1.4. Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums	117
1.5. Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums	119
2. LATVIJAS PAŠVALDĪBU REFORMAS UN TO IEDALĪJUMS	120
2.1. Pašvaldību pārvaldes reformas	121
2.1.1. <i>Teritoriālās un funkcionālās reformas</i>	121
2.1.2. <i>Pašvaldību institucionālās reformas</i>	129
2.2. Pašvaldību politiskās reformas	133
VI NODAĻA. ADMINISTRATĪVI TERITORIĀLO UN FUNKCIONĀLO REFORMU NOZĪME LATVIJAS PAŠVALDĪBU SISTĒMAS PILNVEIDOŠANĀ	136
1. ADMINISTRATĪVI TERITORIĀLĀS REFORMAS	137
1.1. Vietējā administratīvi teritoriālā reforma	137
1.1.1. <i>Reformas mērķis un tās norises juridiskie aspekti</i>	138
1.1.2. <i>Reformas noslēgums un Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pieņemšana</i>	147
1.2. Rajonu administratīvi teritoriālā reforma	155
1.2.1. <i>Rajonu pašvaldību reorganizācijas juridiskais pamats</i>	156

1.2.2. Rajona pašvaldības kompetences sadale.....	158
1.2.3. Rajona pašvaldības reorganizācijas plāns un rajona resursu sadales kritēriji.....	159
1.2.4. Rajona pašvaldības resursu sadale.....	161
1.2.5. Rajona pašvaldības darbinieku pāreja.....	165
1.2.6. Ministru kabineta loma rajonu pašvaldību reorganizācijā.....	168
1.2.7. Rajona pašvaldību darba organizācija pēc 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām.....	170
1.3. Reģionālā administratīvi teritoriālā reforma.....	172
1.3.1. Reformas mērķis un tās norises juridiskie aspekti.....	172
1.3.2. Plānošanas reģions kā reģionālās pārvaldes institūcija.....	179
2. PAŠVALDĪBU FUNKCIONĀLĀS REFORMAS.....	189
2.1. Pašvaldību kompetences normatīvi tiesiskā regulējuma nepilnības un nepieciešamās izmaiņas.....	190
2.2. Pašvaldību kompetences regulējums valsts krīzes situācijā.....	198
KOPSAVILKUMS.....	202
ANOTĀCIJA.....	210
IZMANTOTĀS LITERATŪRAS, NORMATĪVO TIESĪBU AKTU UN JURIDISKĀS PRAKSES SARAĶSTS.....	218

« [...] pašvaldību darbs, it īpaši laukos, bija pirmā vieta, kur latvieši varēja vingrināties atbildīgā iestādes darbā».¹
Ādolfs Šilde

IEVADS

Pirmie teritoriālās pašpārvaldes veidojumi Latvijas teritorijā pastāvēja sen pirms Latvijas valsts nodibināšanas, un mūsdienu pašvaldību formā tie joprojām ir spējuši saglabāt savu primāri saimniecisko nozīmi, kas ir saistīta ar ikdienišķām un visiem attiecīgās teritoriālās kopienas iedzīvotājiem sadzīvē vitāli nepieciešamām vajadzībām (pašvaldību pakalpojumiem) – komunālajiem un transporta pakalpojumiem, izglītības, kultūras un veselības iestādēm, sociālo palīdzību utt. Mūsdienu cilvēka ikdiena bez pašvaldību pakalpojumiem vairs nav iespējama.

Pašvaldībām ir liela nozīme ne tikai pašvaldību pakalpojumu nodrošināšanā, bet arī cilvēka personīgo īpašību veidošanā. Piederība noteiktas pašvaldības iedzīvotāju teritoriālai kopienai veido indivīda valodas dialektu², garantē noteiktas sociālās izaugsmes iespējas, liecina par zināmu labklājības līmeni un, iespējams, pat nosaka rakstura īpašības.³

Tāpēc būtiskas izmaiņas pašvaldību sniegto pakalpojumu organizācijā vai pašvaldību darbā, kas saistītas, piemēram, ar Latvijā tik aktuālo noteiktas teritoriālās kopienas apdzīvotās pašvaldības teritorijas robežu maiņu, iedzīvotāji lielākoties uztver noraidoši⁴. Tas ir saprotams, jo ir sarežģīti piedāvāt jaunievedumus sociālas pārvaldes sistēmā, kas ir izveidojusies gadsimtu garumā.

¹ Šilde Ā. *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts*. Stokholma: Daugava, 1976, 426. lpp.

² Piem., suitu (Alsungas, Gudenieku un Jūrkalnes) novadu pašvaldību saglabāšanu pēc vietējās administratīvi teritoriālās reformas 2009. gadā pamatoja ar dažādiem būtiskiem suitu teritoriālo kopienu raksturojošiem kritērijiem. Biedrības «Suitu novads» 2007. gada paziņojumā presē tika norādīts, ka biedrība iebilst pret Alsungas pagasta pašvaldības kā pēdējās vēsturiskās Kurzemes katoļu pašvaldības likvidēšanu, šādu uzskatu pamatojot ar teritoriālās vienības unikalitāti: «Savas garās vēstures laikā suiti ir uzkrājuši ļoti bagātu kultūrvēsturisko mantojumu, kas ir devis šai valstij gan suitu unikālo sieviešu burdona dziedāšanu, gan bagātās suitu kāzu tradīcijas, gan savu tautas tērpu un dialektu, gan vairāk kā 52 tūkstošus pierakstītu tautas dziesmu [...]» (biedrības «Suitu novads» paziņojums presei // <http://news.lv/BNS/2007/09/04/Biedribas-Suitu-novads-pazinojums-presei>).

³ Vairāk skat.: **Krastiņš O., Vanags E., Vanags I.** u. c. *Mainoties saglabājies, dažādā Latvija*. Rīga: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, 2008, 5. lpp.

⁴ Piem., 2005. gadā tika veikta iedzīvotāju aptauja par nepieciešamību apvienot pašvaldības. Saņemtās atbildes liecināja, ka 68,5% respondentu uzskata, ka pašvaldību apvienošanās nav nepieciešama. **Vanags E., Vanags I., Krastiņš O.** *Pašvaldību pirmais pašvērtējums*. Rīga: Latvijas Statistikas

Pašvaldībām ir būtiska nozīme arī Latvijas kā neatkarīgas tiesiskas valsts ģenēzē. Demokrātiskas valsts idejas pētnieks Aleksis Tokvils (*Alexis- Charles-Henri Clérel de Tocqueville*, 1805–1859) jau 19. gs. pirmajā pusē norādīja, ka «pašvaldībām valsts neatkarības nodibināšanā ir tāda pati loma kā pirmskolai zinātnē; tās tautai atklāj ceļu uz brīvību un māca tautu šo brīvību izmantot»⁵. No latviešu vēsturnieku atziņām izriet, ka arī Latvijas valsts rašanās priekšnoteikums bija iedzīvotāju līdzdalības tiesību paplašināšana vietējās nozīmes jautājumu risināšanā tobrīd vēl kārtu pašvaldībās, kas nostiprināja latviešu tautas pārliecību par spēju pašiem izveidot un pārvaldīt savu valsti.⁶ Latviešu tiesību zinātnieks Lotārs Šulcs (1904-1994) norādīja, ka Latvijas valstiskās idejas izveidošanas procesā var iezīmēt trīs attīstības posmus, no kuriem pirmais ir - *pašvaldības posms*, kad «latviešu tautas nacionālajā atmodas laikmetā [...] atrodam prasību par vietējās pašvaldības, galvenā kārtā zemstu, ieviešanu»⁷.

20. gs. sākumā teritoriālo pašvaldību nepieciešamība tika pamatota dažādos Latvijas autonomijas projektos.⁸ Pētera Zālītes (1864–1939) Latvijas autonomijas projektā (1905) tika aizstāvēta ideja par Latvijas federatīvās republikas konstitucionālo iekārtu vienotā Krievijā. Ar jēdzienu *pašvaldība* projekta autors apzīmēja ne tikai valsts pārvaldes organizāciju tās teritoriālajās iedalījuma vienībās, bet arī pamata principu pašas latviešu tautas tiesībai un spējai pārvaldīt Latviju.⁹ Savukārt Margērs Skujenieks (1886–1941) pirmajā fundamentālajā latviešu valodā

institūts, 2006, 65. lpp.

⁵ **Tocqueville A.** *Democracy in America*. New York: The library of America, 2004, p. 68.

⁶ Skat., piem.: **Šilde Ā.** *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts*. Stokholma: Daugava, 1976, 426. lpp. Arī vācu tiesību zinātnieku pētījumos tiek uzsvērts, ka Vācijas kā vienotas valsts rašanās pamatā bija pašvaldību princips, ko savos pētījumos jau 19. gs. vidū pamatoja ievērojamais vācu vēsturiskās tiesību doktrīnas pārstāvis Oto fon Gierke (*Otto Friedrich von Gierke*, 1841–1921) (citēts pēc: **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerblichkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 110).

⁷ **Šulcs L.** Atskats uz Latvijas valstiskās idejas izveidošanos // *Tieslietu ministrijas Vēstnesis: 1920-1940*, 5. sējums: 1926 / Faksimilizdevums. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2003, 366. lpp.

⁸ Līdzīgi Latvijas autonomijas projekti tika izstrādāti arī 1915., 1916. un 1917. gadā. Starp tiem īpaši jāatzīmē jurista Fēliksa Cielēna (1888–1964) Latvijas autonomijas projekts (1915), kurā bija rakstīts: «Visām pilsētām, miestu un lauku komūnām piekrist no Vietējās Saeimas likumdošanas noteiktās robežās komunāla pašvaldība, kas dibināta uz § 3. minēto demokrātisko vēlēšanu kārtību» (citēts pēc: **Šilde Ā.** *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts*. Stokholma: Daugava, 1976, 66. lpp.).

⁹ No P. Zālītes Latvijas autonomijas projekta izrietēja: «Latvijā pašvaldības princips ir visur vadošais, suverēna ir vienīgi pati tauta. Bez vispārējās, centrālās pašvaldības varas, kopējā parlamenta, atbildīgās ministrijas u.t.t. vēl ir vesels tīkls pašvaldības iestāžu, kā apriņķa, draudžu, pagastu, kuru locekļi vēlami tāpat uz vispārēju, tiešu, aizklātu un vienlīdzīgu balsstiesību pamata» (citēts pēc: **Šilde Ā.** *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts*. Stokholma: Daugava, 1976, 69. lpp.).

izdotajā pētījumā par pašvaldībām «Vietējā pašvaldība Baltijā» (1916) aicināja apvienot visas latviešu zemes un dot latviešiem plašāku pašnoteikšanos.¹⁰ Pašvaldību ievēlējamība kā būtiska demokrātiskas valsts pazīme tika nostiprināta valsts dibināšanas pirmajā konstitucionālajā aktā – Latvijas Tautas Padomes Politiskajā platformā¹¹ un, kaut arī pašvaldības princips *expressis verbis* Latvijas Republikas Satversmē sākotnēji nebija ietverts, jau valsts pirmsākumos tas tika atvasināts no Latvijas kā demokrātiskas valsts idejas.¹²

Tūdaļ pēc Latvijas valsts izveidošanas tika uzsākts darbs demokrātiskas un efektīvi strādājošas pašvaldību sistēmas izveidē. Tika pieņemti vairāki nozīmīgi pašvaldību darbību reglamentējošie likumi: 1918. gada 4. decembra Latvijas pagastu satversmes pagaidu likums¹³, 1922. gada 22. marta likums «Par pagasta padomju vēlēšanām»¹⁴, 1922. gada 21. jūnija likums «Par pagastu pašvaldību»¹⁵, 1927. gada 5. novembra likums «Par apriņķu pašvaldību»¹⁶, 1930. gada 18. jūnija Pilsētu pašvaldību likums¹⁷. Debatējot par jauno pagastu pašvaldību likumu, Satversmes sapulces loceklis, Latgales kristīgo zemnieku savienības pārstāvis Francis Trasuns (1864–1926) norādīja pašvaldību būtisko nozīmi tobrīd vēl jaunajā Latvijas valstī: «No tā, kādas būs mūsu pašvaldību iestādes, kādi būs mūsu pagasti, no tā arī atkarājas, kāda būs mūsu valsts. Ja pagasti būs stīpri, tad stīpra būs arī valsts, ja pagastos būs slikta iekārta, tad arī valsts būs vāja.»¹⁸

Pašvaldību sistēmas izveidē būtisks ieguldījums bija latviešu tiesību zinātniekiem, kuru pētījumi joprojām ļauj izprast Latvijas pašvaldību sistēmas pamatojumu un argumentus, kā arī pašvaldību nozīmi valstiskuma idejas formēšanā.¹⁹

¹⁰ **Skujenieks M.** *Vietējā pašvaldība Baltijā*. Maskava: Rīgas Tipogrāfija, 1916, 149.–151. lpp.

¹¹ 1918. gada 17. novembra Latvijas Tautas Padomes Politiskās platformas VII nodaļā «Pašvaldība» rakstīts: «Pašvaldību iestāžu vēlēšanas notiek uz 1. nod. 2. p. izteiktajiem pamatiem; pirms Satversmes sapulces šo vēlēšanu laiku nosaka Pagaidu valdība, kura arī organizē pagaidu vietējās pārvaldes iestādes» (Latvijas Tautas padomes politiskā platforma // *Pagaidu Valdības Vēstnesis*, 1918. gada 14. decembris, Nr. 1).

¹² Skat., piem., **Ķuzis J.** Latvijas pilsētu pašvaldības un likumdošana // *Pašvaldības Balss*, 1928. gada novembris, Nr. 9.

¹³ Latvijas pagastu satversmes pagaidu likums // *Likumu un valdības rīkojumu krājums*, 1919, Nr. 1.

¹⁴ Likums «Par pagasta padomju vēlēšanām» // *Likumu un valdības rīkojumu krājums*, 1922, Nr. 4.

¹⁵ Likums «Par pagastu pašvaldību» // *Likumu un noteikumu sakopojums pagastu pašvaldībām*. Iekšlietu ministrijas Pašvaldību departamenta izdevums, 1937, 15. lpp.

¹⁶ Likums «Par apriņķu pašvaldību» // *Likumu un valdības rīkojumu krājums*, 1927, Nr. 193.

¹⁷ **Mucinieks P.** *Latvijas pašvaldību iekārta*. Pilsētu pašvaldību likums. Rīga: L. U. Studentu padomes grāmatnīcas izdevums, 1938, 201. lpp.

¹⁸ Latvijas Satversmes sapulces IV sesijas 27. sēdes 1921. gada 22. novembra sēdes stenogramma // *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. 22. burtnīca. Satversmes Sapulces izdevums. Rīga: J. Pētersona drukātava, 1921, 2007. lpp.

¹⁹ Vairāk par pašvaldību tiesību apakšnozarē veiktajiem pētījumiem skat.: **Mucinieks P.** *Zinātne*

Padomju okupācija pārtrauca Latvijas pašvaldību sistēmas darbību līdz pat 1991. gadam, kad pēc valsts neatkarīgas atgūšanas iesākās un joprojām turpinās demokrātiskas un efektīvi strādājošas pašvaldību sistēmas veidošana. Pašvaldības joprojām ir būtisks Latvijas valsts pamats, kas balsta valsti un sekmē tās attīstību. Savā 2011. gada 21. jūnija runā Saeimas sēdē uz to norādīja arī Latvijas Valsts prezidents Andris Bērziņš: «Bez spēcīgas vietējās varas valsts nevar attīstīties. Ja paliks tikai lielās pilsētas, bet lauki arvien iztukšosies, agri vai vēlu mēs zaudēsim Latvijas valsts jēgu.»²⁰

Promocijas darba aktualitāte jāskata demokrātiskas tiesiskas valsts ģenēzes kontekstā. No vienas puses, pašvaldības pastāv kā vienotas valsts pārvaldes sistēmas sastāvdaļa, kā šīs sistēmas decentralizēts un nošķirts elements, kas darbojas saskaņā ar vispārējo nacionālo tradīciju un valsts politiski tiesisko ietvaru. No otras puses, pašvaldībām ir sava demokrātiska leģitimitāte, jo tās veido tieši iedzīvotāji, un autonomija, tas ir, likuma noteikta spēja relatīvi patstāvīgi funkcionēt.

Ja nebūtu notikusi padomju okupācija, pašvaldību sistēma Latvijā, iespējams, attīstītos citādi. Tomēr vēsturisko pārmaiņu rezultātā 1991. gadā bija nepieciešams strauji atjaunot Latvijas pašvaldību sistēmu, lai novērstu okupācijas sekas un valsts atgrieztos pie demokrātijas pamatiem. Latvijas pašvaldību sistēmas reformēšana pēc neatkarības atjaunošanas ir nesaraujami saistīta ar vēlmi esošo finansiālo resursu ietvaros īsā laikā nodrošināt iespējami elastīgu un pilnīgu vietējo lietu demokrātisko pārvaldi. Balstoties uz reālo situāciju, var izvirzīt **hipotēzi**, ka Latvijas pašvaldību sistēmas atjaunošana ir notikusi sasteigti, bez pienācīgas teorētiskas izpētes, tāpēc šobrīd nepieciešami tās darbības uzlabojumi. Jaunus pašvaldības sistēmas pilnveidošanas priekšlikumus nav iespējams formulēt bez vēsturiskās pieredzes apzināšanas un izpētes, kā arī teorētisko atziņu izziņāšanas.

Nepieciešamība pārbaudīt formulētās hipotēzes pamatotību nosaka **promocijas darba vispārējo mērķi** – raksturot Latvijas pašvaldību demokratizācijas aktuālos valststiesību teorētiskos jautājumus, analizējot pašvaldību teritoriālo un funkcionālo reformu juridiskos aspektus, kas Latvijas tiesību zinātnē līdz šim brīdim nav darīti.

Šā mērķa sasniegšanai promocijas darbā izvirzīti šādi **uzdevumi**:

tēvzemei divdesmit gados 1918–1938. Rīga: Latvijas Universitāte, 1938, 356.–358. lpp.

²⁰ Latvijas Valsts prezidenta Andra Bērziņa runa Latvijas Republikas 11. Saeimas 2012. gada 21. jūnija sēdē // *Latvijas Vēstnesis*, 2012. gada 22. jūnijs, Nr. 98 (4701).

1) izpētīt pašvaldības būtību un jēdziena *pašvaldība* izpratni dažādās tiesību doktrīnās un normatīvajos tiesību aktos ietvertās legāļdefinīcijās;

2) izpētīt pašvaldības kompetences institūta jēgu un juridisko saturu;

3) izpētīt pašvaldību sistēmas pilnveidošanas doktrīnāros pamatus kopsakarā ar pašvaldību reformu veidiem;

4) izpētīt Latvijas pašvaldību sistēmas pilnveidošanas juridiskos pamatus salīdzinājumā ar pasaules valstu pieredzi un kopsakarā ar pašvaldību reformu veidiem – pārvaldes, teritoriālo, funkcionālo, institucionālo un politisko reformu;

5) sistēmiski izpētīt un raksturot Latvijas pašvaldību teritoriālo un funkcionālo reformu juridiskos aspektus pašvaldību sistēmas pilnveidošanas procesā.

Promocijas darba **struktūra** veidota kā Latvijas pašvaldību sistēmas un pašvaldības principu raksturojošo elementu kopuma zinātniskā izpēte un vērtējums, kā arī Latvijas pašvaldību sistēmas pilnveidošanas procesa un Latvijas pašvaldību reformām izvirzīto mērķu un sasniegto rezultātu analīze un raksturojums. Saskaņā ar mērķi un uzdevumiem promocijas darba struktūras pamatelementi ir šāds vispārīgi pētāmo jautājumu kopums:

1) pašvaldības principa ģenēze, būtība un saturs;

2) pašvaldību darbībai saistošo tiesību avotu daudzveidība un sistēmiskais raksturs;

3) pašvaldību sistēmas Latvijā pilnveidošanas doktrīnāro un tiesisko pamatu izvēle;

4) pašvaldību teritoriālās un funkcionālās reformas juridisko aspektu attīstība.

Promocijas darba struktūras pamatjautājumu izpētes rezultātā ir piedāvāts arī autora praktisks redzējums par nepieciešamajiem grozījumiem normatīvajos tiesību aktos un priekšlikumi turpmākai pašvaldību reformu norisei.

Atbilstoši promocijas darba struktūrai pētījuma teorētiski metodoloģisko daļu veido *I nodaļa «Pašvaldības princips un Latvijas pašvaldību sistēma»*, kuras mērķis ir padziļināti zinātniski izpētīt un iegūt izpratni par pašvaldību jēdzienu, pašvaldību kompetenci, pašvaldību institūciju sistēmu un pašvaldību pārraudzību, analizējot un apkopojot vairāku tiesību zinātnieku dažādas izpratnes, kā arī normatīvajos tiesību aktos ietvertās legāļdefinīcijas.

Promocijas darba praktisko daļu veido *II nodaļa «Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas doktrīnārais pamats»*, *III nodaļa «Latvijas pašvaldību sistēmas atjaunošana un sākotnējās reformas»* un *IV nodaļa «Administratīvi teritoriālo un*

funkcionālo reformu nozīme Latvijas pašvaldību sistēmas pilnveidošanā». II nodaļas mērķis ir analizēt autoritatīvos doktrināros pētījumos piedāvāto pašvaldību sistēmu izmaiņu teorētisko pamatojumu, aprakstīt pašvaldību reformu nozīmi valsts attīstībā un aplūkot dažādu pašvaldību reformu veidu iedalījumus. III nodaļas mērķis ir izpētīt Latvijas pašvaldību sistēmas pilnveidošanas doktrināros un tiesiskos pamatus sistēmas reformas procesā pēc Latvijas valsts neatkarības atjaunošanas. IV nodaļas mērķis ir analizēt būtiskās Latvijas pašvaldību sistēmas teritoriālās un funkcionālās reformas juridiskos aspektus un dinamiku. Darba praktiskajā daļā Latvijas pašvaldību sistēmas pilnveidošanas doktrinārie un tiesiskie pamati un būtiskās sistēmas reformas ir analizētas, pamatojoties uz I nodaļā iegūtām atziņām.

Lai risinātu promocijas darba uzdevumus un sasniegtu tā mērķi, izmantotas vairākas **pētījuma metodes**. Latvijas un citu valstu pašvaldību sistēmu pētījumu rezultātu apkopošanai un pasaules prakses analīzei izmantota monogrāfiski aprakstošā un loģiski konstruktīvā metode. Ar analīzes un sintēzes metodi pētīti problēmu elementi vai procesu sastāvdaļas un, balstoties uz tiem, sintezētas kopsakarības vai formulētas likumsakarības. Zinātniskās indukcijas metode izmantota, lai no atsevišķiem faktiem veidotu vispārīgus atzinumus vai noteiktu sakarības. Zinātniskās dedukcijas sistēmiskā metode lietota, lai sistematizētu un teorētiski izskaidrotu empīriskos materiālus un konstruētu atzinumus. Starptautisko tiesību un Latvijas tiesību aktu analīzē izmantota dogmatiskā metode.

Tā kā Latvijas valststiesību zinātnes apakšnozarēs promocijas darba temata problemātika ir maz pētīta, pētījuma teorētisko pamatu Latvijas pašvaldību sistēmas pilnveidošanas valststiesību zinātnes teorētisko jautājumu kontekstā veido Latvijas tiesību zinātnieku K. Dišlera, J. Lazdiņa, E. Levita, P. Mucinieka, Z. Raga un citu autoru raksti un pētījumi, kā arī ekonomikas un vadības zinātņu pētnieku M. Pūķa, E. Vanaga, I. Vilkas darbi, kuros aplūkoti atsevišķi pašvaldību sistēmas pilnveidošanas jautājumi.

Darbā analizēti un izmantoti arī pasaulē atzīto tiesību zinātnieku, piemēram, Dž. Čandlera (*J. A. Chandler*), R. Drago (*R. Drago*), M. Geisa (*M. E. Geis*), G. Jelineka (*G. Jellinek*), Dž. Kaidena (*G. Caiden*), A. Kovalčika (*A. Kowalczyk*), Ž. Marso (*G. Marcou*), A. Petkevičus (*A. Petkevicius*), L. fon Šteina (*L. fon Stein*), M. Šrameijera (*M. Schrameyer*), T. Šmita (*T. I. Schmidt*), J. A. Tihomirova (*Ю. А. Тухомуров*), H. Vollmana (*H. Wollmann*), un citu autoru darbi un pētījumi.

I nodaļa. PAŠVALDĪBAS PRINCIPS UN LATVIJAS PAŠVALDĪBU SISTĒMA

Pašvaldība²¹ un valsts mūsdienās joprojām ir nozīmīgākās sociālās pārvaldes sistēmas.²² Savukārt pārvaldes sistēmu zinātniskās izpētes pieeja uzliek par pienākumu sistēmas darbības uzlabojumus piedāvāt tikai tad, ja ir pilnīga izpratne par katru šīs sistēmas elementu un to kopsakarību.²³ Tāpēc arī pirms Latvijas pašvaldību sistēmas²⁴ pilnveidošanas priekšlikumu formulēšanas ir nepieciešams izziņāt šīs sistēmas nozīmīgākos elementus, izprast to strukturālo sakārtotību un kopējo viengabalainību, kā arī izvērtēt šīs sistēmas attiecības ar citām pārvaldes sistēmām un privātpersonām. Šajā promocijas darba nodaļā tiks veikta šo būtisko aspektu izpēte.

Latvijas pašvaldību sistēmu veido trīs elementi:

- 1) pašvaldību kompetence;
- 2) pašvaldību institucionālā sistēma;
- 3) pašvaldību pārraudzības sistēma.²⁵

Nosaukto pašvaldības sistēmas elementu pamatā ir jēdziens *pašvaldība*, tāpēc nodaļas sākumā tiks noskaidrota precīza šā jēdziena satura izpratne, raksturojot

²¹ Pētījumā ar vārdu «pašvaldības» tiek apzīmētas «teritoriālās pašvaldības». Teorijā pastāv dažādi pašvaldību veidu (tipu) iedalījumi. Piem., vācu tiesību zinātnieks Martins Burgi (*Martin Burgi*) izšķir divus pašvaldību organizācijas tipus: teritoriālās pašvaldības (*Kommunale Selbstverwaltung*) un funkcionālās pašvaldības (rūpniecības kameras un brīvo profesiju apvienības, sociālās pašvaldības (piem., slimokases u.c.) (*Funktionale Selbstverwaltung*). Vairāk skat.: **Burgi M.** *Kommunalrecht*. 3. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2010, S. 12.–14. Latvijas tiesību zinātnieku pētījumos tiek piedāvāts šāds pašvaldību veidu (tipu) iedalījums: kārtu, mazākumtautību, arodu un teritoriālās pašvaldības (skat., piem.: **Rags Z.** *Pašvaldības un to darbības tiesiskais pamats demokrātiskā valstī (izmantojot Latvijas pieredzi)*. Rīga: P&Ko, 1998, 13. lpp. Mūsdienās kārtu pašvaldības vairs nepastāv, bet Latvijas tiesību vēsturē tās tiek aplūkotas kā svarīgs posms kopējā teritoriālo pašvaldību formēšanās procesā (**Valters P.** *Valsts un tiesību vēsture jēdzienos un terminos*. Rīga: Divergens, 2001, 182. lpp.).

²² Par dažādām sociālās pārvaldes sistēmām vairāk skat.: **Чиркин В. Е.** *Юридическое лицо публичного права*. Москва: Норма, 2007, c. 173–178.

²³ Par sistēmu kā zinātniskās izziņas metodoloģijas principu un pieejām tā izpētei vairāk skat.: **Vedins I.** *Zinātne un patiesība*. Rīga: Avots, 2008, 393.–407. lpp.

²⁴ Vēsturiski Latvijas pašvaldību sistēmas apzīmēšanai tika lietots jēdziens «pašvaldības iekārta», savukārt mūsdienu pētījumos pašvaldības būtības raksturojumam tiek izmantots jēdziens «pašvaldības sistēma». Par vēsturisko jēdziena «Latvijas pašvaldības iekārta» izpratni un tās elementiem vairāk skat.: **Mucinieks P.** *Latvijas pašvaldību iekārta*. Rīga: L.U. Studentu padomes grāmatnīcas izdevums, 1938, 3.–4. lpp.

²⁵ Salīdz.: par Vācijas pašvaldību sistēmu skat.: **Greis M. E.** *Kommunalrecht*. 2., neue bearbeitete Auflage. München: Verlag C. H. Beck, S. 19.–22.; par Anglijas pašvaldību sistēmu skat.: **Chandler J. A.** *Local government today*. Manchester, UK; New York: Manchester University Press; New York: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2009, pp. 1–15; par Francijas pašvaldību struktūru skat.: **Dantonel-Cor N.** *Droit des collectivités territoriales*. Nancy: BRÉAL, 2007, p. 8–30.

pašvaldības principa²⁶ būtību un vēsturisko izcelsmi²⁷, kā arī aprakstot jēdziena *pašvaldība* jēdzienisko saturu.

Zinātniskajos pētījumos teorētiski pamatots dažādu valstu pašvaldību sistēmu iedalījums pēc līdzīgām pazīmēm. Latvijas pašvaldību sistēma pēc savām pazīmēm ietilpst municipālajā (anglosakšu) pašvaldību saimē²⁸. Šo pazīmju analīzei savukārt būs ievērojama nozīme nodaļas turpinājumā piedāvātajam Latvijas pašvaldību sistēmas elementu raksturojumam.

1. Pašvaldības princips un tā vēsturiski teorētiskā izcelsme

1.1. Pašvaldības principa būtība

Pašvaldības pamatā ir ne tikai rūpes par ikvienu savu iedzīvotāju un teritoriālo kopienu²⁹ kopumā, bet arī visai sabiedrībai un valstij svarīgas kopīgas vērtības: *brīvība, demokrātija, cilvēktiesības un laba valsts pārvaldība*.

Ja valsts ir brīva, tad tajā pastāv un darbojas pašvaldību sistēma³⁰ – šo principu tiesību zinātnē noformulēja jau 19. gs. vidū, kad vācu valststiesību zinātnieki Rūdolf fon Gneists (*Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist*, 1816–1895) un Lorenc fon Šteins (*Lorenz von Stein*, 1815–1890) norādīja pašvaldību nozīmi valstī: «Valsts brīvību būtiski var novērtēt tikai pēc tās pašpārvaldes mēroga.»³¹ Šim viedoklim var pievienot arī Alekša Tokvila uzskatu: «Arī bez pašvaldībām (*local institutions*) nācija

²⁶ Par *pašvaldības principu* demokrātiskā valstī vairāk skat.: **Sobota K.** *Das Prinzip Rechtsstaat: verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1977, S. 117.

²⁷ Ierobežotā darba apjoma dēļ pētījumā sniegta tikai vispārīga pašvaldības principa attīstības analīze Eiropā un Latvijā, pārstāstot būtiskākos vēstures faktus.

²⁸ Par municipālo (anglosakšu) pašvaldību saimi un tās būtiskām īpatnībām vairāk skat. darba turpinājumā – I nodaļas 1.3. apakšnodaļā.

²⁹ *Teritoriālā kopiena* ir noteiktas teritorijas iedzīvotāju kopums, kas paši īsteno savu pārvaldi (**Gierke O.** *Community in historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. XXXI).

³⁰ Politikas zinātnieks Braiens Smits (*Brian Smith*) norādīja vispārēju tendenci pašvaldību principa attīstībai jaunizveidotās valstīs un valstīs, kurās tiek īstenotas būtiskās ekonomiskas reformas: «Līdz 1994. gadam 63 no 75 pasaules jaunattīstības un pārejas ekonomikas valstīm, kurās iedzīvotāju skaits pārsniedz 5 miljonus, notika valsts pārvaldes demokratizācija un nozīmīgas valsts pārvaldes uzdevumu daļas nodošana pašvaldībām» (**Smith B.** *National and Local Democracy: Lessons from the 'Third Wave' of Democratization // New Challenges in Local and Regional Administration*. Edited by I. M. Barlow, D. Wastl – Walter. Aldershot: Ashgate, 2004, p. 3).

³¹ **Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 10.

var izveidot neatkarīgu valdību (*free government*), tomēr īstenas brīvības garu tā neiegūs.»³²

Varas centralizācijas procesi, kas vienlaikus nozīmē arī iedzīvotāju brīvības samazināšanu, nenovēršami izraisa sabiedrības neapmierinātību un pat revolūcijas. To uzskatāmi pierāda arī vēsture.³³

Pašvaldības ir demokrātiskas tiesiskas valsts pamats³⁴ un pašvaldības princips kā demokrātiskas valsts pamatvērtība tiek nostiprināts daudzos starptautiskos un nacionālos tiesību aktos.³⁵ Turklāt darboties spējīga pašvaldību sistēma nebūt nav tikai statisks demokrātiskas valsts pamats, jo tieši pašvaldības tautvaldības īstenošanas procesā nodrošina stabilu un efektīvu demokrātiju.³⁶ Vēsturiski pretrunīgi vērtētais franču valstsvīrs Luijs Antuans Senžusts (*Louis Antoine Léon de Saint-Just*, 1767–1794) savā 1793. gada 24. aprīļa uzstāšanās runā Francijas Nacionālajā konventā par Francijas 1793. gada Konstitūcijas principiem uzsvēra pašvaldību nozīmi valsts suverenitātes veidošanā: «Valsts dalījuma princips ne pēc teritorijām, bet pēc iedzīvotājiem, tiek piedāvāts ar mērķi nodrošināt tautas tiesības, lai garantētu

³² **Tocqueville A.** *Democracy in America*. New York: The library of America, 2004, p. 68.

³³ Piem., austriešu 20. gs. sākuma tiesību zinātnieks Jozefs Redlihs (*Joseph Redlich*, 1869–1936) savā pētījumā par Anglijas vietējās pārvaldes ģenēzi norāda, ka viens no Lielās angļu revolūcijas (1642–1649) iemesliem bija iedzīvotāju pašvaldības tiesību ierobežošana (vairāk skat.: **Редлих И.** *Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии*. Том 1. Санкт-Петербург: Типография Альтшулера, 1907, с. 45–46).

³⁴ Mūsdienu politikas un vadības zinātņu pamatā ir apgalvojumi, ka «pašvaldības ir demokrātijas debesis» un «pašvaldības ir iedzīvotāju treniņu vieta demokrātijā» (**Vetter A.** *Local Politics: A Resource for democracy in Western Europe? Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens' Attitudes toward Politics*. Plimouth: Lexington Books, 2007, p. 1).

³⁵ Latvijas Satversmes tiesa ir secinājusi, ka *pašvaldības princips* izriet no Latvijas Republikas Satversmes 1. pantā minētā demokrātiskas valsts iekārtas principa, kas «aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī». Par Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 2. pielikuma «Novadi un teritoriālā iedalījuma vienības» 103. punkta vārdu «Dzērbenes pagasts» un «Kaives pagasts, Taurenas pagasts» atbilstību 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 5. pantam: Satversmes tiesas 2009. gada 30. oktobra spriedums lietā Nr. 2009-04-06 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 3. novembris, Nr. 174 (4160). Par līdzīgu pašvaldību nozīmi demokrātiskas Vācijas valsts konstitucionālajā iekārtā salīdz. skat.: **Löwer W.** Artikel 28 // *Grundgesetz Kommentar*. Band 1: *Präambel bis Art. 69*. 6., neubearbeitete Auflage. München: C. H. Beck Nördlingen, 2012, S. 1831.–1832.

³⁶ Džims Čandlers (*Jim A. Chandler*) norāda: «Dalība vietējā pašvaldībā var būt svarīgs līdzeklis, lai nodrošinātu to, ka pilsoņi un politiķi iegūst pilnīgākas zināšanas un izpratni par vērtībām, kas ir nepieciešamas un izšķirošas, lai nodrošinātu stabilu demokrātiju. Efektīva demokrātijai pieprasa, lai pēc iespējas vairāk cilvēku piedalītos politiskajā sistēmā. Vietējās pašvaldības nodrošina daudz lielākas iespējas cilvēkiem būt iesaistītiem vietējās padomēs, pieņemot lēmumus, kas ietekmē to ikdienas dzīvi un vietējās kopienas, kā arī nodrošina daudz lielākas iespējas ietekmēt vietējo padomju lēmumus, piedaloties vietējās partijās un dažādās interešu grupās» (**Chandler J. A.** *Local government today*. Manchester, UK; New York: Manchester University Press; New York: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2009, p. 8).

rīcībspējīgu un vienotu pārvaldi. [...] Nācijai suverenitāte mīt komūnās»³⁷. Arī mūsdienās vairāku valstu konstitūcijās tieši un nepārprotami ir noteikts, ka pašvaldības piedalās «tautas suverenitātes» īstenošanā.³⁸

Būtiska demokrātisku valsti raksturojoša pazīme ir tās iedzīvotāju, pašvaldību un valsts savstarpējās attiecības³⁹, kas jāskata ciešā saistībā ar cēlonības jeb pirmsākuma teoriju, ko aizsāka antīkās filozofijas pārstāvji⁴⁰. Ja pirmšķietami skaidrs, ka valsts sākotnēji ir «izaugusi» tieši no pašvaldībām⁴¹, tad nedrīkst arī aizmirst, ka pašvaldības pastāvēšana mūsdienās primāri ir atkarīga no valsts, jo pašvaldība bez valsts nepastāv. Šādi formulēta cēlonības dilemma, pat bez pamata patiesības noskaidrošanas, liecina par pašvaldības principa svarīgumu sabiedrībā un valstī.

Vācu tiesību zinātnieks Torstens Šmits (*Thorsten Ingo Schmidt*) uzskata, ka valsts un pašvaldību attiecības raksturo atbildes uz šādiem jautājumiem:

- 1) Vai pašvaldība ir valsts vai sabiedrības pārvalde?
- 2) Vai vietējā kopienā ietilpst visi pašvaldības iedzīvotāji vai tikai valsts pilsoņi?
- 3) Vai valsts ar savu tiesisko regulējumu var tieši ietekmēt pašvaldības darbu?⁴²

Uz pirmo jautājumu Latvijas valststiesību teorijā nav viennozīmīgas atbildes – ir tikai dažādu zinātnisko teoriju trūkumu demonstrācija, kas noved līdz divām galējībām un savstarpēji izslēdzošiem slēdzieniem, kad tiek pamatota pašvaldības kā

³⁷ Сен-Жюст Л. А. *Речи. Трактыты Серия*. Москва: Литературные памятники Наука, 1995, с. 52–53.

³⁸ Zviedrijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 01.01.1975 // <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2707/a/15-187> (1:1).

³⁹ Vācu tiesību zinātnieku darbos plaši tiek izmantota zinātniskas izziņas pieeja, kad raksturojot pašvaldības būtību, tiek vērtētas valsts un pašvaldību attiecības (skat., piem.: **Burgi M.** *Kommunalrecht*. 3. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2010, S. 10.–12.).

⁴⁰ Pirmais cēlonības dilemmu formulēja Aristotelis (*Аристотέλης*, 384.–322. g. p. m. ē.), un tā iezīmēja tādas zinātniskas izziņas pieejas sākumu, kad patiesības noskaidrošanai tiek meklētas cēloņu un seku sakarības (vairāk skat.: **Vedins I.** *Zinātne un patiesība*. Rīga: Avots, 2008, 260.–261. lpp.).

⁴¹ Ievērojams 19. gs. sākuma krievu jurists Gabriels Šeršeņevičs (*Габриэль Феликсович Шершеневич*, 1863–1912), raksturojot tiešo demokrātiju, norādīja būtisku vēsturisku faktu, ka Senajā Grieķijā un Senajā Romā valsts un pilsēta pēc savas būtības «bija viens un tas pats»; pastāvēja pilsētvalstis (**Шершеневич Г. Ф.** *Общее учение о праве и государстве*. 2-е изд. Москва: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911, с. 53).

⁴² **Schmidt T. I.** *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, S. 7. Līdzīgi jautājumi tika noformulēti arī K. Būmeistersa 1924. gada publikācijā «Pilsētu pašvaldības likumprojekta galvenie strīdus jautājumi», kur tika norādīts, ka pamata jautājumi par pilsētu pašvaldības būtību likumprojekta izstrādes gaitā bija: 1) vai pilsētām atstāt pašvaldīšanas tiesības patrimonālapgabalos; 2) vai jaunā likumā jāparedz īpašas pilsoņu (pilsētas iedzīvotāju) tiesības; 3) kādi pilsoņi var iegūt tiesības uz sociālo pabalstu un vai šīs tiesības savienojamas ar vēlēšanu tiesībām; 4) pilsētu obligatorisko noteikumu izdošanas tiesību apmērs; 5) pārraudzība no likumības vai lietderības viedokļa u. c. (**Būmeisters K.** Pilsētu pašvaldības likumprojekta galvenie strīdus jautājumi // *Pašvaldības Balss*, 1924. gada jūnijs, Nr. 3).

sabiedrības pārvaldes veida zināma «neatkarība» valstī vai – gluži pretēji – pašvaldības tiek automātiski iekļautas hierarhiski strukturētā un atbildīgā valsts pārvaldes iestāžu sistēmā.⁴³

Tomēr šajās attiecībās būtiski ir ievērot līdzsvaru – nevar noliegt nedz noteiktas teritoriālas kopienas iedzīvotāju pašpārvaldes tiesības, nedz pašvaldības pienākumus kopēju valsts uzdevumu īstenošanā.

No Valsts pārvaldes iekārtas likuma izriet, ka pašvaldība ir no Latvijas Republikas kā sākotnējās publisko tiesību juridiskās personas atvasināta publiska persona.⁴⁴ Kaut arī šāds statuss pašvaldībai uzliek zināmus pienākumus, tas nebūt neierobežo pašvaldību izmantot savas kā sabiedriskās pārvaldes institūcijas tiesības – izlemt vietējās teritoriālās kopienas iedzīvotāju interesēs esošus jautājumus, kas var arī nesakrist ar valsts interesēm.

Atbilde uz otro jautājumu atkarīga no valsts tiesiski regulētiem kritērijiem, kas ļauj attiecīgo indivīdu pieskaitīt vietējās kopienas locekļu sastāvam, tādējādi tam piešķirot tiesības piedalīties pašvaldības vēlēšanās un arī saņemt pašvaldības pakalpojumus. Kritēriji, kas nosaka piederību konkrētai teritoriālai kopienai, var būt dažādi, un to noteikšana ir atkarīga no katras valsts tiesiskā regulējuma ietvara, kas nosaka vietējās kopienas iedzīvotāju loku, kuri var piedalīties pašvaldības darbā.⁴⁵ Latvijā pašvaldības teritoriālo kopienu iedzīvotāju kopums izriet no Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma⁴⁶.

Atbilde uz trešo jautājumu par valsts tiesībām iejaukties pašvaldības darbībā un pašvaldības patstāvības robežām izriet no pašvaldības principa divējādās juridiskās dabas. Pašvaldībai ir saistoši valsts pieņemtie likumi un tajos noteiktais pašvaldības darbības ietvars. Tāpat pašvaldība ir valsts pārvaldes iestāde, kas pilda valsts uzdoto kompetenci. Tomēr pašvaldībai ir arī sava autonoma kompetence, kurā tā ir patstāvīga

⁴³ Skat., piem.: **Rags Z.** Vai padomju centrālisms Latvijā joprojām dzīvs // *Jurista Vārds*, 2006. gada 16. maijs, Nr. 19 (422).

⁴⁴ Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 21. jūnijs, Nr. 94.

⁴⁵ **Schmidt T. I.** *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, S. 7. Salīdz. skat.: **Chandler J. A.** *Local Government Today*. Manchester, UK; New York: Manchester University Press; New York: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2009, pp. 72–87.

⁴⁶ Latvijā no Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 5. panta pirmās daļas izriet, ka tiesības vēlē pašvaldības domi ir Latvijas pilsonim vai Eiropas Savienības pilsonim, kurš nav Latvijas pilsonis, bet ir reģistrēts Iedzīvotāju reģistrā. Savukārt šā panta otrajā daļā ir noteikti papildu ierobežojoši kritēriji, proti, ka tiesības vēlē personai, kura vēlēšanu dienā sasniegusi 18 gadu vecumu, ir reģistrēta vēletāju reģistrā un vismaz 90 dienas pirms vēlēšanu dienas ir reģistrēta dzīvesvietā attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā, vai personai, kurai attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā pieder likumā noteiktajā kārtībā reģistrēts nekustamais īpašums, kā arī nav noteikti šajā likumā noteiktie ierobežojumi (Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 13. janvāris, Nr. 10 (141)).

un valsts iejaukšanās tiesība ir pēc iespējas minimāla. Arī pašvaldības vēlēšanās ievēlētā pārstāvniecības orgāna ietekmēšanas tiesības valstī ir samērā ierobežotas, jo pretējā gadījumā tiks ierobežots demokrātijas princips.

Pašvaldību tiesības kā teritoriālas kopienas iedzīvotāju tiesības apdzīvot noteiktu teritoriju ir atvasinātas no cilvēka dabiskām tiesībām.⁴⁷ Arī Vispasaules deklarācijas par vietējām pašvaldībām preambulā ir norādīts, ka «pašvaldību principa pamats ir Vispārējās Cilvēktiesību deklarācijas 21. pants, bet deklarācijā par vietējām pašvaldībām minētās vadlīnijas kalpo kā uzstādījums ikvienai valstij veicināt savas tautas sociāli ekonomisko labklājību».⁴⁸

Vienotas vadlīnijas demokrātisku pašvaldību idejai formulētas Eiropas Vietējo pašvaldību hartā⁴⁹, kurā ir aizstāvētas Eiropas valstu teritoriālo kopienu iedzīvotāju tiesības piedalīties pašvaldības darbā⁵⁰, kā arī citos Eiropas Savienības (ES) tiesību aktos⁵¹. Pašvaldības principu kā kopīgu ES vērtību bija paredzēts ietvert arī Eiropas Konstitūcijas Līguma projekta II sadaļā «Pamattiesības un Savienības pilsonība», kurā tiktu nostiprinātas ES pilsoņu tiesības piedalīties «dzīvesvietas dalībvalsts pašvaldību vēlēšanās»⁵².

Pašvaldību tiesības kā cilvēka tiesības tiek īpaši nostiprinātas un aizsargātas dažādu valstu pamatlikumos.⁵³ Arī Latvijas Republikas Satversmes 8. nodaļas «Cilvēka pamattiesības» 101. pantā *expressis verbis* ir nostiprinātas cilvēka tiesības – pašvaldību tiesības, proti, no šā panta izriet: «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

⁴⁷ Viens no pirmajiem pašvaldību tiesības no cilvēka dabiskajām tiesībām atvasināja A. Tokvils, kurš zīmīgi norādīja: «Tā vien rādās, ka komūna ir nākusi tieši no Dieva rokām» (franču val. «[.] *la commune paraît sortir directement des mains de Dieu*») (**Tocqueville A.** *De la Démocratie en Amérique; Souvenirs; L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Robert Laffont, 2002, p. 85).

⁴⁸ Worldwide Declaration of Local Self-Government // http://www.logincee.org/remote_libraryitem-/6162?lang=lv.

⁴⁹ Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).

⁵⁰ **Hille D.** *Die neue Kommunalverwaltung. Band 7. Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen*. 1. Auflage. München: Jehle Rehm, 2003, S. 13.–14.

⁵¹ Skat., piem.: **Craig P.** *EU Administrative Law*. New York: Oxford University Press, 2012, p. 182.

⁵² *Eiropas Konstitūcijas Līgums. Projekts*. 2003. gada 13. jūnijs. Luksemburga: Eiropas Kopienu Oficiālo publikāciju birojs, 2004, 13. lpp.

⁵³ **Brüning Chr., Vogelgesang K.** *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*. 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 21.

uzturas Latvijā, ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties pašvaldību darbībā. Pašvaldību darba valoda ir latviešu valoda».⁵⁴

Idejas par labu valsts pārvaldi pamatā ir arī pašvaldības princips. Pašu pašvaldības iedzīvotāju ieinteresētība no valsts pārvaldes funkcijām izrietošos kvalitatīvos pašvaldības pakalpojumos ļauj efektīvi īstenot pašas valsts pārvaldes funkcijas, kas sekmē labas pārvaldības principa ievērošanu.⁵⁵ Tieši pašvaldības jau ilgstoši starp valsts pārvaldes iestādēm spēlē vadošo lomu vairuma cilvēkam vitāli nepieciešamo valsts pakalpojumu nodrošināšanā. Paaugstinās arī pašvaldību pakalpojumu izpildes kvalitātes prasības. Visa tā rezultātā pašvaldības ir kļuvušas par valsts institūciju sistēmas būtisku elementu, kas īsteno kopējo valsts politiku.⁵⁶

1.2. Pašvaldības principa vēsturiskā izcelsme Eiropā

No latviešu vēstures avotiem nevar viennozīmīgi izsecināt jēdziena «pašvaldība» pirmreizējo dokumentāro lietojumu, tā saturisko izpratni un praktisko lietojumu, jo līdz pat 19. gs. trūkst pārlicinošu dokumentāru pierādījumu, kas ļautu izdarīt vispārējus, ne fragmentārus, secinājumus par pašpārvaldes institūcijām valsts teritorijā. Tomēr nav šaubu, ka valstiskie (pašpārvaldes) veidojumi Latvijas teritorijā ir pastāvējuši jau ilgi pirms tie pirmo reizi tika aprakstīti vēstures avotos.⁵⁷

⁵⁴ Latvijas Republikas Satversme: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1993. gada 1. jūlijs, Nr. 43.

⁵⁵ «Pašvaldības pakalpojumu sniegšanā ir efektīvākas nekā centrālā pārvalde, jo precīzāk pārzina vietējo specifiku un var pielāgot savu administrāciju vajadzīgo pakalpojumu sniegšanai, savukārt, centrālā valdība balstās uz specializāciju, kas lokālā līmenī nedarbojas» (**Jansone D., Reinholde I., Ulciņāne I.** *Latvijas publiskā pārvalde*. Rīga: Latvijas Universitāte, 2002, 99. lpp.).

⁵⁶ Šeit gan nedrīkst nepieminēt arī kādu vācu tiesību zinātnieku konstatētu *demokrātijai* negatīvu tendenci – jo vairāk pašvaldības nodarbojas ar šiem vispārvalstiskās nozīmes jautājumiem, jo vairāk tās attālinās no vietējas nozīmes jautājumiem, kas savukārt sekmē arvien lielāku pašvaldību integritāti valsts pārvaldes sistēmā. Pakāpeniski samazinās pašvaldību kā politisku pārvaldes vienību loma, jo likumdevējs un valdība mēģina arvien precīzāk reglamentēt visus vietējās nozīmes jautājumus, tādējādi samazinot pašvaldību «uz vietas» lemjamu jautājumu loku. Šā iemesla dēļ pašvaldības arvien vairāk sāk uztvert tikai un vienīgi kā pārvaldes vienības, kas specializējušās valsts pārvaldes pakalpojumu sniegšanā. Minētais aspekts kalpo par aktuālu tiesību zinātnieku izpētes objektu, kā nepieļaut, lai pašvaldības pazaudētu savu īpatnējo statusu valstī (**Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 58.–59.).

⁵⁷ No *Indriķa Livonijas hronikas* izriet, ka 12. gs. beigās Latvijas teritorijā pastāvēja nelielas pilsvalstiņas. Skat., piem., hronikā pieminēto Lībijas valstiņas Salas pils iekarošanas aprakstu (*Indriķa Livonijas hronika*. Tulkojis J. Kripēns. Rīga: Rīgas paraugtipogrāfija, 1993, 19. lpp.). Savukārt *Atskaņu hronikā* rakstīts: «Daugava ir upe plaša, plūst no krieviem gana knaša, dzīvo tanīs apvidos bezdievīgi ļaudis, tos sauc par lībjiem, blakus tiem sēji mīt pa novadiem [...]» (*Atskaņu hronika. Ditleba Alnpeķes «Rīmju hronika»*. Atdzejojis J. Saiva. Rīga: Rīgas paraugtipogrāfija, 1993, 4. lpp.). Arī A. Švābe norāda: «[...] jau 9. g. s. vidū kuršiem bija sava lielkunga valsts, kas savukārt sastāvēja no piecām kungu valstīm – regnum vero ipsum quique habebat civitates. Par civitātēm ģermāņi sauca

Vārds «pašvaldība» latviešu valodā radies no līdzīga satura vārda krievu (*самоуправление*) un vācu valodā (*die Selbstverwaltung*)⁵⁸, kur tas aizgūts no angļu *selfgovernment*.⁵⁹ Ar to, piemēram, ir izskaidrojams fakts, ka Latviešu konversācijas vārdnīcā jēdziena «teritoriālā pašvaldība» skaidrojums⁶⁰ ir ļoti līdzīgs 20. gs. sākumā Krievijā populārajā F. A. Brokgausa (Ф. А. Брокгаузъ) un I. A. Efrona (И. А. Ефронъ) vārdnīcā *Энциклопедический словарь* minētā jēdziena *самоуправление* skaidrojumam⁶¹.

Latviešu zinātniskās literatūras avotos vēl 20. gs. sākumā līdzās jēdzienam *pašvaldība* tika lietoti vairāki jēdzieni, kas tika uztverti ja ne kā sinonīmi, tad noteikti kā līdzīgas saturiskas nozīmes jēdzieni: «administratīvā autonomija», «pašpārvaldīšanas tiesība», «vietējā pārvalde» un «municipalitāte».⁶² Arī no pirmajiem latviešu daiļliteratūras avotiem, kuros atrodam dokumentāras liecības par

mazas novadu valstiņas, kam bija savs kungs (princeps, Kleinkönig, kundziņš), svētnieks (sacerdos civitatis), karaspēka dižais vedējs (dux) un dažreiz arī sava nacionālā padome (concilium civitatis)» (**Švābe A.** *Senā Kursa. Straumes un avoti I.* Rīga: Grāmatu apgādniecība A. Gulbis, 1938, 48. lpp.). Salīdz. skat. arī: **Sinaiskis V.** *Latviešu senā sabiedriskā iekārta tautas dziesmu spogulī.* Tautas vēsturei. Rīga: Grāmatu apgādniecība A. Gulbis, 1938, 122.–123. lpp., **Lazdiņš J.** *Paražu tiesības Latvijas teritorijā līdz 13. gs. // Tiesību spogulis. Zinātnisko rakstu krājums tiesību teorijā un vēsturē.* Dr. iur. S. Osipovas zinātniskā redakcija. Rīga: Biznesa augstskola Turība, 1999, 5.–6. lpp.).

⁵⁸ Vācu 20. gs. sākuma literatūras avotos tiek atzīts, ka jēdziena vācu valodā «*die Selbstverwaltung*» satura angļu izpratni ir ieviesis vācu tiesību zinātnieks Rūdolfs fon Gneists (*Rudolf von Gneist*), kurš ir ietekmējies no juridiskās domas par Anglijas valsts pārvaldi, kur tika nošķirta valsts «centrālā pārvalde» (*central government*) un «vietējā pārvalde» (*local government*), ar to saprotot: «teritoriālo apvienību pārvaldi, kas tiek īstenota valsts suverēnās varas interesēs un atbilstoši parlamenta izdotajos aktos noteiktai kompetencei» (**Редлих И.** *Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Том I.* Санкт-Петербург: Типография Альтшулера, 1907, с. 5–6). Salīdz. franču valodā nav atsevišķa jēdziena *pašvaldība*, jo ar to saprot daudz plašāko *decentralizācijas* jēdzienu. Savukārt franču valodā lietotais jēdziens *komūna (commune)* kopš 16. gs. apzīmēja pilsētu un lauku teritoriju iedzīvotāju kopumu (**Rouault M. C.** *L'intérêt communal.* Lille: Presses Universitaires de Lille, 1991, p. 25).

⁵⁹ **Mucinieks P.** *Pašvaldība // Latviešu konversācijas vārdnīca*, XVI. Rīga: A. Gulbja apgādniecība, 1937–1938, 31159. sl.

⁶⁰ No Latviešu konversācijas vārdnīcas izriet, ka «teritoriālā pašvaldība, valsts teritorijas noteiktas daļas (apgabala, apriņķa, pilsētas, pagasta) patstāvīga administratīva organizācija, kuras uzdevumu veikšanā piedalās vietējie pilntiesīgie iedzīvotāji tieši vai viņu priekšstāvji» (**Mucinieks P.** *Teritoriālā pašvaldība // Latviešu konversācijas vārdnīca*, XXI. Rīga: A. Gulbja apgādniecība, 1940, 42628. sl.).

⁶¹ Vārds *самоуправление* ir ieviesies no angļu vārda *selfgovernment* un vācu *Selbstverwaltung*. 19. gs. sākumā šis termins bija salīdzinoši jauns (Vācijā tas tiek lietots kopš 19. gs. 50. gadiem, Krievijā – kopš 19. gs. 60. gadiem) un nozīmēja «noteikta lietu apjoma kārtošanu, ko īsteno paši ieinteresētie iedzīvotāji (tieši vai ar pārstāvniecības orgānu starpniecību), neiejaucoties citai varai». Savukārt teritoriālā pašvaldība nozīmēja, ka ar «noteiktas teritoriālas vienības (province, apriņķis, kopiena utt.) saimniecisko un citu jautājumu risināšanu nodarbojas paši teritoriālās vienības iedzīvotāji, nevis centrālās varas orgāni» (*Энциклопедический словарь*. Том XXVIII. Издатели: Ф. А. Брокгаузъ, И. А. Ефронъ. С. – Петербургъ: Издательское дело, 1900, с. 239.).

⁶² 20. gs. sākuma juridiskajā literatūrā jēdzienu «pašvaldība» (un arī «pašpārvaldība») vairāk lietoja, lai pamatotu pašas latviešu tautas spēju patstāvīgi pārvaldīt noteiktu Krievijas valsts teritorijas daļu un aizstāvētu Latvijas autonomas pārvaldes ideju (vairāk skat., piem.,: **Lutzavs A.** *Baltijas pašvaldība un zemju projekti.* Rīga: R. Lukina apgādniecība, 1915, 27.–28. lpp.; skat. arī: **Šilde Ā.** *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts.* Stokholma: Daugava, 1976, 426. lpp.).

sākotnējo Latvijas teritoriālo kopienu pārvaldi, var konstatēt, ka mūsdienu pašvaldībai atbilstošs jēdzienisks apzīmējums latviešu valodā nepastāvēja, bet pašpārvaldes formējumus saistīja drīzāk ar valsts vietējo varu.⁶³

Pašvaldības jēdziena lietojumam un paša principa vēsturiskajai attīstībai ir kopēja vēsture visā Eiropā. To uzskatāmi apliecina gan vēstures avoti, gan dažādu pētnieku līdzīgās teorētiskās atziņas par pašvaldības principa saturu.⁶⁴

Pašvaldības kā teritoriālas kopienas iedzīvotāju organizācijas forma pastāv jau kopš seniem laikiem. Tās sākotnējo rašanos pamatoja cilvēku nepieciešamība aizsargāties no ārējās vides negatīvajām ietekmēm un socializācijas procesi.⁶⁵ Savukārt mūsdienu pašvaldību pirmsākumi meklējami jau Senajā Romā, tāpēc juridiskajā literatūrā pašvaldības apzīmēšanai bieži tiek lietots arī no latīņu valodas atvasinātais jēdziens *municipalitāte*⁶⁶ (latīņu val. *munus* – ‘smagums, nasta’ un *capio* vai *receptio* ‘ņemu, pieņemu’).⁶⁷ Šādi Senās Romas republikas periodā (509. g.

⁶³ Piem., Reiņa un Matīsa Kaudzīšu 1879. gada romānā «Mērnieku laiki», kurā literāri aprakstīti 19. gs. 60.–70. gadu notikumi Latvijas teritorijā, jēdzieni *pagasts* un *valsts* bija līdzīgi, jo «mērnieku laikos tā lietoja» (**Kaudzīte R., Kaudzīte M.** *Mērnieku laiki*. Rīga: Zvaigzne ABC, [1997], 11. lpp.).

⁶⁴ Piem., Parīzes Sorbonas Universitātes tiesību zinātnes profesors **Žerārs Marso** (*Gérard Marcou*) raksta, ka tieši Anglijā ir radies mūsdienu liberālas valsts idejai atbilstošs pašvaldības princips no kurienes to pārņēma pārējā Eiropa (citēts pēc: **Breuillard M.** *L'Administration locale en Grande - Bretagne entre centralisation et régionalisation*. Paris: L'Harmattan, 2000, p. 1.). Arī latviešu vēsturnieku pētījumos ir norādīts, ka Rīgas pilsētas pārvalde līdz pat 19. gs. beigām bija «vāciska», tādējādi apstiprinot vācu tiesību ietekmi pilsētu pārvaldīšanai (**Augškalns J.** Rīgas pilsētas pašvaldības vēlēšanas līdz Latvijas valsts nodibināšanai // *Latvijas Pilsētu savienības rakstu krājums I*. Rīga: Latvijas Pilsētu savienības izdevums, 1930, 59.–60. lpp.).

⁶⁵ Vācu tiesību zinātnieks **Makss Geiss** (*Max-Emanuel Geis*) pamatoti norāda, ka «teritoriālā pašvaldība ir viena no senākajām sociālajām kopdzīves formām, kas nav balstīta uz asinsradniecību. Senos laikos no ģints attīstījās ciemati, kas kalpoja eksistences nodrošināšanai un aizsardzībai pret savvaļas zvēriem, ienaidniekiem un nelabvēlīgiem laikapstākļiem. Drīz vien to papildināja ģeogrāfiski noteiktas ekonomiskās kopienas funkcijas, kuras ietvaros darba dalīšana un maiņas tirdzniecība piešķīra kopā dzīvošanai mērķtiecīgu struktūru. [...] Kopīgu tiesību (kopējā zemes īpašuma tiesība) un pienākumu (pienākumu piedalīties ugunsdzēsībā un dambju būvniecībā) izveidošanās skaidri atspoguļo teritoriālās kopienas kā aizsardzības un eksistences nodrošināšanas veida raksturu.» **Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 3.–4. Savukārt krievu vēsturnieki norāda, ka teritoriālo kopienu rašanās pamatā bija nepieciešamība nodrošināt cilvēku augošās ikdienas vajadzības, ko varēja īstenot tikai lielas sociālas grupas (piem., zemes apstrādes darbus). Katra tāda kopiena apvienoja vairākas noteiktā teritorijā dzīvojošas ģimenes. Attīstoties feodālismam, pakāpeniski šīs teritoriālās kopienas nokļuva feodāļu varā un to apsaimniekotās teritorijas kļuva par valsts daļām. (**Орлов А. С., Полунов А. Ю., Терещенко Ю. Я.** *Основы курса истории России*. Москва: Проспект, 2010, c. 29.).

⁶⁶ Atsevišķās valstīs, piemēram, *Spānijā*, vietējās pašvaldības joprojām tiek sauktas par *municīpijām* (*municipios*) (Spānijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 06.12.1978 // http://www.senado.es/constitu/index_cat.html, 137. pants). Latvijā piedāvājums vietējās pašvaldības pārsaukt par *municipalitātēm* netika atbalstīts. Saskaņā ar Ministru kabineta 1996. gada «Pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma koncepcijas projektu» bija paredzēts: «Municipalitāte ir administratīva teritorija ar tās iedzīvotājiem, kuriem ir vietējā pašvaldība. Reformas gaitā jaunas municipalitātes veidojas, apvienojoties pagastiem ar pilsētām vai arī pagastiem apvienojoties savstarpēji» (Pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas koncepcijas projekts: MK sēdes protokola izraksts (prot. Nr. 30, 29. §) // *Latvijas Vēstnesis*, 1996, Nr. 98 (583)).

⁶⁷ **Burrill A. M.** *A Law Dictionary and Glossary*. New York: Baker, Voorhees & Co, 1867, p. 215.

p. m. ē.–27. g. p. m. ē.) dēvēja pilsētas, kurām bija piešķirtas daļējas pašpārvaldes tiesības. Savukārt agrāko kopienu tiesību regulējuma piemērs ir pilsētu tiesības seno romiešu tiesībās, kas kopš 4. gs. p. m. ē. bija noteiktas pilsētām ar pilnām tiesībām (*oppida*) un pilsētām ar daļējām tiesībām (*municipia*). Daļēji saglabājušos, acīmredzami vienotus, taču tikai uz otro pilsētu grupu attiecināmus municipālos noteikumus (*lex Iulia municipalis*) 45. gadā p. m. ē. izdeva Gajs Jūlijs Cēzars (*Gaius Iulius Caesar*). Ar viņa politiskās darbības laiku ir datēti arī citi municipālie noteikumi provinču pilsētām. Jau šajos noteikumos bija izteikts pilsētu pašpārvaldes princips ar divkāršu funkcionālo pakļautību pārvaldes augšējam līmenim un senātam, kā arī Pilsoņu sapulcei.⁶⁸

Arī pēc Senās Romas valsts sabrukuma Eiropā dažādās cilvēku apdzīvotās vietās joprojām pastāvēja pašvaldības pārvaldes iezīmes, jo dažādos vēstures avotos jau kopš 6. gs. tika lietota mūsdienu pašvaldību raksturojoša pazīme – «iedzīvotāju teritoriāla apvienība»⁶⁹.

Agrīno viduslaiku likumā *Lex Salica* (507.–511. gads) tika regulēta arī ciematu veida apmetņu kopienas pārvalde. Šajā tiesību aktā tika lietots termins *conventus*, kas apzīmēja kārtu pārstāvniecības sapulci.⁷⁰ Vācu juridiskajā literatūrā kopš 9. gs. pašpārvaldes apzīmēšanai lietoja arī jēdzienu *Dorf* (vācu val. ‘ciems’), kas nozīmēja ne tikai apdzīvotu teritoriālu vienību, bet arī šajā teritoriālajā vienībā dzīvojošu iedzīvotāju kopienu.⁷¹

Anglosakšu Anglijā (līdz 1066. gadam), kad to iekaroja normaņi, dažādas karalistes (*East Anglia, Essex, Kent, Mercia, Northumbria, Sussex* un *Wessex*) bija sadalītas administratīvi teritoriālās vienībās *Shires* (grāfistēs), kas bija iedalītas nenoteiktā skaitā māsaimniecību apvienību *hundred* (10 grupās 10 māsaimniecību). Pastāvēja arī militāras nozīmes teritoriālas vienības – *Burhs*, kurām gan pamatā bija

⁶⁸ **Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 4.

⁶⁹ **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 118.

⁷⁰ **Brüning Chr., Vogelgesang K.** *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*. 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 43. Skat. arī: **Valters P.** *Valsts un tiesību vēsture jēdzienos un terminos*. Rīga: Divergens, 2001, 177. lpp.

⁷¹ **Becker E.** *Gemeindliche Selbstverwaltung. Erster Teil. Grundzüge der gemeindlichen Verfassungsgeschichte*. Berlin, 1941, S. 47. Skat. arī: **Burgi M.** *Kommunalrecht*. 3. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2010, S. 19.

arī tirdzniecības apmetnes nozīme.⁷² Anglijas pilsētas kopš 11. gs. tika sauktas par *boroughs*; pilsētu iedzīvotāji – *burgesses*. Tieši pilsētu pārvaldes, kurās jau kopš 11. gs. tika ievēlēti pilsētas padomes locekļi, var tikt uzskatītas par pirmajiem Anglijas pašvaldību veidojumiem.⁷³

Vienota terminoloģija pašvaldības principa apzīmēšanai Eiropā vēl 12.–13. gs. nepastāvēja, jo tā apzīmēšanai tika lietoti romiešu tiesībām raksturīgie termini: *oppidum, civitas, urbs, burgus, castrum, vicus, villa*. Tas liecina par tā laika juridiskās terminoloģijas nenoteiktību un vajadzīgās pašpārvaldes formas meklējumus.⁷⁴

Īpaši strauji pašvaldību princips Eiropā attīstījās līdz ar viduslaiku pilsētu pārvaldi. Pēc 11. gs., kad, pateicoties tehniskai inovācijai (zirgu pajūgiem), uzplauka ar tirdzniecību saistītie pārvadājumi pa sauszemi (kas līdz tam lielākā apjomā bija iespējami tikai pa ūdensceļiem), pilsētas piedzīvoja milzīgu ekonomisko augšupeju.⁷⁵ Izšķiroša loma pilsētu attīstībā bija tirgotāju kārtai, kuru bagātības pieaugums izraisīja tirgotāju centienus pilsētas pārvaldē stiprināt savas pozīcijas.⁷⁶

Vārds «pilsēta» 11.–12. gs. mijā ieguva juridiska jēdziena nozīmi, kas bija saistīts ar apstākli, ka pilsētu sāka pārvaldīt paši tās iedzīvotāji, kas ieguva arvien lielākas patstāvības tiesības un panāca pilsētu pašpārvaldes institūciju varas pozīciju stiprināšanu. Pilsētas kļuva autonomas.⁷⁷ To pārvalde šai laikā bija ievērojami demokrātiska. Uz uzticību balstītās pilsētas kopienas izpausme bija nododamais pilsētas iedzīvotāju zvērests (*coniuratio*) un principiāli vienlīdzīgās visu pilsētas iedzīvotāju tiesības. Praktiski katram, kurš ieradās pilsētā un vēlējās piederēt šai kopienai, tika dota tāda iespēja. Viduslaiku pilsētu konstitūcijā iekļautais *Stadtluft macht frei* (vācu val. «pilsētas gaiss dara brīvu») princips paredzēja, ka nebrīvie cilvēki pēc pārcelšanās uz pilsētu (tas nozīmē – bēgšanas un noslēpšanās) «pēc gada un dienas» ieguva personisko brīvību.

Kopš 13. gs. pilsētas pārvaldīja vēlētas rātes, kas stājās agrāko fogtu vietā. Pēc Itālijas pilsētvalstu parauga aktīvās vēlēšanu tiesības parasti bija visiem pilsoņiem,

⁷² **Copus C.** Local Government in England: Local Governance in the Member States of European Union // <http://www.ola-europe.com/en/presentation-des-etats/unitekingdom/>.

⁷³ **Ballard A.** *The English Borough in the Twelfth Century*. Cambridge: University Press, 1914, p. 56.

⁷⁴ **Blickle P.** *Theorien kommunaler Ordnung in Europa*. München: R. Oldenbourg, 1996, S. 3.

⁷⁵ **Brüning Chr., Vogelgesang K.** *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*. 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 44.–45.

⁷⁶ **Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 5.

⁷⁷ **Hoke R.** *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 1992, S. 96.

turpretī pasīvās vēlēšanu tiesības jeb tiesības tikt ievēlētiem bija tikai «rātei piederīgām» dzimtām. Varas augšgalā bija viens vai vairāki birģermeistari. Rāte ierīkoja pilsētas pārvaldes iestādes un iecēla profesionālus kalpotājus, kas visbiežāk bija romiešu tiesības apguvušie juristi. Ievērojama loma bija arī pilsētas rakstvedim jeb skrīverim (kā pilsētas administrācijas vadītājam).⁷⁸

Sakarā ar to, ka pilsētām bija raksturīga tirgotāju dominance, ļoti drīz radās nepieciešamība pēc īpaša juridiska regulējuma strīdu izšķiršanai, jo vardarbīga strīda atrisināšana vai savstarpējā pašpalīdzība tik šauri ierobežotā kopienā kā pilsēta nebija iedomājamas un, ņemot vērā komercdarbības aspektus, izraisītu galvenokārt peļņas zaudējuma sekas. Šā iemesla dēļ radās pilsētu tiesības.⁷⁹ Labāk izstrādātās pilsētu tiesības vēlāk tika pārņemtas citās pilsētām, kas noveda pie īstas pilsētu tiesību radniecības ar pilsētu «māšu un meitu tiesībām».⁸⁰

14.–15. gs. pilsētu vēsturē iezīmējās kā posms, kad notika dažādas pārkārtošanās pilsētu pārvaldē (*die Zunftrevolutionen*), kas bija saistītas ar pilsētas iedzīvotāju kārtu cīņām par ietekmi pilsētas pārvaldes orgānā – cunftē.⁸¹

19. gs. Eiropā notika būtisks pavērsiens pašvaldību principa izpratnes attīstībā, jo tika pamatota izpratne par kopienu kā teritoriālu juridisku personu ar pašpārvaldes tiesībām un tika izstrādātas zinātniskas pieejas pašvaldības izcelšanās pamatošanai.⁸² Šai laikā valststiesību teorijā dominēja divas atšķirīgas zinātniskas pieejas pašvaldības izcelšanās pamatošanai: *sabiedriskā pieeja* un *valstiskā pieeja*.⁸³

Sabiedriskās pieejas pamatā bija uzskats, ka pašvaldība ir īpatnējs, vēl pirms valsts pastāvējis pašas sabiedrības pārvaldes veids un valstij par to nav nekādas nopietnas teikšanas. Pašvaldību kā pašas sabiedrības pārvaldi centās pamatot gan ar

⁷⁸ Geis M. E. *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 5.–6.

⁷⁹ Salīdz. par pilsētu tiesību avotu skat.: Osipova S. *Lībekas pilsētas tiesības un to izplatība Austrumeiropā*. Rīga: Latvijas Universitāte, 1997.

⁸⁰ Geis M. E. *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 6.

⁸¹ Hoke R. *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 1992, S. 96.

⁸² Vairāk par priekšnoteikumiem un vēsturiskajiem iemesliem šādas pašvaldību izpratnes formēšanai kopš 19. gs. sākuma skat.: Bielzer L. *Perzeption, Grenzen und Chancen des Subsidiaritätsprinzips im Prozess der Europäischen Einigung: Eine international vergleichende Analyse aus historischer Perspektive*. Münster: GESIS, 2003, S. 72.–75.

⁸³ Salīdz. skat.: Dišlers K. *Ievads administratīvo tiesību zinātnē*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 202. lpp.; Rags Z. *Latvijas Republikas Pašvaldību tiesības*. Rīga: P&K, 2002, 71.–83. lpp. Par pašvaldības principa divējādo izpratni tika rakstīts arī Rīgas pilsētas preses izdevuma «Pašvaldību Darbinieks» 1935. gada jūnija numurā: «Attiecībā uz pašvaldību neatkarību no valsts iestādēm pastāv divi uzskati, vieni ir par to, lai pašvaldības būtu cieši pakļautas valsts iestādēm un tās būtu nostādītas atkarības ziņā kā valsts iestādes uz vietām, bet otri, ka pašvaldībām dodama liela neatkarība, lai tās varētu veikt visus publiskos uzdevumus uz vietās, izņemot varbūt «rekrutu iesaukšanu»» (Pašvaldību Darbinieks. Rīga: Rīgas pilsētas darbinieku biedrības izdevums, 1935. gada jūnijs, Nr. 6).

vietējās teritorijas iedzīvotāju dabiskajām tiesībām⁸⁴, gan pašvaldību vēsturiskajām tiesībām, gan pašvaldības iedzīvotāju interesēm vai vajadzībām. Sabiedriskās pieejas argumentēšanai tika piesaukta arī vēsturiskā pieredze, kad teritoriālas vienības un tajās dzīvojošās sabiedriskās grupas pašas labprātīgi apvienojās kopīgu problēmjaudātājumu risināšanai, tādējādi veidojot valstis⁸⁵. No tā izrietēja, ka pašvaldības valstī ir pašas labprātīgi «iestājušās», kas savukārt pamato pašvaldību pašnoteikšanās tiesības un nostiprina zināmu pašvaldību «neatkarību». Kā vēl viens arguments pašvaldību sabiedriskās pārvaldes formas statusa pamatošanai tika piesaukta arī valsts un vietējās sabiedrības interešu nošķirtība, jo valsts un vietējās sabiedrības intereses bieži vien var nesakrist.⁸⁶

Ievērojamākais sabiedriskās pieejas pārstāvis bija Oto fon Gierke (*Otto Friedrich von Gierke*, 1841–1921). Viņš skaidroja, ka katrā apdzīvotā vietā pastāv teritorijas apbūves, sanitārās tīrības un sabiedriskās kārtības nodrošināšanas problēmas. Šo problēmu risināšanā ir ieinteresēti visi attiecīgās teritorijas iedzīvotāji neatkarīgi no sociālās izcelšanās vai politiskajiem uzskatiem. Kopējās intereses arī pamato šādas sociālās kopienas pastāvēšanu attiecīgajā teritorijā, kas arī ir pašvaldības veidošanās pamatojums, tātad pašvaldību izcelšanās pamatā ir vietējās sabiedrības vajadzība.⁸⁷

Ievērojama loma pašvaldības sabiedriskās izcelšanās pamata skaidrošanai Francijā bija arī franču juristam Morisam Orju (*Maurice Hauriou*, 1856–1929), kurš

⁸⁴ Pieeju vietējās pašvaldības pastāvēšanu pamatot ar cilvēku dabiskajām tiesībām plaši izmantoja arī 20. gadsimta sākuma krievu tiesību zinātnieki. Tika norādīts, ka tiesības uz pašvaldību (pašpārvaldes tiesības) ir dabiskās tiesības veidot sabiedriskas apvienības, un tās ir veidojušās līdz ar sabiedrības attīstību, tāpēc ir nepamatoti šīs tiesības ierobežot (skat., piem.: **Ковалевский М. М.** *Общее учение о государстве*. Лекции, читанные в 1908 – 1909 гг. СПб, 1909, с. 41–46).

⁸⁵ Valststiesību teorijā tiek aprakstīti Senās Grieķijas, Senās Romas, viduslaiku Šveices un Anglijas valstu izveidošanās piemēri, kā arī federatīvo valstu izveidošanas piemēri. Vairāk skat.: **Ковалевский М. М.** *Общее учение о государстве*. Лекции, читанные в 1908 – 1909 гг. СПб, 1909, с. 104. Salīdz. skat. Bavārijas pavalsts Vācijā izveidošanās piemēru 1896. gadā, kad brīvprātīgi apvienojās 41 brīvpilsēta: **Riederle M. W.** *Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren. Ihre rechtliche Stellung am Beispiel des Freistaats Bayern*. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1995, S. 4.

⁸⁶ Pieeja skaidrot pašvaldību kā sabiedrības pārvaldes formu savu aktualitāti nav zaudējusi arī mūsdienās. Mūsdienu ekonomikas zinātnes pārstāvji profesors Edvīns Vanags un asociētā profesore Inga Vilka savā kopīgajā pētījumā «Pašvaldību darbība un attīstība» ir piedāvājuši skaidrojumu, kas lielā mērā atbilst viedoklim par pašvaldību kā sabiedrības pārvaldes formu: «Pašvaldība ir noteiktā teritorijā dzīvojošu pilsoņu (vai atsevišķās valstīs – iedzīvotāju) izveidota vietējā vara, kas darbojas šajā teritorijā. Par pašvaldību var uzskatīt vietējās lēmējvaras un izpildinstitūciju kopumu» (**Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 111. lpp.). Salīdz. skat.: **Pūķis M.** *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 25. lpp.

⁸⁷ Vairāk skat.: **Gierke O.** *Natural Law and the Theory of Society, 1500 to 1800*. New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd. in Clark, 2001, pp. 37–43.

pašvaldību pastāvības pamatošanai izmantoja pašvaldību izcelšanās politisko argumentu.⁸⁸

Valstiskās pieejas pamatā savukārt bija viedoklis, ka pašvaldība pastāv tikai tāpēc, ka tas ir izdevīgi valstij. Valsts centrālās iestādes nespēj patstāvīgi sniegt pakalpojumus visā valsts teritorijā, tāpēc valsts veido pašvaldības. Pašvaldības pēc savas būtības ir tikai valsts varas turpinājums – «valsts aģenti teritoriālajās kopienās», kas saskaņā ar valsts noteikto tiesisko ietvaru, īsteno valsts pārvaldes funkcijas un sniedz iedzīvotājiem dažādus valsts pakalpojumus. Valstiskās pieejas ietvaros tika pamatota arī tā saukto deleģēto pilnvaru teorija. Atbilstoši šai teorijai tika uzskatīts, ka dažādas teritoriālās sabiedrības pārvaldes formas par valsts pārvaldes subjektu kļūst tikai tad, kad tam valsts parlaments deleģē pilnvaras.⁸⁹

Valstiskās pieejas ievērojamākie pārstāvji bija jau pieminētie vācu tiesību zinātnieki Lorencs fon Šteins un Rūdolfs fon Gneists. Tāpat valstisko pieeju pašvaldības izcelšanās pamatošanai izmantoja Juliuss Hačeks (*Julius Hatschek*, 1872–1926)⁹⁰, Georgs Jelineks (*Georg Jellinek*, 1851–1911) un Karls Gerbers (*Carl Friedrich von Gerber*, 1823–1891).

Lorencs fon Šteins, piemēram, uzskatīja, ka pašvaldībām pamatā ir mācība par valsti kā teritoriālu korporāciju ar juridiskas personas tiesībām. Pašvaldība ir pastarpināta valsts pārvalde, kurai valsts savās interesēs ir uzticējusi noteiktu kompetences apjomu. Līdz ar funkcijām nodotā valsts atbildība par to izpildi arī pamato zināmu pašvaldības patstāvību.⁹¹ Rūdolfs fon Gneists savukārt uzskatīja, ka pašvaldība ir politiskas pārvaldes veidojums, kad noteiktā teritoriālā kopienā dzīvojoši cienījami cilvēki apvienojas, lai kopīgi īstenotu noteiktas valsts teritorijas daļas

⁸⁸ **Gray C. B.** *The Methodology of Maurice Haurio: Legal, Sociological, Philosophical*. Amsterdam and New York: Rodopi, 2010, p. 5.

⁸⁹ Vairāk skat.: **Еллинек Г.** *Общее учение о государстве*. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004, с. 608–617; skat. arī: **Редлих И.** *Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Том 1*. Санкт-Петербург: Типография Альтшулера, 1907, с. 2–8.

⁹⁰ Tiesību zinātnieks J. Hačeks savā 1898. gada pētījumā «Pašvaldības politiskā un juridiskā nozīme» (*Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung*, 1898) pievienojas R. fon Gneista idejām, norādot, ka pašvaldība kā jēdziens ir vēsturiski atvasināta kategorija, tāpēc tam piemīt ne tik daudz juridiska jēdziena, cik politiska principa būtība. Nav īpašas atšķirības starp valsts pārvaldi un pašvaldību, jo pēdējā ir tikai tās paveids. Kā būtisku argumentu pašvaldības atkarībai no valsts viņš norāda arī pašvaldību finansiālo nepatstāvību. Pašvaldības nevar būt neatkarīgas no valsts, jo viņu finanšu iespējas ir ierobežotas. Valsts savu kompetenci tikai pēc izdevīguma ir nodevusi pašvaldībām, tāpēc ideja par pašvaldības pašas kompetenci ir nepamatota. Sākotnēji tieši valstij rodas kompetence, ko tā vēlāk nodod pašvaldībai (**Hatschek J.** *Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung*. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1898, S. 88.–89., 91.).

⁹¹ Vairāk skat.: **Stein L.** *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*. Stuttgart: Verlag der Cotta'sche Buchhandlung, 1870, S. 25.–32.

pārvaldi, par to nesaņemot nekādu atlīdzību. Pašvaldības amatos šie cienījamie cilvēki var tikt ievēlēti vai iecelti. Pēc viņa ieskatiem, pašvaldību patstāvību var skaidrot tikai ar to pārvaldības orgāna izveidošanas kārtību un šajos orgānos ieceltajām amatpersonām.⁹² Teorijā tiek atzīmēts, ka L. fon Šteina un R. fon Gneista ideju par pašvaldību valstisko pamatu būtiski ietekmēja Georga Hēgeļa (*Georg Wilhelm Friedrich Hegel*, 1770–1831) filozofiskā mācība par pilsonisko sabiedrību.⁹³

Tieši valstiskās pieejas idejas bija Latvijas pašvaldību sistēmas veidošanās pamatā, kas tiesību vēsturnieku pētījumos pamatoti tiek saistīts ar pilsētu un pagastu (lauku) kārtu pašvaldību izveidošanu un centieniem paplašināt etnisko iedzīvotāju tiesības piedalīties pašvaldību vēlēšanās⁹⁴, kas ļautu pēc iespējas plašam vietējās kopienas iedzīvotāju kopumam iesaistīties vietējās nozīmes jautājumu risināšanā.

Par teritoriālo pašvaldību izveidošanu Latvijas teritorijā var sākt runāt tikai kopš valsts neatkarības iegūšanas 1918. gadā, ko apstiprina arī latviešu vēsturnieka Ādolfā Šildes secinājums: «[...] tikai līdz ar Latvijas valsts nodibināšanos pašķīrās ceļš visplašākai visu iedzīvotāju slāņu darbībai pilsētu un lauku pašvaldību dzīvē.»⁹⁵

Vērtējot Latvijas pilsētu pašvaldības idejas izcelšanos, īpaši jāatzīmē pēc Rietumeiropas pilsētu parauga izveidotā Rīgas pilsētas pašpārvalde⁹⁶, kas dažādos vēstures avotos tiek aprakstīta jau kopš 13. gs. sākuma.⁹⁷ Šajā laikā Rīgas pilsētai tika piešķirtas pilsētas tiesības (1227. g.)⁹⁸ un arī Rīgas pilsētā iepazīna cilvēka brīvības

⁹² Vairāk skat.: **Gneist R.** *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen: Mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1869, S. 3.–4. Papildus skat.: **Kahl W.** *Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, S. 143.–144.; **Borchmann M., Breithaupt D., Kaiser G.** *Kommunalrecht in Hessen*. 3. Auflage. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag, 2006, S. 10.–11.

⁹³ **Burgi M.** *Kommunalrecht*. 3. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2010, S. 22.

⁹⁴ Vairāk skat.: **Augškalns J.** Rīgas pilsētas pašvaldības vēlēšanas līdz Latvijas valsts nodibināšanai // *Latvijas Pilsētu savienības rakstu krājums I*. Rīga: Latvijas Pilsētu savienības izdevums, 1930, 67.–111. lpp.

⁹⁵ **Šilde Ā.** *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts*. Stokholma: Daugava, 1976, 64.–75. lpp.

⁹⁶ Par pilsētu tiesībām vairāk skat.: **Osipova S.** Namnieku tiesību avoti un komentārs. Pilsētu tiesību vēstures pārskats // *Latvijas tiesību avoti. Teksti un komentāri. Seno paražu un Livonijas tiesību avoti 10. gs.–16. gs.* 1. sējums. Dr. habil., iur., profesora, Tiesību teorijas un politikas zinātņu katedras vadītāja Edgara Melķiša redakcijā. Rīga: A/S Poligrāfists, 1998, 157.–159. lpp; skat. arī: *Latvju enciklopēdija: otrais sējums*. Redaktors A. Švābe Stokholma: Apgāds Trīs Zvaigznes, 1950–1951, 1948.–1949. lpp.; **Ducmanis K.** *Iz Baltijas provinču tiesībām*. Rīga: P. Bērziņa grāmatu pārdošanas apgādībā, 20. lpp.; **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerblichkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 121.

⁹⁷ Vairāk skat.: **Straubergs J.** *Rīgas vēsture*. Rīga: Grāmatu draugs, 1937, 89.–92. lpp.

⁹⁸ **Napiersky J. G. L.** *Die Quellen des Rigischen Stadtrechts bis zum Jahr 1673 / Herausgegeben von*

apzīmējumu *Stadtluft macht frei!*.⁹⁹ Tomēr Rīgas un arī citu Latvijas pilsētu pārvaldes līdz pat 20. gs. nevarēja uzskatīt par teritoriālajām, bet gan par kārtu pašvaldībām, jo pilsētas pārvaldīja privileģēto iedzīvotāju kārtas.¹⁰⁰ Latvijas pilsētās līdz pat 19. gs. otrajai pusei darbojās akti par pilsētas tiesību piešķiršanu, kuriem par pamatu visbiežāk izmantoja Rīgas pilsētas tiesību paraugu.¹⁰¹

Latvijas pilsētās līdz 1930. gadam darbojās 1917. gada Krievijas pilsētu nolikums (*Городовое Положение. 9 июня 1917 г.*), kas bija izstrādāts saskaņā ar 1870. gada Krievijas impērijas pilsētu nolikumu (*Городовое положение Российской империи. 28 июня 1870 г.*)¹⁰², kuram par pamatu savukārt tika izmantots 1808. gada 19. novembra Prūsijas pilsētu likums (*Die Preussischen Städteordnung vom 19. november 1808.*)¹⁰³. Latvijas 1930. gada Pilsētu pašvaldības likuma pamatā tika izmantota 1917. gada Krievijas pilsētu likuma redakcija un tobrīd jau esošā Latvijas pilsētu pašvaldību darbības prakse.¹⁰⁴

Par pagasta kārtas pašvaldības¹⁰⁵ veidojumiem savukārt var runāt kopš 19. gs. sākuma zemnieku brīvlaišanas likumu pieņemšanas Kurzemē (*закон 1817 г. об отмене крепостного права в Курляндской губернии*) un Vidzemē (*закон 1819 г. об отмене крепостного права в Лифляндской губернии*).¹⁰⁶ Saskaņā ar minētajiem

J. G. L. Napiersky. Rīga: J. Deubner, 1876, S. X. Salīdz. skat.: **Osipova S.** Rīgas pilsētas tiesības 13. gs. // *Tiesību spogulis. Zinātnisko rakstu krājums tiesību teorijā un vēsturē*. Dr. iur. S. Osipovas zinātniskā redakcija. Rīga: Biznesa augstskola Turība, 1999, 12.–16. lpp

⁹⁹ Vairāk skat.: **Augškalns J.** Rīgas pilsētas pašvaldības vēlēšanas līdz Latvijas valsts nodibināšanai // *Latvijas Pilsētu savienības rakstu krājums I*. Rīga: Latvijas Pilsētu savienības izdevums, 1930, 58.–59. lpp.

¹⁰⁰ Piem., vēsturnieks J. Straubergs norāda, ka «jaunā 14. g. simtenī Rīga ieiet jau ar izveidotu pašvaldības iekārtu, kā arī stabili likumu kodeksu, un zināmām pastāvīgām tradīcijām iedzīvotāju iekšējā dzīvē. Savas iekšējās dzīves jautājumus Rīga 13. g. simtenī bija lielā mērā paguvusi nokārtot un stabilizēt, bet gluži otrādi tas bija ar Rīgas politisko stāvokli» (**Straubergs J.** *Rīgas vēsture*. Rīga: Grāmatu draugs, 1937, 94. lpp.). Par Rīgas pilsētas kārtu pārvaldi līdz 20. gadsimta sākumam skat. arī: **Šilde Ā.** *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts*. Stokholma: Daugava, 1976, 35.–37. lpp.

¹⁰¹ **Mucinieks P.** *Latvijas pašvaldību iekārta*. Rīga: L.U. Studentu padomes grāmatnīcas izdevums, 1938, 15. lpp. Salīdz. skat.: **Grīns J.** *Kurzemes un Zemgales hercogistes satversme*. Rīga: Valters un Rapa, 1927, 37.–38. lpp.

¹⁰² Vairāk skat.: **Mucinieks P.** *Latvijas pašvaldību iekārta*. Rīga: L.U. Studentu padomes grāmatnīcas izdevums, 1938, 62.–66. lpp.

¹⁰³ Par 1808. gada Prūsijas pilsētu likumu un tā idejisko ietekmi uz citām Eiropas valstīm vairāk skat.: **Brüning Chr., Vogelgesang K.** *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*. 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 47; 51.–53.

¹⁰⁴ **Mucinieks P.** Latvija [27. Pašvaldības] // *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XI. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1934–1935, 21009. sl.

¹⁰⁵ Par Vidzemes pagastu pārvaldi līdz 19. gs. vairāk skat., piem.: **Švābe A.** *Vidzemes pagastu vēsture. Vidzemes pagastu pašvaldības*. Rīga: iekšlietu ministrijas Pašvaldību departamenta izdevums, 1937, 3.–10. lpp.

¹⁰⁶ **Mucinieks P.** *Latvijas pašvaldību iekārta*. Rīga: L.U. Studentu padomes grāmatnīcas izdevums,

likumiem Kurzemes un Vidzemes pagastos tika atcelta dzimtbūšana un tie ieguva administratīvo vienību statusu.¹⁰⁷ Pagasti gan joprojām palika tikai kārtu pārvaldes vienības, jo tajos ietvēra tikai attiecīgā pagasta zemnieku kārtas iedzīvotājus.¹⁰⁸ Situāciju pagastu pārvaldībā nedaudz izmainīja 1866. gada likums «Par Baltijas pagasta sabiedrību pārvaldes izveidošanu» (*положение 19 февраля 1866 г. о волостном общественном управлении в Остзейских губерниях*), ar kuru tika izveidota sākotnējā pagasta pārvaldes institucionālā sistēma un paplašinātas zemnieku kārtas iedzīvotāju tiesības piedalīties pagasta darbā.

20. gs. sākumā bija arī vairāki mēģinājumi pagastu kārtu pašvaldības pārveidot par teritoriālajām (zemstu) pašvaldībām, kas samērā plaši tika aprakstīti latviešu presē, tomēr tie savu mērķi nerasniedza.¹⁰⁹ Teritoriālas pašvaldības statusu pagasts ieguva tikai ar 1918. gada Latvijas pagastu satversmes pagaidu likuma pieņemšanu, kuram par pamatu izmantoja 1866. gada likumu.¹¹⁰ Savukārt 1922. gadā tika pieņemts pirmais Latvijas Republikas laika Pagastu pašvaldību likums.¹¹¹

Latvijas pašvaldību sistēma darbojās līdz pat 1934. gadam, kad Latvijā tika nodibināts Kārļa Ulmaņa autoritārais režīms.¹¹² Tas būtiski ietekmēja arī Latvijas pašvaldību sistēmu, jo demokrātiski vēlētās pašvaldības praktiski beidza darboties.¹¹³

1938, 119. lpp.

¹⁰⁷ «Pagastus kā teritoriālas vienības izveidoja ar 1804. gada 20. februāra «Likumu Vidzemes zemniekiem», ar kuriem tika nodibināta pagastu zemnieku tiesa», kurai tika piešķirtas arī dažas pašvaldības funkcijas. Vairāk par šo likumu un tā pieņemšanas iemesliem skat.: **Smilga V.** Pagastu pašvaldību sākumi // *Pašvaldību Dzīve*, 1935, Nr. 27, 28, 31.

¹⁰⁸ Pagasta kā administratīvas vienības izveidošana nebija saistīta ar mērķi uz tā pamata veidot pašvaldību. V. Smilga to skaidro šādi: «Lai radītu iestādi, kas kroņa priekšā atbild visu zemnieku vārdā, kas uzņemas daļu no muižai piederējušiem pienākumiem, kā arī lai zemniekiem zināmos gadījumos būtu iespēja saņemt palīdzību un dažu citu nolūku pamudināta, valdība ar 1817. gada zemnieku likumiem nodibināja pagastu» (**Smilga V.** Pagastu pašvaldību sākumi // *Pašvaldību Dzīve*, 1936, Nr. 31).

¹⁰⁹ Skat., piem.: Priekšlasījums par zemstēm Latviešu Izglītības Biedrībā // *Lidums*, 1914. gada 31. janvāris, Nr. 9; salīdz. skat.: **Šilde Ā.** *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts*. Stokholma: Daugava, 1976, 29. lpp.

¹¹⁰ **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 100. lpp.

¹¹¹ *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XI. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1934–1935, 21010.–21011. sl. Skat. arī: **Landers K.** *Latvijas vēsture. XIX. Gadu simtenis. Trešā daļa*. Pēterburga: «Imantas apgādība», 1909, 195.–198. lpp.

¹¹² Šādu nedemokrātisku pašvaldību sistēmas izmaiņu nepieciešamība tika pamatota ar nepieciešamajām reformām, lai palielinātu pašvaldību darba lietderību un amatpersonu individuālo atbildību. Jau 1934. gada 7. marta radio runā iekšlietu ministrs V. Gulbis, kurš bija K. Ulmaņa ideju atbalstītājs, norādīja: «Pašvaldību reforma ir viens no lielākiem un svarīgākiem darbiem, ko uzsākusi tagadējā valdība. [...] Vadošie principi uzsāktā pašvaldību reformas darbā ir taupība, lietderība un neatbildīgas kolēģijas vietā likt lielāku personīgu atbildību» (*Pašvaldības Balss*. Rīga: Latvijas Pilsētu savienība, 1934, Nr. 7/8).

¹¹³ Valstiskās pieejas doktrīnu atziņas būtiski ietekmēja Latvijas 30. gadu pašvaldību tiesību pētniekus, kuru pētījumos ir acīmredzama Kārļa Ulmaņa autoritārās varas ideja un, iespējams, cenzūra. Laikraksta

Pašvaldību sistēmas demokrātiskas izmaiņas, iespējams, varēja notikt tikai pēc tam, kad 1939. gada 21. jūnijā tika pieņemts jauns pilsētu pašvaldību likums. Pēc tiesību vēsturnieka Jāņa Lazdiņa domām: «Ar tā stāšanos spēkā radās it kā iluzora cerība atgriezties pie parlamentārās iekārtas. Vai šī virzība novestu pie demokrātisko pamatprincipu atjaunošanas, šobrīd ir grūti pateikt, jo loģisko attīstību pārtrauca padomju okupācija.»¹¹⁴

Pēc padomju okupācijas 1940. gadā iesākās Latvijas pirmās (kaut arī autoritāra režīma) pašvaldību sistēmas beigas, kas pilnībā noslēdzās pēc Otrā pasaules kara¹¹⁵. Pašvaldības ideja bija pretrunā sociālistiskās valsts izveidošanas teorijai, kur pašvaldību centralizācija bija pirmais solis sabiedrības kā «vienota politiska un saimnieciska organisma veidošanā kopējā pasaules sociālismā». Šāda valsts un pašvaldības īpatnēja «simbiozes» modeļa¹¹⁶ pastāvēšanu pamatoja kopienu sociālisma ideja, kas savukārt kalpoja par teorētisko argumentāciju pašvaldību sistēmas likvidācijai.¹¹⁷ Padomju periodā pastāvēja tikai vietējie valsts varas un valsts pārvaldes orgāni.¹¹⁸

«Pašvaldību Darbinieks» 1935. gada jūnija numurā publicētajā rakstā «Pašvaldību nozīme valsts dzīvē» autoritāras valsts garā tika norādīts: «Labi noorganizētas pašvaldības vienkāršo un atvieglo centrālo valsts iestāžu darbu, ienesot stabilitāti valsts dzīvē. [...] Visļauņāk ir, ja pašvaldības sāk izveidoties par politiskām vienībām, kas rada separātismu un «autonomijas» tieksmes. [...] Zināms, atkarībā no tā, kā pašvaldības ir noorganizētas, viens otrs no šiem uzdevumiem var būt izņemts no pašvaldības kompetences un nodots valstij, bet var būt, ka pašvaldības tiesības ir tik plašas, ka tai ir nodotas arī tādas funkcijas, kam būtu jāpiekrīt valstij» (*Pašvaldību Darbinieks*. Rīga: Rīgas pilsētas darbinieku biedrības izdevums 1935. gada jūnijs, Nr. 6).

¹¹⁴ **Lazdiņš J.** *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*. 6. nodaļa. *Tiesības autoritārā režīma laikā (1934–1940)*. Mācību grāmata juridiskajām augstskolām un fakultātēm. Rīga: LU žurnāla «Latvijas Vēsture» fonds, 2000, 270. lpp.

¹¹⁵ Nacistiskās Vācijas okupācijas periodā (1941–1945) radās cerība, ka nodibinātā Latvijas pašvaldību sistēma atsāks darboties, un tāda arī tika izveidota, bet tā darbojās atbilstoši kara apstākļiem, un tās tālāku attīstību pārtrauca Otrā pasaules kara beigas. Vairāk skat.: **Lazdiņš J.** *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*. 8. nodaļa. *Nacistiskās Vācijas okupācijas periods Latvijas tiesībās (1941–1945)*. Mācību grāmata juridiskajām augstskolām un fakultātēm. Rīga: LU žurnāla «Latvijas Vēsture» fonds, 2000, 357.–360. lpp.

¹¹⁶ Krievu tiesību zinātnieku pētījumos šādas valsts pārvaldes modelis tiek saukts arī par padomju partokrātisko vietējās pārvaldes sistēmu (skat., piem.: **Василенко И. А.** *Государственное и муниципальное управление*. Москва: Гардарики, 2005, с. 233).

¹¹⁷ Viens no pirmajiem šādu pašvaldību lomu tiesiskā sociālistiskā valstī pamatoja austriešu tiesību zinātnieks Antons Mengers (*Anton Menger von Wolfensgrün*, 1814–1906), savā darbā atsaucoties uz utopistu – sociālistu Etjāna Morelli (*Étienne-Gabriel Morelly*, 1717–?), Anrī Sensimona (*Henri de Saint-Simon*, 1760–1825), Šarla Furjē (*Charles Fourier*, 1772–1837) un Roberta Ouena (*Robert Owen*, 1771–1858) pētījumiem. Vairāk skat.: **Менгер А.** *Новое учение о государстве*. Санкт-Петербург: С. Скирмунта, 1905, с. 238–245. Pašvaldību novērtējumu var izsecināt arī no padomju varas ideoloģijas teorētiķa V. I. Ļeņina (*Владимир Ильич Ленин*, 1870–1924). Viņš municipalitāti dēvēja par «sīkpilsoniskā mietpilsoniskuma un reformistiskā «sastinguma» vidi». **Ļeņins V. I.** *Valsts un revolūcija*. Rīga: Zvaigzne ABC, 2010, 70. lpp.

¹¹⁸ Vairāk skat.: **Millers V., Stumbiņa E., Bušveide V.** *Padomju valststiesības*. 2. nodaļa. *Padomju tiesības*. V. Millera un E. Meļķiša redakcijā. Rīga: Zvaigzne, 1978, 71.–73. lpp.

Tomēr arī pēc Padomju Sociālistisko Republiku Savienības izveidošanas pašvaldības principa ideja Eiropā likumsakarīgi turpināja attīstīties. Pēc Otrā pasaules kara Rietumeiropā faktiski beidzās process vienotas valsts un pašvaldību kompetences sistēmas izveidošanai un radās *kompromisa pieeja* pašvaldības būtības skaidrošanai. Šai laikā tika noraidīta tradicionālā pašvaldību un valsts pretstatīšanas ideja, atzīstot pašvaldības divējādo dabu – gan demokrātiskās vietējo iedzīvotāju «dabiskās pašpārvaldes tiesības» vietējās teritorijas pārvaldē, gan pašvaldības lomu vienotas valsts politikas īstenošanā.

Latvijas pašvaldību sistēma tika atjaunota pēc Latvijas Republikas neatkarības atgūšanas 1991. gadā – šis posms aplūkots pētījuma III nodaļā.

Vērtējot mūsdienu pašvaldības, vācu tiesību zinātnieks M. Geiss precīzi norāda, ka mūsdienu Eiropas pašvaldībās ir vērojama jauna ekonomiskās pārvaldes modeļa *New Public Management* ieviešana un īstenošana. Galvenās problēmas ir saistītas ar uzņēmējdarbības ekonomikas elementu ieviešanu komunālajā saimniecībā un uz ienesīgumu orientētu skatījumu administratīvo lēmumu pieņemšanā. Aktuālas pašvaldību tiesību tēmas sakarā ar pašvaldību finanšu trūkumu koncentrējas galvenokārt uz pašvaldības ekonomiku, budžetu, kompetences jautājumiem un ES tiesībām. Galvenais jautājums valststiesību teorijā ir, vai pašvaldības vispār vēl joprojām pilda savu kompetenci, vai arī ir finansiāli, personāli un strukturāli pārslogotas sakarā ar neaptveramo kompetences apjomu? Teorijā ir arī novērots, ka arvien vairāk pašvaldību ikdienu ietekmē ES tiesības.¹¹⁹

1.3. Pašvaldību saimes un to būtiskās pazīmes

Katrā valstī ir sava vēsturiski izveidojusies pašvaldības sistēma ar noteiktiem būtiskiem sistēmas elementiem. Pēc valsts un pašvaldību attiecību regulējuma īpatnībām (attiecībām ar centrālo valsts varu; pašvaldības institūciju ievēlēšanas vai iecelšanas amatā; pašvaldību kompetences rakstura u. c.) dažādu valstu pašvaldību sistēmas tiek grupētas pašvaldību saimēs.¹²⁰ Par vadošajām Eiropā tiek uzskatītas

¹¹⁹ Vairāk skat.: Geis M. E. *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 18.–19. Salīdz. skat.: Badura P., Breuer R., Danwitz T., Krebs W., Kunig P., Ruland F., Schmidt-Assmann E., Schoch F. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags, 2005, S. 12.–15.

¹²⁰ Vairāk skat.: Stucka A. *Administratīvās tiesības*. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009, 194.–198. lpp.

municipālā (anglosakšu) pašvaldību saime un *bipolārā (romāņu-ģermāņu) pašvaldību saimes*, kas apvieno dažādu valstu pašvaldību sistēmas.¹²¹

Pašvaldību saimju iedalījumam ir tikai nosacīta līdzība ar tiesību teorijā aplūkojamo tiesību saimju iedalījumu¹²², jo tā pamatā ir nevis izpratne par tiesību avotiem un to hierarhiju, bet gan dažādu valstu pašvaldību sistēmu izveidošanās vēsturiskie, funkcionālie, konstitucionālie un politiskie aspekti.

Mūsdienās arvien vairāk ir novērojama tendence dažādās pašvaldību saimēs esošām valstu pašvaldību sistēmām tuvināties, kas ir saistīts ar pašvaldības tiesību harmonizēšanos vienotā Eiropas tiesiskajā telpā, ko būtiski ietekmējusi Eiropas Vietējo pašvaldību harta. Tomēr joprojām saglabājas arī atšķirības, jo vairākas Eiropas Padomes valstis (piem., Francija, Beļģija, Dānija, Nīderlande un Austrija) šo hartu joprojām pilnībā nav ratificējušas, kas tiek pamatots ar attiecīgo valstu pašvaldību sistēmu īpatnībām, vēsturiskajām tradīcijām un valsts pārvaldes sistēmas uzbūvi.

Municipālā (anglosakšu) pašvaldību saime sākotnēji ir attīstījusies Lielbritānijā, darbojas Amerikas Savienotajās Valstīs (ASV), Austrālijā, Kanādā, Norvēģijā un Dānijā. Saimi raksturo tas, ka:

- 1) pašvaldības priekšgalā darbojas koleģiāla pārstāvniecības institūcija (padome), kuru ievēlē vietējie iedzīvotāji un kurai pašvaldībā ir augstākā lēmējvara un izpildinstitūciju kontroles vara;
- 2) pārstāvniecības institūciju vada vadītājs (mērs, priekšsēdētājs), kuru dažādās valstīs atšķirīgi var ievēlēt vai nu iedzīvotāji, vai padome;
- 3) nepastāv ievēlēto institūciju (padome un priekšsēdētājs) hierarhija;
- 4) pašvaldības kompetenci raksturo princips – pašvaldību institūcijas drīkst darīt tikai to, kas noteikts likumā;

¹²¹ Zinātniskajā literatūrā minētās pašvaldību saimes tiek dēvētas arī par: *angļu pašvaldību grupas modelis* un *franču pašvaldību grupas modelis* (vairāk skat.: **Vetter A.** *Local politics: a resource for democracy in Western Europe? Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens' Attitudes toward Politics*. Plymouth: Lexington Books, 2007, pp. 89–92; salīdz. skat.: **Goodnow F. J.** *Comparative Administrative Law: An Analysis Of The Administrative Systems National and Local, of the United States, England, France and Germany*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005, pp. 38–45). E. Vanags un I. Vilka dažādu valstu pašvaldību sistēmas savukārt iedala divās grupās, nosaucot tās arī par pašvaldības modeļiem: uzraudzības sistēma un decentralizētā sistēma (vairāk skat.: **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 13.–15. lpp.). Krievu tiesību zinātnieku pētījumos papildus divām nosauktajām tiek minēta arī padomju pašvaldību saime, kas pastāv, piemēram, Kubā un Vjetnamā (**Василенко И. А.** *Государственное и муниципальное управление*. Москва: Гардарики, 2005, с. 233).

¹²² Par tiesību saimju iedalījumu vairāk skat.: **Леже Р.** *Великие правовые системы современности*. 2-е издание, переработанное. Москва: Волтерс Клувер, 2010, с. 9–58.

5) pašvaldību autonomo funkciju izpildi speciāla pašvaldību likuma ietvaros kontrolē īpaša ministrija; valsts deleģēto funkciju izpildi kontrolē – nozaru ministrijas;

6) pašvaldību pieņemtos lēmumus var pārsūdzēt tiesā gan pēc valsts institūciju, gan pēc privātpersonu iniciatīvas.

No valststiesību teorijas viedokļa īpatnējs pašvaldību institucionālās organizācijas piemērs ir ASV, kur pastāv dažādi municipālās sistēmas modeļi un iedalījuma pamatā ir pašvaldības padomes un mēra attiecību regulējums. Salīdzinājumā ar Lielbritāniju, kur pašvaldības padomes tiek uzskatītas par vienīgajām publiskās varas pārstāvēm vietējā pārvaldes līmenī, bet visas pārējās pašvaldību institūcijas tiek uzskatītas par atkarīgām no padomes, ASV padomei piekrīt tikai pašvaldības darbības pamatjautājumi, īpaši – jautājumi, kas saistīti ar vietējās lēmējvaras funkcijas izpildi; politiskās varas funkcijas īstenošana, kas saistīta ar pašvaldību galveno darbības aktivitāšu formulēšanu; nozīmīgāko pārvaldes jautājumu risināšana, amatpersonu iecelšana izpildinstitūcijās un to kontrole.¹²³

Bipolārā (romāņu-ģermāņu) pašvaldību saime sākotnēji ir attīstījusies Francijā, un to raksturo tas, ka:

1) administratīvi teritoriālā vienībā paralēli darbojas pašvaldība un tiesā valsts pārvalde;

2) vietējās pašvaldības apveltītas ar publisko tiesību subjekta tiesībām;

3) vietējā pašvaldībā ir pārstāvniecības institūcija, izpildinstitūcijas vadītājs un izpildinstitūcijas;

4) kompetence tiek noteikta vispārēji (darbojas princips «atļauts viss, kas nav aizliegts»);

5) vietējās pašvaldības visbiežāk kontrolē pašvaldībā esošs valsts kalpotājs.

Pastāv vairāki romāņu-ģermāņu saimes modeļi, no kuriem par galvenajiem tiek uzskatīti: *romāņu modelis* (Francijā, Itālijā, Spānijā, Portugālē, Grieķijā), kam raksturīga dažādu pašvaldību administratīvi teritoriālo vienību statusa unifikācija, koleģiālu izpildinstitūciju esamība; *ģermāņu modelis* (Vācijā, Austrijā, Beļģijā, Šveicē), kam raksturīga arī vietējās pašvaldības organizācijas formu un metožu

¹²³ Salīdz. skat.: **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005. 81.–82. lpp.; **Rags Z.** *Vietējās pārvaldes organizācijas un darbības tiesiskais nodrošinājums ārvalstīs (Ārvalstu pašvaldību tiesības)*. 1. daļa. Rīga: P&K, 2004, 75.–82. lpp. Par ASV pašvaldību sistēmu vairāk skat.: **Morgan D. R., Robert E.** *England Managing urban America*. New Jersey: Chatman House Publishers, Inc., Chatham, 1996, pp. 62–67; **Gray V., Eisinger P.** *American States and Cities*. New York: Harper Collins Publishers, 1991, p. 188; **Stevenson S. M.** *Understanding local government*. Newark, NJ: LexisNexis, 2009, pp. 1–5.

daudzveidība, sīks un detalizēts pašvaldību statusa raksturojums, izdalītas obligātas un fakultatīvas pašvaldību funkcijas; *skandināvu modelis* (Zviedrijā, Norvēģijā, Somijā), kur pārvaldes funkciju sadalījums starp dažādiem pārvaldes līmeņiem tiek noteikts atbilstoši lietderības principam, vietējām pašvaldībām tiek nodotas sociālās funkcijas; *latīņamerikāņu modelis* (Argentīnā, Brazīlijā, Venecuēlā, Meksikā, Peru), kam raksturīga diferencēta pieeja pārvaldei pilsētās un lauku teritorijās, tradicionālo pārvaldes formu piemērošana, politiskā vara un administratīvā vara vietējā līmenī sakrīt.¹²⁴

Vācijā, kurai ir būtiska nozīme Latvijas pašvaldību sistēmas izveidei, nozīmīgākās pašvaldības institūcijas ir kopienas padome, burgmistrs (oberburgmistrs) un padomes izveidotās komisijas. Arī Vācijā pašvaldības padome ir augstākais pārvaldes orgāns, kas risina svarīgākos pašvaldības kompetences jautājumus. Pētot atsevišķas Vācijas pašvaldības, var konstatēt, ka pastāv vairāki pašvaldības pārvaldes modeļi, kuros pašvaldības burgmistram ir atšķirīga nozīme. Izplatītākie modeļi Vācijā ir *maģistrāta modelis*, *ziemeļvācu padomes modelis*, *burgmistra modelis* un *dienvīdvācu modelis*.¹²⁵

Latvijas pašvaldību sistēmu raksturo šādas pazīmes:

1) pašvaldības priekšgalā darbojas koleģiāla pārstāvniecības institūcija dome, kuru ievēlē vietējie iedzīvotāji un kurai pašvaldībā ir augstākā lēmējvara un izpildinstitūciju kontroles vara;

2) pārstāvniecības institūciju vada vadītājs (domes priekšsēdētājs); nepastāv ievēlēto institūciju (dome un priekšsēdētājs) hierarhija;

3) pašvaldības domes kompetenci raksturo princips – pašvaldību institūcijas drīkst darīt tikai to, kas noteikts likumā;

¹²⁴ Vairāk skat.: *Административное право зарубежных стран. Учебник* / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шгатиной. Москва: Спарк, 2003, с. 88–90.

¹²⁵ *Kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland* // http://www.kommunalwahlbw.de/kommunale_selbstverwaltung.html. Par Vācijas pašvaldību modeļiem skat. arī: *Magistratsverfassung Schleswig-Holstein* // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv038258.html>; **Schramm M.** Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung. *Erich Schmidt Verlag GmbH & Co.*, Berlin, 2006, S. 155.–215.; *Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz. Herausgegeben von den kommunalen Spitzenverbänden Rheinland-Pfalz: Gemeinde- und Städtebund Landkreistag Städtetag*. 10. Auflage, Mainz: Deutscher Gemeindeverlag GmbH, 1994, S. 89. Salīdzinājumam skat.: **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 168.–195. lpp.; **Rags Z.** *Vietējās pārvaldes organizācijas un darbības tiesiskais nodrošinājums ārvalstīs (Ārvalstu pašvaldību tiesības)*. 1. daļa. Rīga: P&K, 2004, 188.–190. lpp.

4) pašvaldību funkciju izpildi kontrolē: pašvaldību darbību reglamentējoša pamatlikuma ietvaros – ģeogrāfijas ministrija (Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija), bet valsts deleģēto funkciju izpildi – nozaru ministrijas;

5) pašvaldību pieņemtos lēmumus var pārsūdzēt tiesā gan pēc valsts institūciju, gan pēc privātpersonu iniciatīvas.

Pēc minētajām pazīmēm izriet, ka Latvijas pašvaldību sistēma ietilpst municipālajā (anglosakšu) pašvaldību saimes valstu grupā, kurā apvienotas valstis ar līdzīgām pašvaldību sistēmas pazīmēm. Vienlaikus Latvijas pašvaldību sistēmas saturā ir novērojama arī atsevišķu bipolārās (romāņu-ģermāņu) pašvaldību saimes sistēmu elementu izpratne (piem., par Vācijas pašvaldību sistēmai raksturīgo pašvaldības kompetences iedalījumu autonomajā un uzdotajā kompetencē).

2. Jēdziena «pašvaldība» definīcijas un to veidi

Zinātniskās izziņas pieeja pašvaldības izpētei pieprasa pamatoties uz precīzām zināšanām par jēdziena *pašvaldība* saturu, lai uz to pamata varētu piedāvāt redzējumu pašvaldību sistēmas darbības optimālam juridiskam regulējumam.

Pilnīgas zināšanas par vārda jēdzienisko saturu sniedz tā definīcija. Kā to savulaik precīzi norādīja Imanuels Kants (*Immanuel Kant*, 1724–1804) – definēt nozīmē «sniegt sākotnēju un pilnīgu lietas jēdziena izklāstu tā robežās»¹²⁶. Tiesību zinātnē ar juridiska jēdziena definīciju savukārt saprot definējamā objekta abstrakti vispārējas nozīmes pazīmju aprakstu.¹²⁷

Tāpēc apakšnodaļas turpinājumā tiks raksturotas dažādas jēdziena *pašvaldība* doktrinārās definīcijas, legāldefinīcijas un pašvaldību jēdziena būtiskās pazīmes tiesu judikatūrā.

2.1. Doktrinārās jēdziena «pašvaldība» definīcijas

Pēc Latvijas Republikas nodibināšanas pirmajos tiesību zinātnieku pētījumos jēdziens *pašvaldība* tika definēts bieži. To var izskaidrot ar valststiesību juridisko

¹²⁶ Kants I. *Tīrā prāta kritika*. Rīga: Zinātne, 2011, 429. lpp.

¹²⁷ Muthorst O. *Grundlagen der Rechtswissenschaft. Methode – Begriff – System*. München: Verlag C.H. Beck, 2011, S. 92.

jēdzienu sistēmas veidošanos un nepieciešamību precīzi izprast dažādu ar pašvaldību saistīto jēdzienu satura pazīmes, lai uz tā pamata savukārt veidotu un pamatotu pašu pašvaldības sistēmu.

Sākotnējās jēdziena *pašvaldība* definīcijās tika izmantotas valststiesību zinātnē pamatotās zinātniskās pieejas pašvaldības būtību skaidrošanai. Piemēram, P. Mucinieks pašvaldību nosauca par «īpašu pārvaldes sistēmu, kur no vietējo pilsoņu izraudzītām amata personām un iestādēm piešķirts patstāvīgs pārvaldes lauks»¹²⁸. Savukārt K. Dišleram «pašvaldība ir noteiktās teritoriālās robežās pastāvoša vietējās sabiedrības publiski – tiesisku organizācija likumā noteiktu publiskās administrācijas uzdevumu veikšanai»¹²⁹.

Mūsdienu zinātnieku pētījumos jēdziens *pašvaldība* definēts reti, jo kā pētījumā «Pašvaldību darbība un attīstība» to skaidro ekonomikas zinātnes nozares pārstāvji Edvīns Vanags un Inga Vilka, «dažādos ar pašvaldību jautājumiem saistītos pētījumos termins «pašvaldība» visbiežāk tiek pieņemts par pašsaprotamu».¹³⁰ Līdzīga tendence neveidot pašvaldību definīcijas ir novērojama arī mūsdienu ārvalstu tiesību literatūrā.¹³¹

Tomēr visbiežāk zinātnieku pētījumos ir pieņemts pašvaldības jēdziena skaidrošanai izmantot (pat citēt) definīcijas, kas ir nostiprinātas nacionālajos un starptautiskajos normatīvajos tiesību aktos. Šādu pieeju, piemēram, izmantoja arī tiesību zinātnieks Ziedonis Rags, kurš savā 2002. gada monogrāfijā «Latvijas Republikas pašvaldību tiesības» citēja likumā «Par pašvaldībām» 3. pantā norādīto

¹²⁸ **Mucinieks P.** Pašvaldība // *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XVI. Rīga: A.Gulbja apgādība, 1937–1938, 31159. sl.

¹²⁹ **Dišlers K.** *Ievads administratīvo tiesību zinātnē*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 202. lpp.

¹³⁰ **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 11. lpp. Novērojumu par Latvijas un arī ārvalstu zinātnieku pieeju savos pētījumos citēt Eiropas Vietējo pašvaldību hartā minēto jēdziena «*pašvaldība*» definīciju savā nolēmumā norāda arī Satversmes tiesa. Par Sabiedriskā transporta pakalpojumu likuma 7. panta otrās daļas atbilstību 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartas 2., 3. pantam un 4. panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai: Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmums lietā Nr. 2007-21-01 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 22. aprīlis, Nr. 62 (3846), 14. punkts. Šādu pieeju vācu autoru darbos skat. arī, piem.: **Hille D.** *Die neue Kommunalverwaltung. Band 7. Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen*. 1. Auflage. München: Jehle Rehm, 2003, S. 13.

¹³¹ Protams, ir arī izņēmumi – piemēram, vācu tiesību zinātnieki Kristofs Brinings (*Christoph Brüning*) un Klauss Vogelgezangs (*Klaus Vogelgesang*), akcentējot pašvaldības principa politiskā aspekta nozīmi, piedāvā šādu definīciju: «Pašvaldība nozīmē ieinteresēto personu aktīvu iesaisti viņu pašu lietu risināšanā, apvienojot teritoriālā kopienā dzīvojošo iedzīvotāju spēkus, lai tie uz savu atbildību savā dzīvesvietā pildītu sabiedriskus uzdevumus, ar mērķi veicināt iedzīvotāju labklājību un saglabāt teritorijas vēsturisko un lokālo savdabīgumu» (**Brüning Chr., Vogelgesang K.** *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*. 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 20).

vietējās pašvaldības jēdziena definīciju, papildus paskaidrojot, ka «termins «pašvaldība» tiek lietots attiecībā uz vietējās pašvaldības institūcijām, uzņēmumiem, iestādēm, un organizācijām, īpašuma objektiem, citiem mērķa objektiem, kuru darbība ir saistīta ar vietējās pašvaldības funkciju pildīšanu, kā arī citos gadījumos, kad iedzīvotāji realizē vietējo pārvaldi.»¹³² Likumā «Par pašvaldībām» noteikto pašvaldības definīciju jēdziena skaidrojā izmantojis arī tiesību zinātnieks Zigurds Mikainis «Juridisko terminu vārdnīcā».¹³³

Tomēr vairākumā gadījumu zinātnieku pētījumos tiek citēts nevis likumā «Par pašvaldībām», bet gan Eiropas Vietējo pašvaldību hartā (retāk – Vispasaules deklarācijā par vietējām pašvaldībām) minētais pašvaldības jēdziena skaidrojums, kas vairāk tiks raksturots pētījuma nākamajā apakšnodaļā.¹³⁴

Latvijas pašvaldību sistēmas pamatā esošā jēdziena *pašvaldība* izpratne pamato nepieciešamību noskaidrot precīzu šā juridiskā jēdziena jēgu un būtību. Ņemot vērā normatīvajos tiesību aktos un teorētiskajā literatūrā minētos pašvaldības jēdziena skaidrojumus un pamatojoties uz pašvaldības būtību, var izveidot šādu definīciju: ***pašvaldība ir atvasināta publiska persona¹³⁵, kas ar iedzīvotāju ievēlētā lēmējorgāna – domes – pārstāvniecību noteiktas administratīvas teritorijas iedzīvotāju interesēs patstāvīgi īsteno tai tiesību aktos noteikto kompetenci.***

No definīcijas izriet četras būtiskas pašvaldības pazīmes:

1) *pašvaldībai ir iedzīvotāju ievēlēts pārstāvniecības orgāns – dome.*¹³⁶

Tiesības ievēlēt pašvaldību izriet no Latvijas Republikas Satversmes 101. panta otrās daļas pirmā teikuma: «Pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas

¹³² Rags Z. *Latvijas Republikas pašvaldību tiesības*. Rīga: P&K, 2002, 13., 26. lpp.

¹³³ Mikainis Z. *Pašvaldība // Juridisko terminu vārdnīca*. Autoru kolektīvs I. Krastiņa vadībā. Rīga: Nordik, 1998, 191. lpp.

¹³⁴ Skat., piem.: Pūķis M. *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 26. lpp.; Vanags E., Vilka I. *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 11. lpp.

¹³⁵ Skaidrojumu par definējamā objekta *pašvaldība* ģints jēdzienu *atvasināta publiska persona* vairāk skat. nākamajā apakšnodaļā.

¹³⁶ Profesors Kārlis Dišlers savulaik norādīja, ka pašvaldības ievēljamība var nebūt būtiska pašvaldības pazīme. Iespējams, ka šāds zinātnieka viedoklis bija saistīts ar K. Ulmaņa autoritārās varas režīma cenzūru un situāciju, ka pēc 1934. gada valsts apvērsuma pašvaldības pārstāvniecības orgāni tika nevis ievēlēti, bet iecelti. Saskaņā ar K. Dišlera rakstīto: «Izšķiroša nozīme [...] nav vietējās pašvaldības orgānu kreācijas kārtībai. Ja šie orgāni ir tieši un galīgi ievēlēti no vietējiem iedzīvotājiem, protams, sakarī starp vietējo sabiedrību un pašvaldību orgāniem ir ciešāki: bet arī gadījumā, ja ievēlētajiem vietējo pašvaldību orgāniem vēl vajadzīgs valsts varas apstiprinājums, vai pat ja vietējo pašvaldību orgāni (vadošās amatpersonas) zināmos apstākļos tiek tieši iecelti no valsts varas izvietējiem ļaudīm, – viņi tomēr juridiski ir vietējo pašvaldību orgāni ar to amata varu un juridiskas patstāvības apjomu, kāds viņiem paredzēts attiecīgos pašvaldību likumos» (Dišlers K. *Ievads administratīvo tiesību zinātnē*. Rīga: Latvijas Universitāte, 1938, 185. lpp.).

Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā. Ikvienam Eiropas Savienības pilsonim, kas pastāvīgi uzturas Latvijā, ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties pašvaldību darbībā.»¹³⁷ Savukārt Satversmes tiesa norāda, ka, minēto Satversmes 101. panta pirmo teikumu «interpretējot kopsakarā ar Latvijas starptautiskajām saistībām, kā arī ņemot vērā Eiropas valstu kopējo konstitucionāli tiesisko mantojumu, paredz tajā minētajām personām pamattiesības ievēlēt pašvaldības vēlēšanās, kas atbilst pieciem vēlēšanu kritērijiem, proti, ir vispārējas, vienlīdzīgas, brīvas, aizklātas un tiešas.»¹³⁸

Pašvaldības ievēlējamības pazīmes izšķirošo nozīmi norāda arī tiesību zinātnieks Egils Levits: «[...] pašvaldības ir īpašas valsts pārvaldes institūcijas, kas no citām valsts institūcijām, tostarp citām atvasinātām publisko tiesību juridiskajām personām, atšķiras ar to, ka to augstākais orgāns – dome vai padome – ir demokrātiski leģitimēts un tāpēc var pieņemt politiskus lēmumus un izdot vispārējo normatīvus aktus (saistošos noteikumus)»¹³⁹;

2) *pašvaldība darbojas noteiktā administratīvā teritorijā.* Pašvaldības darbības teritorija visbiežāk tiek pielāgota valsts administratīvi teritoriālajam iedalījumam¹⁴⁰, kas ir valsts teritorijas iedalījums tipveida vienībās, atbilstoši kam veidojas valsts pārvaldes iestāžu sistēma un tiek pildītas valsts pārvaldes funkcijas.

Administratīvi teritoriālais iedalījums tiek uzskatīts arī par likumos noteiktu valsts teritorijas organizēšanas veidu – valsts teritorijas iedalījumu īpašās administratīvās tipveida vienībās – administratīvajās teritorijās.¹⁴¹ No «Juridisko terminu vārdnīcas» skaidrojuma attiecīgi izriet, ka: «administratīvā teritorija ir valsts

¹³⁷ Latvijas Republikas Satversme: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1993. gada 1. jūlijs, Nr. 43.

¹³⁸ Par likuma «Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms pašvaldību vēlēšanām» 33. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 100. pantam: Satversmes tiesas 2010. gada 22. februāra spriedums lietā Nr. 2009-45-01 // *Latvijas Vēstnesis*, 2010. gada 25. februāris, Nr. 32 (4224).

¹³⁹ **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija. <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>.

¹⁴⁰ K. Dišlers šo pazīmi raksturo ar jēdzienu *vietējība*, kas «nozīmē publiski tiesiskās organizācijas piesaistīšanu noteiktām teritoriālām robežām» (**Dišlers K.** *Ievads administratīvo tiesību zinātnē*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 202. lpp.). Salīdz. pašvaldības pazīmi *vietējība* lieto arī 19. gs. beigu krievu tiesību zinātnieki, piem., Aleksandrs Gradovskis (*Градовский, Александр Дмитриевич*, 1841–1889) norādīja, ka «ar vietējību jāsaprot norobežotu valsts teritorijas daļu, kuras robežās vietējā pārvalde, kuru kontrolē centrālā vara, īsteno noteiktus administratīvus un tiesu uzdevumus» (**Градовский А. Д.** *Начала русского государственного права*. Т. 3: *Органы местного управления*. Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1883, c. 1).

¹⁴¹ Teritoriālais iedalījums Latvijā pastāvēja arī pirms Latvijas valsts un pašvaldību sistēmas izveidošanās. Senākās rakstītās ziņas par Latvijas administratīvi teritoriālo iedalījumu atrodamas Hamburgas un Brēmenes arhibīskapa Remberta aprakstā «*Svētā Anskara dzīve*» (sarakstīts ap 875. gadu), kur minēts, ka Kursas karaliste (latīņu *regnum*) bijusi iedalīta piecos pilsētu novados (*civilitātes*) un divās pilsētās (*urbes*) – Jūrpilī un Apulē (**Zeids T.** *Administratīvi teritoriālās iekārtas attīstība Latvijas padomju enciklopēdijā*. Rīga: «B.i.v.», 1984, 26.–33. lpp.).

teritorijas iedalījuma vienība, kurā valsts pārvaldes institūcijas un pašvaldības institūcijas savas kompetences ietvaros realizē pārvaldi.»¹⁴² Valsts administratīvi teritoriālajam iedalījumam pēc administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību lieluma var būt arī vairāki līmeņi.¹⁴³

Valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma nozīme valstī izpaužas divos aspektos: pirmkārt, tas ir veids kā organizēt tiešo valsts pārvaldi; otrkārt, tas ir veids kā noteikt robežas pašvaldību darbības teritorijai.

Latvijā administratīvi teritoriālais iedalījums izriet no Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma. Saskaņā ar minētā likuma 1. pantu: «Administratīvā teritorija ir Latvijas teritoriālā iedalījuma vienība, kurā pašvaldība savas kompetences ietvaros realizē pārvaldi»¹⁴⁴. No likuma 4. panta savukārt izriet, ka Latvijas Republiku iedala šādās administratīvajās teritorijās: «1) apriņķos; 2) republikas pilsētās; 3) novados»¹⁴⁵.

Administratīvo teritoriju skaits un to nosaukumi izriet no minētā likuma pielikumiem. Saskaņā ar tiem Latvijas Republikā ir **9** republikas pilsētas un **110** novadi.

Šā likuma pārejas noteikumu 24. punkta 1. apakšpunktā noteikts, ka Ministru kabinets līdz 2013. gada 31. decembrim sagatavo un iesniedz Saeimai likumprojektu par apriņķu izveidošanu¹⁴⁶, tomēr šā uzdevuma izpilde ir maz ticama, jo šādai iniciatīvai Latvijas sabiedrībā nav atbalsta. Apriņķu skaits iepriekš minētā iemesla dēļ likumsakarīgi likumā nav noteikts.

Pēc apriņķu izveidošanas Latvijā darbotos divu līmeņu administratīvi teritoriālais iedalījums – apriņķi un republikas pilsētas un novadi. Novadu administratīvi teritoriālajai vienībai var būt arī teritoriālā iedalījuma vienības – novadu pilsētas un novadu pagasti.

3) *pašvaldība darbojas noteiktas administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs.* Atšķirībā no ministrijām un to padotības iestādēm, kuru rūpes ir visas valsts

¹⁴² **Mikainis Z.** Administratīvi teritoriālais iedalījums // *Juridisko terminu vārdnīca*. Autoru kolektīvs I. Krastiņa vadībā. Rīga: Nordik, 1998, 7. lpp.

¹⁴³ Par administratīvi teritoriālā iedalījuma līmeņiem vairāk skat.: **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 15. lpp.

¹⁴⁴ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).

¹⁴⁵ Turpat.

¹⁴⁶ Turpat.

teritorija un ikviens iedzīvotājs, pašvaldību institūcijas primāri aizstāv noteiktas administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības iedzīvotāju intereses.¹⁴⁷

Ideja par pašvaldības iedzīvotāju tiesībām risināt vietējai kopienai aktuālus jautājumus tika aizstāvēta jau Padujas Marsīlija (*Marsiglio da Padova*) 1324. gada pētījumā *Defensor pacis*, kurā viņš raksta, ka tikai «paši pilsoņu spēj pieņemt sev labus likumus»¹⁴⁸, jo vietējas nozīmes jautājumu risināšana valsts perifērijā visbiežāk pieprasa labu vietējo apstākļu pārzināšanu, ko vislabāk spēj nodrošināt paši teritoriālās kopienas iedzīvotāji.¹⁴⁹

Turklāt «vietējos pārvaldītājus» pastāvīgi kontrolē pati vietējā sabiedrība. Visefektīvākā pašvaldības darba kontroles forma ir pašvaldību vēlēšanas, kas ļauj novērtēt pašvaldības pārstāvniecības institūcijas darbības atbilstību kopienas iedzīvotāju un valsts interesēm un vēlēšanās pieņemt lēmumu, atjaunot vai neatjaunot «uzticības mandātu» pārstāvjiem turpināt darbu. Papildus tam, iedzīvotājiem, kas tiek ievēlēti pašvaldības amatos, ir svarīgi saglabāt cieņu savu līdzcilvēku («kaimiņu») acīs, tāpēc iedzīvotāju ievēlētie delegāti sociāli atbildīgi pilda kopienas uzticētos pienākumus.¹⁵⁰

No likuma «Par pašvaldībām» 3. pantā minētās jēdziena *pašvaldība* definīcijas izriet, ka vietējā pašvaldība īsteno tai noteikto kompetenci, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses.¹⁵¹ Ar administratīvās teritorijas iedzīvotājiem šajā gadījumā jāsaprot ne tikai tie iedzīvotāji, kas attiecīgajā teritorijā dzīvo, bet arī darbojas, proti, tie, kuri dzīvo citā teritorijā, bet kuriem

¹⁴⁷ Salīdzinājumam – Francijā par pašpārvaldes subjektu tiek uzskatīts teritoriāls kolektīvs, kam ir juridiskās personas statuss un noteikts darbības mērķis – garantēt kolektīva līdzdalību vietējā dzīvē un personības izpausmi (Code général des collectivités territoriales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>).

¹⁴⁸ Citēts pēc: **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 111.

¹⁴⁹ Ekonomikas un vadības zinātņu profesors Edvīns Vanags savukārt pamatoti norāda, ka: «Tieši pašvaldības līmenī ir lielākas iespējas iesaistīt pilsoņus pārvaldes darbā, izmantot viņu zināšanas un spējas dzīves apstākļu uzlabošanai, ir vislabākais nosacījums, lai radītu vietējo iedzīvotāju prasībām atbilstošu, harmonisku sabiedrību, par kuru viņi jūt atbildību» (**Vanags E.** *Pašvaldības. Ievads politikā*. Rīga: Zvaigzne ABC, 1998, 242. lpp.). Savukārt Māris Pūķis pašvaldības būtību trāpīgi skaidro ar vārdu salikumu «pašu valdība», jo: «tas ir viegli saprotams un izraisa pareizas asociācijas» (**Pūķis M.** *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 22. lpp.).

¹⁵⁰ **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 118.

¹⁵¹ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

attiecīgajā teritorijā ir īpašums, vai tie, kuri atbilst citām normatīvā tiesību aktā noteiktām pazīmēm, kas ļauj tos atzīt par piederošiem attiecīgai teritoriālai kopienai.

Iedzīvotāju piederība noteiktai administratīvai teritorijai rada šiem iedzīvotājiem noteiktu juridisku statusu, no kuras izriet vairākas būtiskas iedzīvotāju tiesības un pienākumi:

1) tiesības savu interešu aizstāvībai izvirzīt pārstāvjus, kas ar leģitīmās vēlēšanās iegūto politisko mandātu nodrošina iedzīvotāju pārstāvību un viņu vārdā pieņem lēmumus;

2) iedzīvotāju tiesība dzīvot noteiktā teritoriālā vienībā, kas tiek īpaši aizsargāta ar normatīvajiem tiesību aktiem. Jautājumā par pašvaldību administratīvo teritoriju robežu aizsardzību Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 5. panta pirmajā daļā ir paredzēts, ka: «vietējās varas teritoriju robežas nav atļauts mainīt bez iepriekšējas konsultēšanās ar attiecīgo vietējo varu, pēc iespējas ar referenduma palīdzību, kur tas ir likumīgi atļauts»¹⁵²;

3) teritoriālās kopienas iedzīvotājiem ir tiesības saņemt noteiktus pašvaldības garantētus «labumus» – pakalpojumus, nepieciešamības gadījumā tos pieprasot pat tiesā.

Pašvaldības pārstāvniecības orgānam (domei) ir pienākums paust adekvātu (iedzīvotāju viedoklim atbilstošu) viedokli. Nododot savas lemšanas tiesības pārstāvniecības orgānam, iedzīvotāji joprojām saglabā noteiktu lēmējvaru. Piemēram, no likuma «Par pašvaldībām» 61.¹ panta pirmās daļas izriet: «Pēc pašvaldības iedzīvotāju, domes vai tās priekšsēdētāja iniciatīvas, pamatojoties uz domes lēmumu, konsultatīvos nolūkos var organizēt publisko apspriešanu par pašvaldības autonomās kompetences jautājumiem».¹⁵³ Panta otrās daļas 1. punktā savukārt ir noteikts, ka: «publiskā apspriešana jāriko par pašvaldības administratīvās teritorijas robežas grozīšanu»¹⁵⁴.

Kaut arī no normatīvajiem tiesību aktiem izriet, ka teritoriālās kopienas iedzīvotāju viedoklim sabiedriskajās apspriešanās ir vienīgi konsultatīva nozīme, Latvijas sabiedrība pieprasa lemjošos referendumus¹⁵⁵, kas būtu jaunas būtiskas tiešās demokrātijas formas ieviešana pašvaldības darbā.

¹⁵² Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).

¹⁵³ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

¹⁵⁴ Turpat.

¹⁵⁵ Ministru kabineta paziņojums: Paplašinās iedzīvotāju tiesības ietekmēt pašvaldību darbu // <http://www.mk.gov.lv/aktuali/zinas/2011gads/10/131011varam-03/>.

Šo pašvaldības pazīmi raksturo arī tas, ka pašvaldības iedzīvotāju intereses var tikt pretnostatītas valsts interesēm. Gadījumā, ja valsts nepamatoti iejaucas pašvaldības darbībā un ierobežo tās iedzīvotāju tiesības, pašvaldības pārstāvniecības institūcija iedzīvotāju vārdā valsti var iesūdzēt tiesā. Tas ir attiecināms gan uz saimnieciskiem strīdiem, gan strīdiem saistībā ar pašvaldības kompetenci, ja valsts šo kompetenci nepamatoti ierobežo vai pārkāpj.¹⁵⁶

Īpaši normatīvajos tiesību aktos tiek noteiktas arī pašvaldības iedzīvotāju kontroles tiesības – tiesības kontrolēt savu pārstāvniecības institūciju darbību. Pašvaldības iedzīvotājiem ir tiesības klātienē apmeklēt pašvaldības institūcijas un amatpersonas, lai uzdotu tiem ar pašvaldību darbību saistītos jautājumus vai iepazītos ar pašvaldības pieņemtajiem lēmumiem. Pašvaldības iedzīvotāju tiesības tiek īpaši aizsargātas arī no pašvaldības institūciju pieļautās prettiesiskās rīcības, ja tās nepienācīgi rīkojas ar pašvaldības mantu un finanšu līdzekļiem¹⁵⁷;

4) *pašvaldība ir patstāvīga, un tai ir noteikta kompetence.* Pašvaldība kā demokrātiskas valsts pazīme bez zināmas brīvības pakāpes nemaz nav iespējama, tāpēc pašvaldībai likumos ir noteikta patstāvība īstenot noteiktu kompetenci, tiesības lemt par savu personāla politiku, tiesības reglamentēt vietējās nozīmes jautājumus un arī finanšu autonomijas tiesība.¹⁵⁸

Vienlaikus demokrātiskā valstī svarīgi ir ne tikai garantēt pašvaldības pašnoteikšanas tiesību, bet arī nepieļaut iedzīvotāju tiesību pārkāpumus pašvaldībās,

¹⁵⁶ Egils Levits par pašvaldību tiesībām vērsties tiesā pret valsti norāda, ka «autonomo funkciju ietvaros pašvaldība un Ministru kabinets pārstāv citas intereses (visas Latvijas sabiedrības no vienas un konkrētās pašvaldības iedzīvotāju intereses no otras puses), tad šajā jomā iespējama arī tiesāšanās starp valsti (Latvijas Republiku) un pašvaldību» (**Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>).

¹⁵⁷ Likuma «Par pašvaldībām» 77. panta sestajā daļā ir noteikts: «Ja pašvaldības amatpersona, pildot amata pienākumus, ar nodomu vai aiz rupjas neuzmanības ir radījusi zaudējumus pašvaldībai, tai ir pienākums tos atlīdzināt. No panta septītās daļas izriet, ka prasību tiesā par zaudējumu atlīdzināšanu var celt arī Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Šajā gadījumā [...] iegūtos līdzekļus ieskaita attiecīgās pašvaldības budžetā» (Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231). Minētā likuma pantā noteiktās atbildības pirmais piemērošanas gadījums bija 2007. gadā, kad Liepājas tiesa nolēma no Rucavas pagasta padomes deputātiem par labu Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai piedzīt zaudējumus. Ministrijas prasība balstījās uz faktu, ka Rucavas pagasta padomes deputāti vienbalsīgi pieņēma nelikumīgu lēmumu atļaut uzņēmumam izvest no karjera granti, par ko Liepājas Reģionālā vides pārvalde pašvaldībai piemēroja administratīvo naudas sodu (*Liepājas tiesas nolēmums lietā Nr. C20-1485/07/06*. 2007. gada 7. decembris. Nepublicēts materiāls).

¹⁵⁸ Vairāk skat.: **Brüning Chr., Vogelgesang K.** *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation.* 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 20.–22.

tāpēc likumos tiek noteiktas pašvaldību patstāvības robežas¹⁵⁹, kas tiek pamatotas ar valsts un pašvaldības savstarpējām attiecībām.

Pirmkārt, pašvaldību vara nav pirmatnēja (radusies patstāvīgi). Jebkura varas izpausme, kuru īsteno pašvaldība, ir sekundāra, jo pašvaldības varas avots ir valsts vara. Valsts lemj par pašvaldībām piešķirtās varas apjomu un pēc nepieciešamības var to ierobežot, atņemt, vai piešķirt no jauna. Arī ievērojamais britu pašvaldību pētnieks Dž. Čandlers norāda: «Vietējās pašvaldības pastāv, pamatojoties uz parlamenta pieņemtiem likumiem. To struktūras, funkcijas, finansējums un darbības procedūras ir noteiktas ar likumiem. Ja pašvaldība darbojas ārpus šī likumā noteiktā ietvara, tiesa var atzīt, ka pašvaldība ir darbojusies *ultra vires* un uzdot pārtraukt šo prettiesisko darbību.»¹⁶⁰ Konceptija par valsts kā pašvaldības varas pirmavotu jau kopš 19. gs. ir atzīta arī vācu tiesību doktrīnā, ko formulējis L. fon Šteins, akcentējot, ka «pašvaldībai ir tiesības likuma ietvaros īstenot jebkurus vietējās nozīmes uzdevumus, izņemot, ja tie neietilpst valsts kompetencē»¹⁶¹.

Otrkārt, pašvaldības administratīvā teritorija nav neatkarīga teritorija, jo tā vienlaikus ir arī valsts teritorija. Pašvaldības teritorijā dzīvojošie iedzīvotāji ir ne tikai pašvaldības, bet arī valsts iedzīvotāji. Ievērojot noteiktus demokrātiskus nosacījumus, valsts var lemt par pašvaldības administratīvās teritorijas robežu izmaiņām un arī par pašvaldības likvidēšanu.

Treškārt, pati valsts pārvaldes funkciju decentralizācijas būtība, kas ir pašvaldību kompetences pamatā, liek valstij kontrolēt pašvaldību darbību. Tāpēc pašvaldību patstāvība savas kompetences īstenošanā tiek ierobežota, jo valsts atsevišķās pašvaldības kompetences jomās (piem., teritorijas plānošana, pašvaldību uzņēmējdarbība u.c.) nosaka savas «kvalitātes prasības». Savukārt, piešķirot (uzdodot) pašvaldībai jaunu kompetenci, valsts ir ieinteresēta, lai tā tiktu īstenota pēc iespējas labi, tāpēc pašvaldībām tiek noteikti zināmi funkcijas izpildes «standarti». Valsts rūpējas arī par to, lai pašvaldības pakalpojumu daudzveidības dēļ to pārstāvniecības orgāni nepieļautu selektīvu pieeju pakalpojumu nodrošināšanai

¹⁵⁹ Vairāk skat.: **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 61.–62.

¹⁶⁰ **Chandler J. A.** *Local government today*. Manchester, UK; New York: Manchester University Press; New York: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2009, p. 2.

¹⁶¹ **Brüning Chr., Vogelgesang K.** *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*. 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 20.

(piemēram, praksē ir novērots – ja pašvaldības teritorijā lielāko iedzīvotāju īpatsvaru veido pensionāri, pašvaldības pārstāvniecības orgāna pozīcija pirms kārtējām pašvaldību vēlēšanām primāri cenšas nodrošināt pašvaldības pakalpojumu sniegšanu tieši šai sociālajai grupai, ko pašvaldības pārraudzītāji nedrīkst pieļaut).¹⁶²

2.2. Jēdziena «pašvaldība» legāldefinīcijas

Legāldefinīcija ir likumdevēja dota kādas parādības definīcija, kas ietverta likuma tekstā. Likumdevējs izmanto legāldefinīciju, lai sasaistītu tiesību piemērotāju ar savu kādas pazīmes izpratni.¹⁶³ Jēdziena *pašvaldība* legāldefinīcijas ir minētas starptautiskajos un nacionālajos normatīvajos tiesību aktos.

No Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 3. panta pirmās daļas izriet, ka «pašvaldība nozīmē vietējās varas institūciju tiesības un reālas iespējas likuma robežās regulēt un vadīt būtisku daļu no publiskiem jautājumiem vietējo iedzīvotāju interesēs, atbildot par tiem»¹⁶⁴.

Vispasaules deklarācijā par vietējām pašvaldībām «pašvaldība ir vietējās varas institūciju tiesības un pienākums regulēt un vadīt sabiedriskos jautājumus vietējo iedzīvotāju interesēs, uzņemoties par to atbildību»¹⁶⁵.

Eiropas Vietējo pašvaldību hartas pašvaldības definīcijā minēto pazīmju autoritatīvs skaidrojums izriet no Eiropas Vietējo pašvaldību hartas paskaidrojošā ziņojuma, kas plaši tiek piemērots arī Satversmes tiesas judikatūrā. Saskaņā ar šo ziņojumu pašvaldības definīcijā: «jēdziens ‘iespēja’ pauž domu, ka juridiskās tiesības regulēt un vadīt noteiktas publiskas lietas ir jāpavada līdzekļiem, lai to darītu efektīvi. Frāzes «likumā noteiktajās robežās» iekļaušana atzīst faktu, ka šīs tiesības un iespēju var precīzāk definēt likumos. «Uz savu atbildību» uzsver to, ka vietējās pašvaldības nedrīkst būt ierobežotas rīkoties, tikai kā to nosaka augstākstāvošu institūciju pārstāvji. Nav iespējams precīzi definēt, kādas lietas vietējās pašvaldības būtu tiesīgas

¹⁶² Vairāk skat.: **Jansone D., Reinholde I., Ulničāne I.** *Latvijas publiskā pārvalde*. Rīga: Latvijas Universitāte, 2002, 98.–99. lpp.

¹⁶³ **Neimanis J.** *Ievads tiesībās*. Rīga: zv. adv. J. Neimanis. 2004, 54. lpp. Salīdz. skat.: **Muthorst O.** *Grundlagen der Rechtswissenschaft. Methode – Begriff – System*. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 92.

¹⁶⁴ Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).

¹⁶⁵ Worldwide Declaration of Local Self-Government // http://www.logincee.org/remote_libraryitem/6162?lang=lv.

regulēt un vadīt. [...] Hartas nolūks ir noteikt vietējām pašvaldībām pēc iespējas plašu pilnvaru apjomu, kuras var izpildīt vietējā līmenī.»¹⁶⁶ Šim skaidrojumam ir būtiska nozīme pašvaldību darbības tiesiskai reglamentēšanai nacionālajos tiesību aktos un to interpretācijai, kas izriet arī no judikatūras.

Vēsturiski jēdziena *pašvaldība* legāļdefinīcijas bija ietvertas visos pirmajos Latvijas Republikas pašvaldību likumos, definīcijās akcentējot attiecīgajam pašvaldības veidam būtiskās pazīmes. Pirmajos pagastu un pilsētu pārvaldes likumos definīcijās tika akcentēta pazīme – «iedzīvotāju piederība noteiktai teritorijai». Vēlāk pieņemtos likumos definīcijās tika nostiprināta arī – «pašvaldību kompetence». Sākotnēji nevienā likumā netika nostiprināta mūsdienās būtiska demokrātiskas valsts un pašvaldības pazīme – «pašvaldības ievēlējamība».

Pašvaldību definīciju formulējumi pirmajos Latvijas pašvaldību likumos bija līdzīgi. Pirmajā 1918. gada Latvijas pagastu satversmes pagaidu likumā tika noteikts, ka «pagasts ir atsevišķs lauku apgabals ar savu pašvaldību, t. i., apgabals, kas atrodas ārpus miestu un pilsētu administratīvajām robežām»¹⁶⁷. Sekojošajā 1922. gada Likuma par pagastu pašvaldību 1. pantā pagasta pašvaldība tika formulēta līdzīgi: «Pagastu pašvaldība aptver noteiktu lauku apgabalu ārpus pilsētām, un visus iedzīvotājus, kuriem šinī lauku apgabalā ir dzīves vieta.»¹⁶⁸ Savukārt no 1930. gada Pilsētu pašvaldību likuma 1. panta izrietēja, ka «pilsētu pašvaldības tiesības un pienākumi ir visām pilsētām valstī tām noteiktās administratīvās robežās»¹⁶⁹.

Pēc Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanas pagasta pašvaldības legāļdefinīcija bija noteikta 1991. gada likuma «Par pagasta pašvaldību» 1. pantā: «Pagasta pašvaldība kā Latvijas Republikas tautas pašvaldības sastāvdaļa ir pagasta iedzīvotāju pašorganizēšanās forma ekonomisko un sociālo jautājumu patstāvīgai risināšanai, cilvēka tiesību un brīvību realizēšanai, ievērojot vietējās un valsts

¹⁶⁶ European Charter of Local Self-Government Explanatory Report // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm>.

¹⁶⁷ Jēdziena *pagasts* definīcija bija minēta arī Kurzemes 1817. gada zemnieku likuma 22. pantā. Jēdziena formulējums gan bija samērā neskaidrs, ko var pamatot ar neprecīzo tulkojumu: «Viens zemnieku ļaužu pagasts ir viens pulks zemnieku ļaužu (zemnieku apvienība), kas sabiedrojes kopā uz kādu labu lietu, tā kā tiesas likumi to spriež, uz kādu kroņa, muižnieku, jeb pilsētu – muižu, jeb iekš kāda kroņa miesta dzīvo, kas grib savu labklāšanu un tās lietas, kas visiem ir, apakš uzraudzīšanas un vadīšanas tās ļaužu pagastatīesas, to pagasta priekšnieku un tās muižas polices labi izdarīt un apgādāt» (**Smilga V.** Pagasts Kurzemes 1817. g. zemnieku likumos // *Pašvaldību Dzīve*, 1936, Nr. 31).

¹⁶⁸ *Likums par pagastu pašvaldību*. Likumu un noteikumu sakopojums pagastu pašvaldībām. Iekšlietu ministrijas Pašvaldību departamenta izdevums, 1937, 15. lpp.

¹⁶⁹ **Mucinieks P.** *Latvijas pašvaldību iekārta*. Rīga: L.U. Studentu padomes grāmatnīcas izdevums, 1938, 201. lpp.

intereses.»¹⁷⁰ No šā likuma 2. panta izrietēja arī būtiska pagasta pašvaldības pazīme – pašvaldības darbība noteiktā administratīvā teritorijā. Analogs pašvaldības definīcijas formulējums bija iekļauts 1991. gada likumā «Par pilsētas pašvaldību», kurā vienīgi vārdi «pagasta pašvaldība» bija aizstāti ar vārdiem «pilsētas pašvaldība».¹⁷¹

Spēkā esošā 1994. gadā pieņemtā likuma «Par pašvaldībām» 2. panta sākotnējā redakcijā bija noteikts, ka «pašvaldība ir **valsts vietējā pārvalde** [izcēlums mans – A. S.], kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības – domes (padomes) – un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī šajā likumā paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses»¹⁷².

Vārda «valsts» lietošana jēdziena *pašvaldība* legāļdefinīcijā izraisīja 5. Saeimas deputātu karstas diskusijas par pašvaldības vietu un lomu valstī, kas atbilst vadošajās pašvaldību doktrīnās esošajām dažādajām pašvaldības principa izpratnēm. Pirms trešā lasījuma par likuma «Par pašvaldībām» 2. pantu Saeimas Juridiskās komisijas vadītājs Aivars Endziņš (LC) debatēs norādīja būtisku un savā ziņā arī izšķirošu terminu lietojuma jautājumu: «Kas tad ir pašvaldība? Tā ir vietējā pārvalde vai tā ir vietējā valsts pārvalde? Kur mēs liekam to uzsvāru? Mēs arī Juridiskajā komisijā par to diskutējām un tāpēc konsekventi ierosinājām – gan otrajā pantā, gan arī tālāk, visur, kur ir šī atruna, – ka pašvaldības ir valsts vietējā pārvalde, jo, manuprāt, – un arī visas Juridiskās komisijas viedoklis ir tāds, – līdz ar to mēs pasludinām arī pagastu pašvaldību un tā tālāk, ka tas viss ir valsts pārvalde, tikai vietējā valsts pārvalde.»¹⁷³ Reformu ministrs Māris Gailis (LC) savukārt savā runā norādīja pamatojumu šāda termina lietojumam: «Mēs tiešām esam ļoti daudz diskutējuši par to, kas ir pašvaldība. Bija ļoti svarīgi to beidzot definēt. Un mēs, izstrādājot savu valsts pārvaldes koncepciju, nonācām pie slēdziena, ka valsti pārvalda divos līmeņos – centrālā pārvalde ir valdība un vietējā pārvalde ir pašvaldība. Un visi mēs pārvaldām valsti, jo mums ir deleģēta valsts funkciju pildīšana. Tikai ar

¹⁷⁰ Par pagastu pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991, Nr. 25. Spēkā neesošs.

¹⁷¹ Par pilsētu pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991, Nr. 25. Spēkā neesošs.

¹⁷² Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

¹⁷³ Latvijas Republikas 5. Saeimas 1994. gada 5. maija sēdes stenogramma // http://www.saeima.lv/steno-/st_94/st0505.html.

likumiem, ar Satversmi, ar Ministru kabineta lēmumiem. Un, lai beidzot tiktu pārtraukta šī, pēc manām domām, neauglīgā diskusija par to, kas tad īsti ir pašvaldība, – varbūt tā ir kņaziste, kas nevienam nepakļaujas, kurai nav varbūt jāievēro likumi, – ir ārkārtīgi svarīgi pateikt, ka tā ir valsts vietējā pārvalde, bet ne vietējā valsts pārvalde. Tātad – **valsts vietējā pārvalde** [izcēlums mans – A. S.]. Te ir tā atšķirība, kā to «valsts» lieto. Protams, ka arī centrālajām valsts pārvaldes iestādēm var būt organizācijas, var būt vietējās iestādes; bet tā ir pavisam cita lieta. Tās ir ministriju iestādes [...] Es aicinu tomēr atbalstīt to, ka mums ir vienota unitāra valsts, nevis federāla valsts, kura tiek pārvaldīta tātad divos veidos, divos līmeņos – centrālajā un vietējā līmenī.»¹⁷⁴ Tika atbalstīts M. Gaiļa ierosinātais formulējums.

1998. gadā likumā tika izdarīti grozījumi un pašvaldības definīcijā vārdus «valsts vietējā pārvalde» aizstāja ar vārdiem «vietējā pārvalde». Tādējādi definīcijā tika svītrots vārds «valsts».¹⁷⁵

Šobrīd jēdziena «pašvaldība» definīcija likuma «Par pašvaldībām» 3. panta pirmās daļas redakcija paredz, ka «vietējā pašvaldība ir **vietējā pārvalde** [izcēlums mans – A. S.], kas ar pilsoņu vēlētās pārstāvniecības – domes – un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī šajā likumā paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses»¹⁷⁶.

Par atbalstošu argumentu šādam likuma panta grozījumam kalpoja uzskats, ka vārda «valsts» lietojums šajā definīcijā nav atbilstošs pašvaldības būtībai, jo pašos pamatos noraida būtisku pašvaldību raksturojošu pazīmi – pašvaldības patstāvību.¹⁷⁷ Tika arī uzskatīts, ka apzīmējums «valsts vietējā pārvalde» ir raksturīgs ministriju pārvaldes sistēmai, kuru teritoriālās institūcijas darbojas dažādās valsts administratīvi teritoriālajās vienībās. Šādam viedoklim kļūdaini pievienojas arī tiesību zinātnieks Ziedonis Rags.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Latvijas Republikas 5. Saeimas 1994. gada 5. maija sēdes stenogramma // http://www.saeima.lv/steno-/st_94/st0505.html.

¹⁷⁵ Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998, Nr. 299/304 (1360/1365).

¹⁷⁶ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

¹⁷⁷ Šāda viedokļa pamatotu kritiku skat., piem.: **Jaunzeme K.** Latvijas pašvaldības kā valsts pārvaldes subjekti // *Jurista Vārds*, 2006, Nr. 5 (408).

¹⁷⁸ **Rags Z.** *Latvijas Republikas pašvaldību tiesības*. Rīga: P&K, 2002, 151. lpp. Skatīt arī: **Rags Z.** Vai padomju centrālisms Latvijā joprojām dzīvs // *Jurista Vārds*, 2006. gada 16. maijs, Nr. 19 (422);

Jēdziena *pašvaldība* legāldefinīcija likumā «Par pašvaldībām» ir kļūdaina, kā rezultātā iespējamās nekonsekvences pašvaldību kompetences un funkciju traktējumā.¹⁷⁹ No legāldefinīcijas acīmredzami izriet, ka tās satura formulēšanas pamatā bija atšķirīgas izpratnes par pašvaldības vietu un lomu valstī, jo definīcijā minēto pazīmju uzskaitījumā var konstatēt pašvaldības nostādīšanu ārpus valsts pārvaldes sistēmas. Likumā «Par pašvaldībām» minētā jēdziena *pašvaldība* definīcija ir veidota kā klasiskā definīcija, bet neprecīzi noteikta objekta ģints – «vietējā pārvalde». Precizējot minēto definīciju, vārdi «vietējā pārvalde» jāaizstāj ar vārdiem «atvasināta publiska persona». Tādējādi tiktu konkretizēta pašvaldības vieta valsts pārvaldes iestāžu sistēmā un nodrošināta likumā «Par pašvaldībām» minēto juridisko formulējumu atbilstība normatīvo tiesību aktu sistēmai.

Arī citas likumā «Par pašvaldībām» legāldefinīcijā minētās jēdziena *pašvaldība* būtiskās pazīmes ir formulētas juridiski neprecīzi un pat kļūdaini: pirmkārt, vērojama nekonsekvence juridiskās terminoloģijas lietojumā (definīcijā neprecīzi lietoti jēdzieni «institūcija», «iestāde» un «valsts pārvaldes funkcijas»), kas rada apgrūtinājumus tiesību piemērotājiem; otrkārt, jēdziena formulējumā pieļautas pretrunas starp likuma «Par pašvaldībām» 3. un 6. pantu par pašvaldību kompetences elementiem, kas šajos pantos ir nosaukti atšķirīgi; treškārt, no šās legāldefinīcijas neizriet pašvaldību hierarhija valsts pārvaldes iestāžu sistēmā.

Normatīvo tiesību aktu sistēmā pašvaldības pazīmes izriet ne tikai no likumā «Par pašvaldībām» minētās jēdziena «pašvaldība» definīcijas, bet arī no Valsts pārvaldes iekārtas likuma. Valsts pārvaldes iekārtas likumā ir skaidrota būtiska pašvaldību patstāvības pazīme – autonomā kompetence. Saskaņā ar šā likuma 1. panta trešo punktu norādīts, ka pašvaldībai kā atvasinātai publiskai personai ir sava autonoma kompetence, kas ietver arī savu budžeta veidošanu un apstiprināšanu, un sava manta.¹⁸⁰ Egila Levita izstrādātajā Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā,

Rags Z. Kādām jābūt pašvaldībām tiesiskā valstī // *Latvijas Vēstnesis*, 2003. gada 23. oktobris, Nr. 148 (2913). Salīdz. skat. arī: **Pūķis M.** Satversmes grozījumu priekšlikumi pašvaldību tiesību nostiprināšanai. Pašvaldības un Satversmē. Satversmes reforma Latvijā: par un pret // *Sociāli ekonomisko pētījumu institūta «Latvija» organizētā ekspertu semināra Rīgā, 1995. gada 15. jūnijā materiāli*. Rīga: SIA «N. I. M. S.», 78. lpp.

¹⁷⁹ Definīcijas struktūru veido divi tās pamatelementi: 1) definējamā objekta jēdziens (*definiendum*); 2) pazīmju kopums, kas atklāj definējamā objekta jēdziena galveno saturu (*definiens*). [...] Visizplatītākās ir klasiskās definīcijas, kas min definējamā objekta ģinti un sugas atšķirības. Klasiskā definīcijā tiek norādīta definīcijas objekta piederība noteiktai priekšmetu klasei (ģints) un tā atšķirība no visiem citiem šīs klases priekšmetiem (sugas atšķirība) (**Vedins I.** *Loģika. Mācību grāmata augstskolām*. Rīga: Avots, 2000, 114. lpp.).

¹⁸⁰ Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 21. jūnijs, Nr. 94.

kas paskaidro minētajā pantā ietverto tiesisko regulējumu, noteikts: «Izveidojot atvasinātu publisko tiesību juridisko personu, Latvijas Republika «izņem» no savas (visaptverošās) kompetences zināmu «sektoru» un nodod to autonomai izpildei šai atvasināto publisko tiesību juridiskai personai. Tieši šīs autonomās kompetences īstenošana ir tās dibināšanas jēga un mērķis.»¹⁸¹

Dažādu valstu pašvaldību likumos pašvaldības jēdziens un pašvaldības pazīmes ir nostiprinātas dažādi. Piemēram, pārējo Baltijas valstu Lietuvas un Igaunijas pašvaldību likumos ir minētas līdzīgas jēdziena *pašvaldība* definīcijas pazīmes. No šiem likumiem izriet, ka pašvaldības darbības teritorijas atbilst valsts administratīvi teritoriālajam iedalījumam; pašvaldības lēmējorgāns ir iedzīvotāju ievēlēts; pašvaldībai ir tiesības īstenot noteiktu kompetenci.¹⁸² Krievijas pašvaldību likumā ir minēts, ka «pašvaldības ir patstāvīgas; pašvaldības primāri aizstāv pašvaldības iedzīvotāju intereses; pašvaldību kompetences īstenošanā tiek ievērotas attiecīgās pašvaldības vēsturiskās un citas tradīcijas»¹⁸³. Savukārt Zviedrijas¹⁸⁴ un Somijas pašvaldību likumos¹⁸⁵ nav minētas atsevišķas jēdziena *pašvaldība* definīcijas, bet pašvaldību pazīmes izriet no dažādiem šo likumu pantiem.

2.3. Jēdziena «pašvaldība» būtiskās pazīmes tiesu judikatūrā

Judikatūru kontinentālās Eiropas tiesību saimes valstīs veido juridisko lietu risināšanas paņēmieni kopums, ar kura palīdzību tiesā spriež tiesu un, interpretējot tiesību normas, formulē to juridisko saturu.¹⁸⁶

¹⁸¹ **Levits E.** Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija // <http://www.mf.llu.lv/uploads/File/prezentācijas/20.pdf>.

¹⁸² Lietuvas likuma «Par vietējām pašvaldībām» 3. panta pirmajā daļā ir noteikts: «Pašvaldība ir valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma vienība, kurai piemīt juridiskās personas tiesības un Lietuvas Republikas Konstitūcijā garantētas pašvaldības tiesības, kuras īsteno pašvaldības padome» (Republic of Lithuania Law on the Local Self-Government // <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng-/Frames-/Laws/Documents/167.HTM>). Savukārt Igaunijas likuma «Par vietējo pašvaldību» 2. panta pirmajā daļā ir noteikts: «Vietējā pašvaldība ir Konstitūcijas garantēta tiesība, spēja un pienākums demokrātiski veidotam pagasta vai pilsētas vienības orgānam saskaņā ar likumu patstāvīgi vadīt nodrošināt vietējo dzīvi, ievērojot pagasta vai pilsētas iedzīvotāju pamatotas vajadzības un intereses, sekmējot pēdējo attīstību» (Republic of Estonia Local Government Organization Act // <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X2009K6&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=local+government>).

¹⁸³ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132521>.

¹⁸⁴ The Swedish Local Government Act // <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/95/35/ca584fee.pdf>.

¹⁸⁵ The Finnish Local Government Act // <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf>.

¹⁸⁶ Vairāk skat.: **Muthorst O.** *Grundlagen der Rechtswissenschaft. Methode – Begriff – System.* München: Verlag C. H. Beck, S. 228. – 229.

Jāatzīmē, ka nacionālo tiesu judikatūrā nav formulēta jēdziena *pašvaldība* definīcija, bet ir skaidrots legālādefinīcijās minēto atsevišķu pašvaldības pazīmju saturs, kā arī atvasinātas no šīm pazīmēm izrietošās abstrakta rakstura juridiskas atziņas, tādējādi veicinot pašvaldības principa vienveidīgu izpratni tiesību normu piemērošanai.

Ir pieņemti vairāki Satversmes tiesas nolēmumi, kuriem ir ievērojama nozīme jēdziena «pašvaldība» būtisko pazīmju skaidrošanai.

Īpaša nozīme ir Satversmes tiesas nolēmumiem lietās par administratīvi teritoriālās reformas norises tiesiskumu, kuros ir analizētas pašvaldības iedzīvotāju tiesības iesaistīties jautājuma izlemšanā par administratīvo teritoriju robežu grozīšanu.¹⁸⁷

Savukārt Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmumā «Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306» analizēta principiāli nozīmīga pašvaldības pazīme – pašvaldības ievēljamība. No šā tiesas sprieduma izriet, ka: «pašvaldību tiesībās kā patstāvīgu tiesību principu tradicionāli piemin ievēljamību, un šis princips ir uzskatāms arī par vietējās kopienas iedzīvotāju interešu īstenošanas būtisku nosacījumu».¹⁸⁸

Būtiskas atziņas par pašvaldības ievēljamības pazīmi un Eiropas Vietējo pašvaldību hartas normu interpretācija izriet no Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmuma «Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01», kurā norādīts: «No Satversmes 101. panta otrās daļas pirmā teikuma un arī no Hartas 3. panta otrās daļas

¹⁸⁷ Minētos Satversmes tiesas nolēmumu raksturojumu par nosacījumiem pašvaldības administratīvo teritoriju robežu grozīšanai skat. promocijas darba III nodaļā.

¹⁸⁸ Par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» 3.15., 3.16. un 3.17. punkta, kā arī pielikuma II sadaļas 2. punkta vārdu «Skrīveru pagasts», 5. punkta vārdu «Brīvzemnieku pagasts», 8. punkta vārdu «Bēnes pagasts», 12. punkta vārdu «Baltinavas pagasts», 13. punkta vārdu «Codes pagasts», «Gailīšu pagasts», «Īslīces pagasts», «Mežotnes pagasts» un «Vecsaules pagasts», 14. punkta vārdu «Kauguru pagasts», 18. punkta vārdu «Amatas pagasts» un «Drabešu pagasts», 25. punkta vārdu «Lapmežciema pagasts», 35. punkta vārdu «Glūdas pagasts», «Līvberzes pagasts» un «Valgundes novads», 42. punkta vārdu «Alsungas pagasts», 44. punkta vārdu «Baložu pilsēta», 48. punkta vārdu «Jersikas pagasts», 65. punkta vārdu «Priekuļu pagasts» un «Raunas pagasts», 66. punkta vārdu «Maltas pagasts», 77. punkta vārdu «Allažu pagasts», «Inčukalna pagasts», «Mores pagasts», «Siguldas pagasts» un «Siguldas pilsēta», 82. punkta vārdu «Ģibuļu pagasts», «Lībagu pagasts» un «Strazdes pagasts», 84. punkta vārdu «Pūres pagasts», 87. punkta vārdu «Kocēnu pagasts» un «Vaidavas pagasts» un 92. punkta vārdu «Ances pagasts» un «Tārgales pagasts» atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai. Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmums lietā Nr. 2008-08-0306 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 23. janvāris, Nr. 13 (3999).

izriet prasība, lai ikviena līmeņa vai veida pašvaldība Latvijā būtu brīvi ievēlēta, aizklāti balsojot uz vienlīdzīgu, tiešu un vispārēju vēlēšanu tiesību pamata.»¹⁸⁹

Būtiski pašvaldības principa satura jautājumi izriet arī no *Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT)* judikatūras.

Piemēram, ECT 2010. gada 9. novembrī pieņēma spriedumu lietā *Demirbaş and Others v. Turkey*. Šajā lietā pieteikumu pret Turcijas valsti iesniedza bijušie Diyarbakir provinces Sūras pilsētas pašvaldības deputāti, jo viņi tika atbrīvoti no ieņemamajiem amatiem par Valsts valodas likuma normu pārkāpumu, kas izpaudās lēmuma pieņemšanā par informatīvo materiālu par pašvaldības sniegtajiem pakalpojumiem izplatīšanu ne tikai turku, bet arī kurdu, arābu, asīriešu un armēņu, valodās. Šādā valsts rīcībā viņi saskatīja Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 10. panta (vārda brīvība) pārkāpumu. No tiesas sprieduma izrietēja vairākas pašvaldības patstāvības robežas un tās amatpersonu atbildību raksturojošas atziņas: pirmkārt, atbildība par pašvaldības funkciju izpildi vai neizpildi, neraugoties uz to autonomijas pakāpi, piekrīt valstij¹⁹⁰; otrkārt, pašvaldības deputātu kopums īsteno valsts varas pilnvaras, tāpēc viņiem ir saistošs nacionālajos normatīvajos tiesību aktos noteiktais (ECT norādīja, ka nav arī iedomājams, ka pašvaldības deputāti savas pilnvaras varētu īstenot nevis kā valsts varas pārstāvji, bet kā individuālas personas).¹⁹¹

Savukārt Latvijas pašvaldību patstāvības robežu noteikšanā un autonomās kompetences satura formulēšanā, kā arī pašvaldības institūciju sistēmas darbības vērtēšanā un atbildības par to institūciju pieļauto pārkāpumu noteikšanā, ievērojama nozīme ir administratīvo tiesu judikatūrai.

¹⁸⁹ Par Sabiedriskā transporta pakalpojumu likuma 7. panta otrās daļas atbilstību 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 2., 3. pantam un 4. panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai: Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmums lietā Nr. 2007-21-01 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 22. aprīlis, Nr. 62 (3846).

¹⁹⁰ ECT šajā lietā, vērtējot pašvaldību juridisko būtību valstī, atsaucas uz citu savu spriedumu lietā *Les saints monastères c. Grèce (9 décembre 1994, série A no 301-A)*, kurā pēc noteiktām pazīmēm tika vērtēta Grieķijas pareizticīgās baznīcas loma valstī, un tiesa secināja, ka *baznīca neietilpst valsts pārvaldes sistēmā (!)*, jo «baznīcas neīsteno valsts varas pilnvaras [fr. val. de prérogatives de puissance publique], bet to mērķi pamatā ir saistīti ar garīgumu un sabiedrības kultūras līmeņa paaugstināšanu, nevis valsts pārvaldes funkciju īstenošanu; baznīcu padomes ir tiesīgas izdot tikai baznīcas iekšējo organizāciju reglamentējošus, nevis vispārobligātus, tiesību aktus» (ECT 1994. gada 21. novembra spriedums lietā *Les saints monastères c. Grèce* // <http://www.unhcr.org/refworld/country,,ECHR,,GRC,,402a056b4,0.html>. Salīdz. skat.: ECT 2003. gada 23. septembra spriedums lietā *Radio France and Others v. France* // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/-/search.aspx?i=001-67328>).

¹⁹¹ ECT 2010. gada 9. novembra spriedums lietā *Demirbaş and Others v. Turkey* // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001102000>.

Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments (turpmāk – Senāts) 2010. gada 21. decembrī ir pieņēmis lēmumu lietā Nr. SKA-705/2010, kurā pamatoti skaidrojis pašvaldību patstāvību lemt par savas institūciju sistēmas izmaiņām un pašvaldības lēmumu juridisko dabu: «Pašvaldības domes lēmums par bāriņtiesas, kas ir pašvaldības iestāde, likvidēšanu ir lēmums par valsts pastarpinātās pārvaldes institucionālo sistēmu. Tas ir lēmums, kas attiecas uz pašvaldības darba organizāciju nolūkā nodrošināt attiecīgās pašvaldības autonomās funkcijas izpildi, tātad iekšējs lēmums.»¹⁹²

Pašvaldības autonomo funkciju pienācīgas īstenošanas pienākums teritoriālās kopienas interesēs savukārt izriet no Senāta 2010. gada 16. septembra sprieduma lietā Nr. SKA-580/2010: «Pašvaldības teritorijas plānojuma neizstrāde likumā noteiktajā termiņā ir būtisks likuma pārkāpums, kura konstatēšana nav atkarīga no tā, vai pašvaldības iedzīvotāji ir sūdzējušies par teritorijas plānojuma neesību»¹⁹³.

Administratīvo tiesu nolēmumos ir arī raksturotas pašvaldības iedzīvotāju tiesības, saņemt pašvaldības pakalpojumus, kuras izriet no viņu dzīvesvietas attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā. Attiecīgi no Senāta 2009. gada 15. oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-340/2009 noteikts: «Atbilstoši likuma «Par sociālajiem pakalpojumiem un sociālo palīdzību» 9. panta pirmajai daļai tieši pašvaldībai, kuras teritorijā persona reģistrējusi savu pamatdzīvesvietu, ir pienākums nodrošināt personai iespēju saņemt tās vajadzībām atbilstošus sociālos pakalpojumus un sociālo palīdzību. Tas nozīmē, ka katra pašvaldība sociālo palīdzību nodrošina attiecīgajai administratīvajai teritorijai piederošām personām.»¹⁹⁴ No minētā sprieduma izriet pašvaldības pienākums rūpēties par saviem iedzīvotājiem.

Administratīvās tiesas nolēmumos ir aizstāvēta pašvaldības domes deputātu patstāvība pieņemt lēmumus un valsts institūciju tiesību ierobežojums ietekmēt

¹⁹² Pašvaldības lēmuma par bāriņtiesas likvidēšanu juridiskā daba. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 21. decembra lēmums lietā Nr. SKA-705/2010 // http://www.at.gov.lv/files/archive/department3/2010/ska_705_2010.pdf.

¹⁹³ Reģionālas attīstības un pašvaldību lietu ministra lēmums atstādināt no amata pašvaldības padomes priekšsēdētāju teritorijas plānojuma nepieņemšanas dēļ. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 16. septembra spriedums lietā Nr. SKA-580/2010 // <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2010/>. Salīdz. skat. Par pašvaldības faktisko rīcību, nenodrošinot pašvaldības autonomo funkciju izpildi. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008. gada 22. aprīļa lēmums lietā Nr. SKA-324/2008 // *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta spriedumi un lēmumi. 2008.* Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2009, 433. lpp.

¹⁹⁴ Dzīvesvietas konstatēšana konkrētas pašvaldības teritorijā kā priekšnoteikums sociālā dzīvokļa piešķiršanai. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 16. septembra spriedums lietā Nr. SKA-340/2009 // <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2009/>.

deputātu lēmumu pieņemšanas procesā. Senāta 2010. gada 13. janvāra sprieduma lietā Nr. SKA-95/2010 izriet: «Pašvaldības amatpersonu ievēlēšana un atrašanās amatā ir tieši atkarīga no deputātu vairākuma iekšējās pārliecības, politiskās gribas un uzticības, kas ir subjektīvi jēdzieni un kā tādi nav reglamentēti tiesību normās. Tiesa nevar izvērtēt, vai deputāti pareizi balsoja „par” vai „pret”, kā arī tiesa nevar likt deputātiem balsot „par” vai „pret”. Tāpēc pašvaldības amatpersonai nav subjektīvu tiesību nedz iegūt amatu, nedz to paturēt, un lēmumi, kas saistīti ar viņu atrašanos amatā, nepakļaujas tiesas kontrolei.»¹⁹⁵

3. Pašvaldību kompetences juridiskais raksturojums

Pašvaldību kompetencei kā pašvaldības sistēmas elementam valstī un sabiedrībā vienmēr ir bijusi būtiska nozīme un tā bijusi pašvaldību idejas pamatā.

Par pašvaldību kompetences pirmsākumiem var runāt jau antīkajā pasaulē, kad iedzīvotājiem bija nepieciešami ūdensapgādes pakalpojumi, bet īpaši strauji tā attīstījās viduslaikos, kad sabiedrībai bija aktuāli ceļu būves, tirgus un daudzi citi jautājumi, kuru nodrošināšanai bija nepieciešams organizēt kopīgu teritoriālās kopienas iedzīvotāju darbību.

Pašvaldību kompetence vēstures gaitā pastāvīgi paplašinājās un mainījās, ņemot vērā tos mērķus, kas pašvaldībām attiecīgajā laika posmā bija aktuāli. Tām vienmēr bija jāspēj pielāgoties sabiedriskajam pieprasījumam. Vēsturē ir zināmi piemēri, kad pašvaldības kompetencē ietilpa gan porcelāna un tekstila ražošana, gan metālrūpniecība. Savukārt ar industrializācijas sākumu pašvaldībām aktuāli kļuva iedzīvotāju nodarbinātības jautājumi. Dažādos laika posmos notikušie kari ietekmēja nepieciešamību un no tās izrietošu pienākumu pašvaldībām tās iedzīvotājus nodrošināt ar iztiku un cita veida sociālo palīdzību.¹⁹⁶

Pašvaldības kompetences izpratne un tās saturs valststiesību zinātnē lielā mērā ir saistīts ar valsts pārvaldes iestādes vispārējo kompetences institūta izpratni, tāpēc

¹⁹⁵ Lēmuma par pašvaldības deputāta statusa izbeigšanu tiesiskā daba un pārbaude tiesā. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 13. janvāra spriedums lietā Nr. SKA-95/2010 // <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/departament3/2010/>.

¹⁹⁶ Vairāk skat.: **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts.* Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 26.–27.

apakšnodaļas sākumā šī kategorija raksturota zinātnisko pētījumu redzespunktā, lai saskaņā ar veikto analīzi apakšnodaļas turpinājumā varētu izdarīt pētījumam būtiskus vispārējus secinājumus un priekšlikumus par pašvaldības kompetences institūtu.

3.1. Kompetences institūta izpratne valststiesību zinātnē

Tradicionālā administratīvo tiesību izpratne paredz, ka valsts pārvaldes iestādes tiesību subjektivitāti raksturo iestādes kompetence, ar ko tiek saprasts noteikts valsts pārvaldes uzdevumu kopums.¹⁹⁷ Fizisko un privāto tiesību juridisko personu tiesību subjektivitāti raksturo to statuss, savukārt tiesu varu – jurisdikcija.

Vācu tiesību zinātnieks Hartmuts Maurers (*Hartmut Maurer*) norāda, ka: «ņemot vērā lielo skaitu iestāžu, obligāti ir nepieciešams skaidrs kompetences regulējums. Pirmkārt, tas ir pašas pārvaldes interesēs, jo tādējādi tiek novērsta divkārtas darbības, zaudējumi saistībā ar nesakārtotību un kompetences problēmas, un iestāžu darbības jomu saskaņošana veido pārvaldes vienotību. Un, otrkārt, tas ir arī iedzīvotāju interesēs, jo viņi vēlas zināt un viņiem jāzina, kurai iestādei ir jāizlemj viņus interesējošie jautājumi. Kompetences ievērošana nav tikai tīra formalitāte vien; jo tieši kompetentajai iestādei būs profesionāli izglītots un zinošs personāls un nepieciešamie resursi, lai varētu garantēt objektīvi pareiza lēmuma pieņemšanu. [...] Iestādei ir pienākums pildīt tai uzticētos uzdevumus, vienlaikus ievērojot arī savas kompetences robežas. Tas nozīmē, ka kompetence veido gan iestādes rīcības pamatu, gan tās robežas.»¹⁹⁸

Valsts pārvaldes iestādes kompetences noteikšana vienmēr ir saistīta ar ievērojamām teorētiskām un praktiskām problēmām. To noteikšanas procesā tiesību jaunradi ievērojami ietekmē «vidusceļa meklējumi»: tiek meklēts kompromiss starp politiskiem spēkiem; notiek īsto pārvaldes iestādes tiesību, pienākumu un kompetences apjoma meklējumi; mēģina panākt, lai iestādes funkcionēšana būtu optimāla iedzīvotājiem. Izņēmums nav arī pašvaldību gadījumā, jo teorijā tiek atzīts,

¹⁹⁷ **Ipsen J.** *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7., neue bearbeitete Auflage. München: Verlag Franz Vahlen, 2011, S. 62.

¹⁹⁸ **Maurer H.** *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 548.

ka nav iespējams piedāvāt zinātniski pamatotu un precīzu valsts un pašvaldību kompetences sadales modeli, tāpēc liela nozīme ir praksei.¹⁹⁹

Kompetences noteikšanas negatīva parādība ir «kompetences pārklāšanās», kad divas valsts pārvaldes iestādes pēc būtības pilda līdzīgas vai pat vienādas funkcijas. Šāda problēma bieži vien ir raksturīga arī valsts un pašvaldību kompetences sadales gadījumā. Šajā gadījumā par atbildīgo iestādi kompetences īstenošanā pat ir iespējams strīds starp institūcijām, tomēr tā risināšana nevar pārsniegt publiskās administrācijas sistēmas robežas (strīds risināms publiskās administrācijas ietvaros augstākā institūcijā) un tajā nevar tikt iesaistītas tiesu varas institūcijas, jo tiesāšanās starp publiskās administrācijas institūcijām nav iespējama tāpēc, ka tās pārstāv vienu juridisko personu – valsti. Izņēmums ir pašvaldības, kad par pašvaldības kompetences jautājumiem ir iespējams arī tiesāšanās process.

Teorijā ir vairākas pieejas valsts pārvaldes iestādes kompetences vērtēšanai:

- 1) funkcionālā (jeb tradicionālā) pieeja,
- 2) kompetences elementu uzskaitījuma pieeja,
- 3) klasiski normatīvā pieeja.

Pirmā pieeja – *funkcionālā (jeb tradicionālā) pieeja*, kurā valsts pārvaldes iestādes kompetence var tikt vērtēta funkcionālā skatījumā – pēc valsts pārvaldes funkciju apjoma, ko īsteno valsts pārvaldes iestāde, analizējot to izteiksmi tiesību aktos (administratīvo tiesību teorijā tiek dēvēta par *funkcionālo pieeju*).²⁰⁰ Šajā gadījumā valsts pārvaldes iestādes kompetences teorētiskā izpēte visbiežāk ir saistīta ar institūciju īstenoto valsts pārvaldes funkciju analīzi, to uzskaitījuma raksturošanu. Šāda pieeja pašvaldības kompetences institūta raksturojumā izmantota arī šajā darbā, piekrītot teorijā paustajām atziņām, ka valsts pārvaldes funkcija ir nozīmīgākais, valsts pārvaldes iestādes kompetences elements.

Teorijā tiek uzskatīts, ka valsts pārvaldes funkcijas ir atvasinātas no kādas valsts funkcijas, kuras īstenošana piekrīt attiecīgajai valsts institūcijai.²⁰¹

Kompetences aktā valsts funkcija tiek norādīta kā iestādes izveidošanas mērķis. No minētā izriet, ka valsts pārvaldes funkcijas ir institūcijas izveidošanas

¹⁹⁹ Vairāk skat.: **Hille D.** *Die neue Kommunalverwaltung. Band 7. Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen.* 1. Auflage. München: Jehle Rehm, 2003, S. 17.–19.

²⁰⁰ Skat., piem.: **Lēbers D. A., sadarībā ar Bišeru I.** *Ministru kabinets.* Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998, 141.–143. lpp.

²⁰¹ Salīdz. skat.: **Dišlers K.** *Latvijas valsts orgāni un viņu funkcijas.* Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 24., 30.–31. lpp.

mērķa konkretizācija. Ja mērķis tiek noformulēts kā institūcijas izveidošanas pamats, tad funkcijas ir iestādes darbības virzieni izvirzītā mērķa sasniegšanai.

Valsts pārvaldes funkcijas sadalās vēl sīkākos elementos – valsts pārvaldes uzdevumos. Arī no Valsts pārvaldes iekārtas likuma 9. panta izriet, ka valsts pārvalde Ministru kabineta vadībā pilda izpildvaras administratīvās funkcijas (valsts pārvaldes funkcijas), kas sastāv no atsevišķiem pārvaldes uzdevumiem un atbildības par to izpildi.²⁰² Uzdevumu konkretizācijas pakāpe ir daudz lielāka nekā funkcijām, un tie nosaka salīdzinoši precīzas valsts pārvaldes iestādes rīcības jomas.

Otrā pieeja – *kompetences elementu uzskaitījuma pieeja*. Administratīvo tiesību teorijā šādu viedokli par valsts pārvaldes iestādes kompetenci atbalsta, piemēram, profesors Jānis Načisčionis, kurš uzskata, ka valsts pārvaldes iestādes kompetence jāskata kā kompetences elementu – komponentu – kopums un šie elementi ir: mērķis, funkcijas, uzdevumi, tiesības, pienākumi, pilnvaras, atbildība.²⁰³

Trešo – *klasiski normatīvo pieeju* valsts pārvaldes iestādes kompetences skaidrojumā izmanto krievu tiesību zinātnieks Jurijs Tihomirovs (*Юрий Александрович Тихомиров*). Viņš uzskata, ka valsts pārvaldes iestādes kompetence var tikt skatīta kā valsts pārvaldes iestādei piešķirtā statusa analīze, kurā kā atsevišķs elements ietilpst kompetence. Ar statusu šajā gadījumā tiek saprasta konkrētās iestādes atrašanās vieta valsts pārvaldes sistēmā, ko pamatā raksturo šīs iestādes izveidošanas mērķis un darbības virziens, izpildāmās funkcijas, iestādei un tās amatpersonām piešķirtās tiesības un uzliktie pienākumi, kā arī noteiktā atbildība. Kā atsevišķs statusa elements tiek aplūkots iestādes administratīvās struktūras elements.²⁰⁴

3.2. Pašvaldības kompetences principi

Valsts pārvaldes sistēmā pastāvošās administratīvi tiesiskās attiecības un valsts pārvaldes funkciju izpilde tiek regulēta ar *centralizācijas* un *decentralizācijas*, kā arī *koncentrācijas* un *dekoncentrācijas* principiem.²⁰⁵ Šie principi sākotnēji ir pamatoti Francijā²⁰⁶ un attīstījušies arī citās valstīs.²⁰⁷

²⁰² Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 21. jūnijs, Nr. 94.

²⁰³ Vairāk skat.: **Načisčionis J.** *Administratīvās tiesības*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2003, 156.–161. lpp.

²⁰⁴ **Тихомиров Ю. А.** *Теория компетенции*. Москва: [b.i.v.] 2004, c. 51.

²⁰⁵ Par centralizācijas un decentralizācijas principu piemērošanu publiskās administrācijas organizācijā salīdz. skat. arī: **Jansone D., Reinholde I., Ulničāne I.** *Latvijas publiskā pārvalde*. Rīga: Latvijas

Centralizācijas un decentralizācijas principi ir pamatā valsts un pašvaldību kompetences formēšanai, un to piemērošana praksē ir atkarīga no pašvaldību autonomijas pakāpes valstī, kā arī no valstī valdošās izpratnes par vietējās teritoriālās kopienas iedzīvotāju pilnvaru apjomu valstī. Savukārt *koncentrācijas* un *dekoncentrācijas principi* vairāk tiek saistīti nevis ar pašvaldību, bet ar tiešās pārvaldes iestāžu darba organizāciju.²⁰⁸ Valsts un pašvaldības kompetences sadalē izšķiroša nozīme ir *subsidiaritātes principam*. Tāpēc pašvaldības kompetences formēšanā teorijā tiek aplūkoti tieši *centralizācijas, decentralizācijas* un *subsidiaritātes* principi.

1) *Subsidiaritātes princips*. Centralizācijas un decentralizācijas principu samēra meklējumiem izšķiroša nozīme ir subsidiaritātes principam, kas raksturo kompetences sadali starp dažādiem valsts pārvaldes līmeņiem.²⁰⁹

Šis princips nozīmē, ka augstāks pārvaldes līmenis var iejaukties tikai tad, ja zemākais līmenis nespēj pienācīgā kārtā pildīt savus uzdevumus, un pretēji – šis pats princips aizliedz augstākajam līmenim iejaukties, ja zemākais līmenis spēj pienācīgā kārtā pildīt savus uzdevumus.²¹⁰ Tomēr princips pats par sevi nevis pilnībā liedz

Universitāte, 2002, 94.–118. lpp.; **Stucka A.** *Administratīvās tiesības*. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009, 105.–110. lpp.

²⁰⁶ Mūsdienu Francijā jēdzienu *decentralizācija* joprojām uztver kā apzīmējumu pašvaldības principam un to uzskata par «*demokrātijas skolu*», kad iedzīvotājiem tiek atļauts piedalīties to vietējās nozīmes jautājumu pārvaldē, kas tiem ir vistuvākie (**Jacqué J. P.** *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Dalloz, 2000, p. 15.).

²⁰⁷ Skat., piem.: **Ведель Ж.** *Административное право Франции*. Москва: Прогресс, 1973, с. 391–403.

²⁰⁸ Lai gan šo principu precīza izpratne kalpo optimālas publiskās administrācijas sistēmas izveidei, praksē tie bieži tiek jaukti. Pareizi ar centralizācijas principu apzīmēt pārvaldes funkciju veikšanu tieši valsts pārvaldē. Turpretim decentralizācijas princips nozīmē pēc iespējas nodot pārvaldes uzdevumus patstāvīgiem pārvaldes nesējiem, visbiežāk – pašvaldībām. [...] Ja viena un tā paša pārvaldes nesēja iespējami daudzas pārvaldes funkcijas tiek apvienotas vienā iestādē, tad runā par koncentrāciju. Ar dekoncentrāciju saprot principu sadalīt tā paša pārvaldes nesēja pārvaldes uzdevumus vairākām iestādēm (**Cipeliuss R.** *Vispārējā mācība par valsti*. Rīga: AGB®, 1998, 74. lpp.).

²⁰⁹ Skat. arī: **Hille D.** *Die neue Kommunalverwaltung. Band 7. Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen*. 1. Auflage. München: Jehle Rehm, 2003, S. 17.; **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 68.–69.

²¹⁰ Subsidiaritātes princips (latīņu val. *subsidiarius* – ‘palīdzība’) sākotnēji ir attīstījies baznīcu tiesībās, veidojot katoliskās baznīcas administratīvo struktūru. Pirmo reizi šis princips tika pieminēts Romas pāvesta Leo XIII 1891. gada 15. maija enciklikā «*Rerum Novarum*». Subsidiaritātes principa pilnīgākais formulējums baznīcas tiesībās atrodams Romas pāvesta Pija XI 1931. gada 15. maija enciklikā *Quadagesimo anno*, kurā rakstīts, ka «ir nepareizi atņemt individuālam un nodot sabiedrībai to, ko individuāls uzņēmums var paveikt, bet ir arī nepareizi un bīstami nodot augstāka ranga organizācijai tās funkcijas, kuras var veikt zemākstāvošas organizācijas zemākā līmenī. Ikvienai sociālajai darbībai pēc savas dabas jāpalīdz sociālās vides locekļiem, nevis viņi jāiznīcina vai jāabsorbē». Vairāk par subsidiaritātes principu baznīcu tiesībās skat.: **Bielzer L.** *Perzeption, Grenzen und Chancen des*

augstākam līmenim iejaukties zemāka līmeņa kompetences īstenošanā, bet gan nosaka šīs iejaukšanās apjomu un nepieciešamo intensitāti. Līdz ar to subsidiaritāte ir saistīta ar varas sadalījumu starp dažādiem līmeņiem un pārraudzību; tā ietver funkciju un finansējuma pārdales efektivitātes pārraudzību un zināmā mērā kalpo par politikas vadlīniju. Tādējādi subsidiaritātes princips ir galvenokārt politiskas pārvaldes princips, kura mērķis ir tuvināt lēmumu pieņemšanu iedzīvotājiem. Subsidiaritāte liek paturēt prātā decentralizācijas politisko raksturu un to, ka pilnvaras vietējai varai tiek piešķirtas, nevis deleģētas²¹¹.

2) *Centralizācijas princips*. Princips darbojas valsts tiešās pārvaldes sistēmas ietvaros un nosaka valsts pārvaldes institūciju savstarpējās attiecības. Tas paredz, ka valsts pārvaldes sistēma tiek dibināta pēc hierarhijas principa: zemākstāvošas institūcijas ir padotas augstākstāvošajām, kuras ir tiesīgas izlemt jebkurus jautājumus, kas izriet no augstākstāvošo un zemākstāvošo kompetences.

Centralizācijas princips ir piemērojams situācijā, ja valsts pārvaldes funkcijas izpilde pārsniedz vienas valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības (pašvaldības darbības teritorijas) robežas un tāpēc šo funkciju daudz izdevīgāk un efektīvāk var pildīt centrālās administrācijas līmenī. Teorijā šāds process tiek saukts arī par administratīvo racionalizāciju.²¹²

Taču pārlietu centralizētai valsts pārvaldei draud iespēja atsvešināties no iedzīvotājiem, jo tā nepārzina situāciju «uz vietas». Pārlietu centralizācija iespaido arī valsts pārvaldes institūcijas optimālas darbības spēju, jo rodas birokrātija. Tā noved arī pie tā, ka tiešās valsts pārvaldes iestādes tiek pārpludinātas ar pakārtotu informāciju un pirms galīgā lēmuma pieņemšanas tām jākoncentrējas uz blakus lietu izlemšanu. Centralizētā pārvalde lielām iestādēm neizbēgami rada darbības efektivitātes samazināšanos: jo vairāk darba nozaru apkopots vienā iestādē, jo lielākas «iekšējās domstarpības» par nozīmīgāko darbu izpildi un jo vairāk rodas iekšējo kompetenču krustošanās, kas noved pie tā, ka liels skaits lietu apstrādātāju ir aizņemti

Subsidiaritātsprinzijs im Prozess der Europäischen Einigung: Eine international vergleichende Analyse aus historischer Perspektive. Münster: GESIS, 2003, S. 38.–40. Par subsidiaritātes principa izcelsmi un juridisko saturu skat. arī: **Rodiņa A.** *Konstitucionālās sūdzības teorija un prakse*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2009, 169.–171. lpp.

²¹¹ *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) Local and regional authorities in Europe, No. 55, 1994, p. 33.

²¹² **Hirsch J.** *The apparatus of the state, the reproduction of capital and urban conflicts: Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*. London: Taylor & Francis, 1981, p. 604.

ar vienu un to pašu notikumu, tāpēc izlemšanas process kļūst grūtāks.²¹³ Teorijā ir arī viedoklis, ka pārlika centralizācija agri vai vēlū noved pie varas despotisma²¹⁴.

3) *Decentralizācijas princips*.²¹⁵ Šis princips paredz daļu tiešās valsts pārvaldes īstenoto valsts pārvaldes funkciju izpildi nodot saskaņā ar valsts administratīvi teritoriālo (vai teritoriālo) iedalījumu izveidotām institūcijām vai ar specifisku nozares kompetenci apveltītām institūcijām, kas neatrodas hierarhiskās padotības attiecībās, tādējādi «īstenojot valsts teritoriālās diferenciacijas procesu un panākot organizatoriskas izmaiņas valsts un tās teritorijas institūciju sistēmā»²¹⁶. Visbiežāk decentralizācija paredz valsts tiešās pārvaldes iestāžu kompetenci nodot pašvaldību institūcijām, tādējādi nostiprinot to nosacītu patstāvību un tiesības pašām izlemt savas kompetences jautājumus.²¹⁷

Decentralizācijai ir vismaz trīs pozitīvas iezīmes:

1) pārvaldes jautājumu risināšana tiek nodota to personu rokās, kas pašas ir primāri ieinteresētas tām nodoto funkciju izpildē (piemēram, pašvaldības iedzīvotāji, kas tiek iesaistīti pašvaldības kompetences īstenošanās);

2) decentralizēto funkciju izpilde ir daudz efektīvāka un lētāka nekā centralizēta funkciju izpilde;

3) nododot funkciju izpildi zemākam pārvaldes līmenim, tiek nodrošināta subsidiaritātes principa ievērošana, kas, kā jau tas iepriekš tika minēts, paredz valsts pakalpojumus organizēt pēc iespējas tuvāk pakalpojumu saņēmējam, kas savukārt ļauj daudz aktīvāk un precīzāk identificēt administratīvās darbības trūkumus un tos novērst.

²¹³ Vairāk skat.: **Cipeliuss R.** *Vispārējā mācība par valsti*. Rīga: AGB®, 1998, 75. lpp.

²¹⁴ **Blanc L.** *The History of Ten Years, 1830–1840. Vol. 1*. London: Chapman and Hall, 1845, p.168.

²¹⁵ Decentralizācijas principa nozīme mūsdienu sabiedrībā ir nostiprināta ne tikai Eiropas Vietējo pašvaldību hartā, bet arī ANO starptautiskajos dokumentos (piem.: *UN Habitat Guidelines for Decentralization*), atzīmējot, ka šis princips var kalpot par pašvaldību darbības pamatu ne tikai Eiropā, bet arī visā pasaulē un tas varētu tikt ietverts vispasaules pašvaldību hartā, ja tāda tiks pieņemta (*International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all* // <http://www.un-habitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2613>).

²¹⁶ **Benz A., Meincke A.** *Sub-National Government and Regional Governance in Germany. State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. Hoffman-Martinet V., Wollmann H. (Eds.) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 60. Salīdz. skat. arī: **Sahni P., Vayunandan E.** *Administrative theory*. New Delhi: PHI Learning Private Limited, 2010, pp. 200–203.

²¹⁷ Teorijā tiek iedalīti četri decentralizācijas veidi: administratīvā decentralizācija; politiskā decentralizācija; budžeta decentralizācija; tirgus decentralizācija (**Marcou G.** Postface. *Decentralization and local democracy in the world: First Global Report by United Cities and Local Government*. Barcelona: United Cities and Local Government, 2008, p. 306.). Kompetences decentralizācija ir administratīvās decentralizācijas veids, un šajā promocijas darbā rakstīts tieši par šo decentralizācijas veidu.

Lai varētu tikt īstenota funkciju decentralizācija, ir jābūt vairākiem decentralizācijas nosacījumiem.

Pirmkārt, jāpastāv likumā noteiktām vispārējām autonomām interesēm, kas nav primāras valsts intereses.

Otrkārt, pirmajā nosacījumā minēto autonomo interešu apmierināšana jānodod nosacīti neatkarīgai institūcijai (pretējā gadījumā notiks nevis decentralizācija, bet dekoncentrācija). Šo neatkarību vislabāk var panākt ar vēlēšanām.

Treškārt, jābūt vēl citiem decentralizāciju nodrošinošiem nosacījumiem. Piemēram, institūcijai jābūt apveltītai ar tiesību subjektivitāti. Par īpašu decentralizācijas satura elementu var uzskatīt finanšu autonomiju, ar ko tiek saprastas attiecīgās institūcijas tiesības piesaistīt līdzekļus un patstāvīgi izlemt par šo līdzekļu izlietojumu. Jāatzīmē: jo vairāk publiskās varas pilnvaru tiek decentralizētas pašvaldībām, jo demokrātijas pakāpe attiecīgajā valstī ir augstāka, proti, valsts ir demokrātiskāka. Protams, decentralizācija nenozīmē visatļautību, jo, nododot vietējām institūcijām publiskās varas pilnvaras, ir jāparedz arī optimāls uzraudzības mehānisms, lai to darbībā līdz minimumam samazinātu kļūdas izdarīšanas iespējas vai personisko ieinteresētību lēmuma pieņemšanā.²¹⁸

Institūcijas atbilstoši tām decentralizētajai kompetencei darbojas savā, nevis valsts vārdā un par savu rīcību ir atbildīgas tiesā. Tomēr to pilnvaras funkciju izpildei ir noteiktas saskaņā ar principu *intra vires*: decentralizētās institūcijas ir tiesīgas darīt tikai to, kas noteikts likumā. Pretējā gadījumā darbojas princips *ultra vires*: rīcības, kas īstenotas, pārkāpjot pilnvaras, ir uzskatāmas par prettiesiskām.²¹⁹

Decentralizācija pašvaldību gadījumā ir efektīva tad, ja funkcijas izpildi nodod lielām un finanšu ziņā bagātām pašvaldībām, kas šīs funkcijas spēj pildīt. Turpretī nelielām un nabadzīgām pašvaldībām tas ir kārtējais slogs, kas palielina to nevienlīdzības stāvokli salīdzinājumā ar pirmajām. Tāpēc šai sakarā var aktualizēt jautājumu par salīdzinoši lielu un finansiāli spēcīgu pašvaldību izveidošanu arī Latvijas valstī. Vienlaikus valsts pārvaldes funkciju decentralizācijā ir jāievēro noteikts samērs, jo pārlietu liela valsts pārvaldes funkciju decentralizācija var radīt arī

²¹⁸ Веделъ Ж. *Административное право Франции*. Москва: Прогресс, 1973, с. 393.

²¹⁹ Schirmer В. *Konstitutionalisierung des englischen Verwaltungsrecht: Einfluss des Human Rights Act auf den «judicial review»*. Göttingen: V&R, 2007, S. 124.

ievērojamas problēmas valsts krīzes situācijā operatīvi reaģēt, lai novērstu nevēlamas sekas.²²⁰

3.3. Pašvaldības kompetences institūta juridiskais saturs

Teritoriālo pašvaldību rašanās ideju Latvijā saistīja ne tikai ar demokrātijas ideju, bet arī ar iespēju veiksmīgāk īstenot valsts pārvaldes kompetenci valsts perifērijā.

To apstiprina arī Marģers Skujenieks: «[...] valsts centrālās iestādes nevar tieši pārvaldīt visus valsts atsevišķos apgabalus. [...] tās, piemēram, nevar paredzēt, kāds ceļu apgaismošanas vai bruģēšanas veids katrā pilsētā visnoderīgākais, tās nevar paredzēt, kādā pagasta stūrī visnepieciešamākā jauna skola, kur vislabāk celt jaunu slimnīcu, kur ierīkot jaunus ceļus, kur būvēt tiltus, kādas tautas bibliotēkas ierīkojamas utt.»²²¹ Šāds pašvaldību nepieciešamības pamatojums valsts pārvaldes kompetences izpildei tika pamatots arī dažādu citu autoru pētījumos.²²²

No likuma «Par pašvaldībām» 3. pantā minētās jēdziena *pašvaldība* definīcijas izriet pašvaldībai piešķirtā kompetence (spēja nodrošināt likumos noteikto funkciju un likumā paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi), kā arī divas pašvaldību kompetences būtiskas pazīmes – pašvaldību kompetence ir ierobežota noteiktas valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības ietvaros un pašvaldība to īsteno patstāvīgi (ievērojot šīs teritorijas iedzīvotāju vajadzības un tiesiskās intereses). No minētā izriet arī tas, ka valsts tiešās pārvaldes iestādes ir ierobežotas ietekmēt pašvaldību tās kompetences īstenošanā.

Nozīmīgākais pašvaldības kompetences elements ir valsts pārvaldes funkcija, kas ir atvasināta no jēdzienā *pašvaldība* ietvertā pašvaldības izveidošanas mērķa un sastāv no atsevišķiem valsts pārvaldes uzdevumiem. No pašvaldības mērķa tiek

²²⁰ Zinātniskajā literatūrā kā piemērs minēts vēsturisks notikums Anglijā 1845. gadā, kad pārlietu lielā valsts pārvaldes funkciju decentralizācija radīja ievērojamas problēmas apkarot holeras izplatību, jo valsts funkciju decentralizācijas dēļ vairs nespēja visas savas teritorijas mērogā cīnīties ar šo slimību (Драго Р. *Административная наука*. Москва: Прогресс, 1980, 129 c.).

²²¹ Skujenieks M. *Vietējā pašvaldība Baltijā*. Maskava: Rīgas Tipogrāfija, 1916, 5. lpp.

²²² Ietekmīgākais britu pētnieks Džons Mills (*John Stuart Mill*) par vietējo pašvaldību lomu 19. gs. Lielbritānijā, kas tolaik bija galvenais paraugs pašvaldību sistēmas izveidošanai dažādās valstīs, norāda: «Lai cik zinoši un saprātīgi būtu centrālās valdības birokrāti, viņi tomēr nevar būt pietiekami zinoši, piemēram, kur vislabāk veidot skolu noteiktā teritorijā, salīdzinot ar ievēlētajiem attiecīgās teritorijas iedzīvotāju pārstāvjiem. [...] tikai pavisam neliela publisko lietu daļa var tikt labi paveikta no centrālās valdības puses» (citēts pēc: Chandler J. A. *Local government today*. Manchester, UK; New York: Manchester University Press; New York: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2009, p. 8.).

atvasinātas funkcijas, kas savukārt sastāv no uzdevumiem. Veidojas sava veida «mērķa elementa piramīda», kad pašvaldības kompetence tiek pastāvīgi sašaurināta, precizējot attiecīgo pašvaldības institūcijas veicamo darbības virzienu. Pēc šādas sistēmas tiek veidota pašvaldības administrācijas organizatoriskā uzbūve, kurā atsevišķu funkciju un uzdevumu izpildei tiek izveidota īpaša institūciju struktūra.

Pašvaldības funkcijas tiek grupētas pēc to izcelsmes. Pēc Otrā pasaules kara Eiropā pašvaldības kompetencē sāka nodalīt *vietējās (autonomās²²³) nozīmes un valsts uzdotās funkcijas*, tādējādi sadalot atbildību par pašvaldības kompetences izpildi starp pašvaldībām un valsti. Šādas kompetences nodalīšanas rezultātā neveidojas divas dažādas pašvaldības kompetences, bet gan viena – pašvaldības kā tiesību subjekta kompetence, kurai raksturīga divējāda daba un kura ir pamatā pašvaldību pārraudzības sistēmai.

Idejai par pašvaldību kompetences iedalījumu autonomajā (dabiskajā) kompetencē un uzdotajā kompetencē ir ilga vēsture. Pēc vācu tiesību zinātnieka G. Jellineka ieskatiem, šāda pieeja radās Francijā pirms franču revolūcijas 18. gs. un tā bija saistīta ar apgaismotāju filozofu centieniem reformēt Francijas valsts pārvaldi, pamatojot pašvaldību patstāvību ar teritoriālo kopienu dabiskajām tiesībām.²²⁴

Vācijā šādas pašvaldības kompetences sadalīšanas pieeja sākās 19. gs., kad, neraugoties uz arvien no jauna izvirzītajām prasībām pēc visaptverošas teritoriālo kopienu kompetences ārpus vietējo lietu kārtošanas, pašvaldību kompetencē pastāvīgi ietvēra arī elementāras valsts funkcijas – jo īpaši sabiedriskās kārtības un drošības uzturēšanu (policejiskās funkcijas). Ar šādu kompetences iedalījumu attīstījās atšķirības starp savai darbības jomai piederīgajām lietām (pašvaldības uzdevumiem), ar ko nodarbojās tikai un vienīgi teritoriālās kopienas, un uzdotajai darbības jomai piederīgajām lietām (valsts uzdevumiem), kur valsts izlēma, vai to izpildi tā veiks pati ar savu iestāžu starpniecību vai uzticēs teritoriālajām kopienām. Savukārt pašvaldību uzdevumu jomas ietvaros tiek sīkāk izdalīti brīvprātīgie pašvaldības uzdevumi, par kuriem pašvaldība var brīvi izvēlēties, vai un kā tos pildīt, un obligātie pašvaldības

²²³ Tiesību zinātnieks Pjērs Čanens (*Pierre Tschannen*) norāda, ka vārds «autonomija» administratīvajās tiesībās nozīmē «īpašas attiecības sabiedrības decentralizētajā pārvaldē; tas nozīmē patstāvību valsts pārvaldes uzdevumu izpildē, ko īsteno pašvaldības, korporācijas vai fondi» (**Tschannen P.** *Systeme des Allgemeinen Verwaltungsrechts*. Bern: Stämpfli Verlag, 2008, S. 34.).

²²⁴ **Еллинек Г.** *Общее учение о государстве*. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004, с. 614). Par pašvaldību kompetences iedalījuma pamatojumu skat. arī: **Raschauer B.** *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. aktualisierte Auflage. Wien: Springer-Verlag, 1998, S. 97.

uzdevumi, kas pašvaldībai jāpilda, taču to izpildē tā (lielā mērā) pati var noteikt konkrēto izpildes veidu.²²⁵

Izpratne par pašvaldības kompetences saturu valststiesību teorijā joprojām strauji attīstās.²²⁶

3.3.1. *Autonomā kompetence*

Autonomā kompetence pašvaldībām piemīt jau no to pirmsākumiem, jo pamatoja pašvaldību pārvaldes formas rašanos, un ilgstošas vēstures gaitā tā joprojām nav būtiski mainījies.²²⁷ Tāpēc Egils Levits pamatoti norāda, ka «autonomās funkcijas ir tās funkcijas, kuru dēļ pašvaldības vispār pastāv – lai noteiktas teritorijas iedzīvotāji demokrātiskā procedūrā paši varētu īstenot savas vietējās intereses»²²⁸.

Saturiski pašvaldību autonomo kompetenci veido pašvaldību autonomo funkciju un no tām izrietošo valsts pārvaldes uzdevumu kopums. Pildot autonomās funkcijas, pašvaldības likuma ietvaros ir patstāvīgas un atbild par autonomo funkciju pienācīgu izpildi.

Mūsdienās pašvaldības autonomo kompetenci nosaka likumā, paredzot šīs kompetences obligātu izpildi visās valsts pašvaldībās un nosakot šīs kompetences izpildes vispārējos noteikumus. Tādējādi valsts pašvaldību ierobežo, jo tiek novērsta iespēja pašvaldībai pašai izvēlēties, kādu autonomo kompetenci tai pildīt. Latvijā visu pašvaldības autonomo funkciju uzskaitījums ar nelieliem izņēmumiem ir minēts likuma «Par pašvaldībām» 15. pantā.²²⁹

²²⁵ **Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 20. Salīdz. skat.: **Lissack G.** *Bayerisches Kommunalrecht*. 3. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2009, S. 45.–46.

²²⁶ Vācijas pavalstu iekšlietu ministri un dominējošās komunālās apvienības 1948. gadā izstrādāja pašvaldību nolikuma parauga projektu, kas paredzēja nomainīt duālistisko kompetences struktūru pret monistisku (*Weinheimer Entwurf*), lai akcentētu pašvaldību kā pārvaldes īstenotāju centrālo lomu valstī. Atbilstīgi pārvaldes vienotības principam kopienu līmenī kopienas savā teritorijā ir ekskluzīvās un atbildīgās publiskās pārvaldes īstenotājas. Iedalījums savā un deleģētajā uzdevumu jomā (respektīvi, komunālajos un valsts uzdevumos) tika aizstāts ar iedalījumu (no pakļautības rīkojumiem) brīvajos uzdevumos, obligātajos uzdevumos un obligātajos uzdevumos pēc rīkojuma (**Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 21.).

²²⁷ Likuma «Par pašvaldībām» 15. pantā ir noteikts, ka pašvaldības autonomās funkcijas ir rūpēties par sabiedrisko kārtību un sanitāro tīrību. Salīdzinājumam – 17. gs. Rīgas pilsētas namnieku runās minēts, ka Rīgas pilsētā: «10. Vakaros uz ielām nav brīv traci taisīt un bļausītīties. [...] 13. Visi vīna, alus, medus un degvīna krogi jāslēdz pulksten 9 vakarā. [...] 18. Mēslus nav brīv sviest uz ielām, bet tie jāizved. [...] Katram savi lopī jātur ieslēgti» (**Straubergs J.** *Rīgas vēsture*. Rīga: Grāmatu draugs. 1937, 100. lpp.).

²²⁸ **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>.

²²⁹ Turpat.

Pašvaldību autonomo funkciju izpildē nozaru ministriju tiesības iejaukties pašvaldības autonomo funkciju izpildē ir ierobežotas. Ministrijām ir tiesības pašvaldībām norādīt uz noteiktu tiesisku rīcību, bet nav tiesību pašvaldības ietekmēt attiecīgu lēmumu pieņemšanā, izņemot, ja šādas tiesības ministrijām tiek noteiktas ar likumu.

Pašvaldības autonomo funkciju izpildes jomā pašvaldības sistēmā hierarhiski augstākā iestāde ir pašvaldības lēmējorgāns – pašvaldības dome (turpmāk – Dome), kas izriet no likuma «*Par pašvaldībām*» 21. panta. No šā panta pirmā teikuma arī izriet Domes tiesības autonomo funkciju jomā izskatīt jebkuru lietu, pārņemot to savā kompetencē, ja speciālajos normatīvajos aktos nav noteikts citādi.²³⁰ Ja tiešās pārvaldes iestādes pārkāpj pašvaldību autonomo kompetenci, pašvaldības šādu rīcību ir tiesīgas pārsūdzēt administratīvajā tiesā.

Ņemot vērā, ka pašvaldības autonomo funkciju formulējumi ir samērā vispārīgi, precīzs autonomo funkciju saturs izriet no valsts pārvaldes uzdevumiem. Pašvaldības tiesības un pienākumi valsts pārvaldes uzdevumu izpildei tiek detalizēti raksturoti dažādos ārējos normatīvajos aktos, ko izdod Saeima, Ministru kabinets un pašas pašvaldības.

Īpašs autonomo funkciju veids ir pašvaldības *brīvprātīgās iniciatīvas*, kuras ir valsts pārvaldes funkcijas, kas neietilpst citu valsts pārvaldes institūciju kompetencē, ko pašvaldības īsteno patstāvīgi.²³¹ Tas ir pašvaldības kompetences elements, kas pats par sevi prasa papildu paskaidrojumus, jo tas savā būtībā pieļauj atkāpes no valsts pārvaldes iestādes kompetenci reglamentējošā pamatprincipa – īstenojot valsts pārvaldi, valsts pārvaldes iestādei ir atļauts darīt tikai to, kas tai noteikts kompetences aktā. No minētā izriet, ka visa pašvaldības kompetence var nebūt minēta likumā, bet pati pašvaldība var izvēlēties sev noteiktu kompetenci. Tas ir izskaidrojams ar to, ka pašvaldību gadījumā ir pieļauts vēsturiski izveidojies šā principa izņēmums, jo tiek respektētas pašvaldības tiesības tās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs īstenot tikai attiecīgās pašvaldības iedzīvotājiem raksturīgus jautājumus. Tie var būt jautājumi, kas saistīti ar pašvaldības ģeogrāfisko atrašanās vietu, pašvaldības etnisko sastāvu vai citiem pašvaldībai raksturīgiem īpatnējiem jautājumiem, ko pašvaldības

²³⁰ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

²³¹ Skat. salīdz.: **Brüning Chr., Vogelgesang K.** *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation.* 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 73.

lēmējorgāns ir atzinis par pietiekoši būtisku vietējās pašvaldības iedzīvotājiem. Minēto pašvaldības kompetences elementu īpaši aizsargā *Eiropas Vietējo pašvaldību hartas* 4. panta otrajā daļā²³², taču mūsdienās šādi gadījumi, ņemot vērā plašo valsts un pašvaldību kompetences regulējumu likumos un Ministru kabineta noteikumos, nav bieži sastopami. Pašvaldības brīvprātīgajām iniciatīvām ir jābūt nostiprinātām attiecīgās pašvaldības, kas šīs iniciatīvas īsteno, saistošajos noteikumos.

Praksē ir sastopami piemēri, ka pašvaldības brīvprātīgās iniciatīvas kā pašvaldības kompetences elementu neizprot. Piemēram, Rīgas pilsētas pašvaldības nolikuma 3. pielikuma «Kapitālsabiedrības (ar Rīgas pilsētas pašvaldības 100% ieguldījumu pamatkapitālā), kuras izveidotas Rīgas pilsētas pašvaldības funkciju izpildes nodrošināšanai un komercdarbības veikšanai saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu» 11. punktā ir noteikts: «Pašvaldības brīvprātīgās iniciatīvas – patērētāju tiesību aizsardzības veicināšana lombardu darbības jomā – realizēšana, veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību «Rīgas pilsētas lombards»».²³³ Valsts kontrole savā revīzijas ziņojumā «Rīgas pilsētas pašvaldības komercdarbības atbilstība normatīvo aktu prasībām» secinājusi, ka: «178. SIA «Rīgas pilsētas lombards» [...] revidējamajā laika posmā ir veikušas komercdarbību, kas nav saistīta ar Pašvaldības funkciju izpildes nodrošināšanu un neatbilst Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajiem nosacījumiem, ar kādiem publiska persona var veikt komercdarbību»²³⁴. Savukārt no «Rīgas pilsētas gada grāmatas 1931. gadam» izriet, ka «Rīgas pilsētas lombards nodibināts 1895. gadā ar nolūku pasargāt mazturīgās aprindas no augļotāju izsūkšanas. Šo savu uzdevumu arī lombards attaisnoja [...]»²³⁵ Arī tirgu uzturēšanu var kvalificēt kā pašvaldību brīvprātīgo iniciatīvu, jo no Latvijas Republikas likumiem neizriet pašvaldības autonomā funkcija organizēt tirgu.²³⁶

²³² Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).

²³³ Rīgas pilsētas pašvaldības nolikums: Saistošie noteikumi Nr. 114 (prot. Nr. 50, 1. §) // http://www.riga.lv/NR/rdonlyres/C8F4B67C-1E41-4838-A2DD_D1FB24AF681E/36912/Saistosie_noteikumi_Nr114.doc.

²³⁴ Valsts kontroles 2009. gada 9. oktobra ziņojums Nr. 5.1-2-1/2008 «Rīgas pilsētas pašvaldības komercdarbības atbilstība normatīvo aktu prasībām» // http://www.lrvk.gov.lv/upload/zinojums_9Oct-2009.pdf.

²³⁵ *Rīgas pilsētas gada grāmata 1931 gadam. Pirmais gada gājums*. Rīga: Rīgas pilsētas valdes izdevums, 1931, 328. lpp.

²³⁶ Par pašvaldību brīvprātīgo iniciatīvu (*Freiwillige Aufgaben*) piemēriem Vācijā skat., piem.: **Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 51.

3.3.2. Uzdotā kompetence

Pildot uzdoto kompetenci, pašvaldības uzstājas kā «valsts aģents».²³⁷ Uzdotās kompetences jomā pašvaldība ir pakļauta specifiskai kontrolei, kad atbildīga valsts tiešās pārvaldes iestāde kontrolē pašvaldības rīcību gan no tiesiskuma, gan no lietderības viedokļa un var dot arī saistošus rīkojumus.²³⁸

Uzdotās kompetences nodošanu pašvaldībai nosaka subsidiaritātes un lietderības princips, paredzot attiecīgās funkcijas izpildes nodošanu pēc iespējas zemākā (iedzīvotājam kā no funkcijas izrietošā pakalpojuma saņēmēja) līmenī un šīs funkcijas izpildes izdevīgumu tieši pašvaldību pārvaldes līmenī.²³⁹

Uzdotā kompetence var būt saistīta ar kādu jaunu valsts pārvaldes funkciju rašanos vai esošās ministriju vai tās padotības institūciju kompetences pārskatīšanu. Uzdotā kompetence ir terminēta, jo pretējā gadījumā tai vajadzētu ietilpt pašvaldības autonomajā kompetence.

Pildot uzdotās funkcijas, pašvaldības iestādes funkcionāli iekļaujas Latvijas Republikas kā sākotnējās publiskas personas pārvaldes sistēmā un nonāk attiecīgās nozaru ministrijas, kas funkciju deleģējusi, funkcionālā padotībā. Pašvaldības iestāde, kas pilda uzdoto funkciju, šajā gadījumā darbojas tā, it kā tā būtu valsts tiešās pārvaldes iestāde.

Pašvaldībai uzdotā kompetence tiek precīzi reglamentēta, un pašvaldības rīcības brīvība minētās kompetences izpildē ir niecīga. Pašvaldību padotības forma tiek noteikta tiesību aktā, ar kuru attiecīgā funkcija pašvaldībai tiek uzdota. Ja padotības forma nav īpaši atrunāta, tad pašvaldību administrācija pilda uzdoto funkciju pakļautības formā. Tas nozīmē, ka ministrs, ministrija vai cita tiešās valsts pārvaldes iestāde var izdot pašvaldības administrācijai saistošus rīkojumus un iekšējos normatīvos aktus, kā pildīt šīs uzdotās funkcijas, kā arī noteiktā kārtībā var pārbaudīt to tiesiskumu un lietderību, tos atcelt, kā arī devolūcijas kārtībā pārņemt lietu savā izpildē.

²³⁷ **Еллинек Г.** *Общее учение о государстве*. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004, с. 616.

²³⁸ **Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 20.

²³⁹ Piem., Anglijā pirmie valsts uzdotās kompetences piemēri pašvaldībām (*Parish*) tiek aprakstīti 17. gs., kad pašvaldībām tika uzdots rūpēties par bezpajumtniekiem un veidot vietējās policijas formējumus (**Редлих И.** *Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Том I*. Санкт-Петербург: Типография Альтшулера, 1907, с. 37).

Pašvaldības iestādes izdotie administratīvie akti uzdoto funkciju jomā tiek izdoti nevis pašvaldības, bet gan Latvijas Republikas vārdā; tie var tikt apstrīdēti valsts tiešās pārvaldes iestādē.²⁴⁰

4. Pašvaldību institucionālā sistēma

No vēstures avotiem izriet, ka pašvaldības institūciju darbības regulējums Latvijas teritorijā ir bija aktuāls jautājums kopš 13. gs., kad Rīgas pilsētā darbojās samērā sarežģīta pilsētas pašpārvaldes institūciju sistēma. Vēsturnieks J. Straubergs savā pētījumā par Rīgas pilsētu norāda: «No 1221. gada Rīgas pilsētas pārvaldība atrodas pašu Rīgas pilsoņu rokās, un 1225. gadā jau Rīgā ir rātes locekļi (consules) un līgumos piedalās kā konsuļi (rātes kungi), tā namnieku saime. Rāte un pilsoņu, resp. namnieku²⁴¹ saime ir abas pilsētas varas nesējas.»²⁴² Viņš arī norāda, ka: «Rīgas faktiskais saimnieks ir visa Rīgas komūna, un rāte ir šīs komūnas izpildu orgāns. [...] Rāte varēja vadīt pilsētu tikai tais robežās, ko noteica likumi un paradums. Visos ārkārtīgos gadījumos lietas izšķīra komūna. Rātei bez komūnas nebija tiesības uzņemties ne jaunu saistību, ne arī aplikt pilsoņus ar jauniem nodokļiem.»²⁴³

Mūsdienās viens no pašvaldību patstāvības pamatiem ir tiesības pašvaldībām pašām veidot savu pārvaldes organizāciju, lemjot par pašvaldības administratīvo institūciju izveidošanu, reorganizāciju un likvidēšanu. Vienlaikus tas tiek darīts pašvaldības kompetences īstenošanai un saskaņā ar pašvaldības kompetences iedalījumu.

²⁴⁰ Vairāk skat.: **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>.

²⁴¹ Namnieki bija iedzīvotāju kārta, kuri dzīvoja pēc pilsētu tiesībām, kas apvienoja pilsētā dzīvojošos vācu ieceļotājus, lībiešus, krievus un latviešu ciltīm piederīgos. Rīgas pilsētas 13. gadsimta pārstrādātie statūti nosaka: lai kļūtu par Rīgas namnieku, jāiemaksā pilsētas kasē 12 ēras un jāapmetas pilsētā uz pastāvīgu dzīvi. Svarīgākā namnieku priekšrocība bija monopols uz tā saukto namnieku pārtiku, kas nozīmēja tiesības pelnīt ar tirdzniecību, amatniecību un dzērienu brūvēšanu. 14. gadsimtā Rīgas rāte ierobežoja namnieku pārtiku iebraucējiem, aizliedzot viņiem tirgoties ar vietējiem patērētājiem, atvērt pārdošanas un pārdošanas preces mazumtirdzniecībā. Vēlākos gadsimtos kā vēl viens ierobežojums iebraucējiem tika noteikti iegādāties pilsētā namus, tādējādi kļūstot par namniekiem. Tāpat tika noteikti dažādi ierobežojumi nevācu tautības namniekiem, tādējādi cenšoties atbrīvoties no latviešu namnieku konkurences. Sākotnēji šie ierobežojumi attiecas uz tā saukto «izkroģēšanas tiesību» ierobežošanu, bet vēlāk (17.–18. gs.) vispār tika noteikti ierobežojumi latviešiem iestāties namniekos. Vairāk skat.: *Latvju enciklopēdija. Otrais sējums*. Redaktors Švābe A. Stokholma: Apgāds Trīs Zvaigznes, 1950-1951, 1760.–1761. lpp.

²⁴² **Straubergs J.** *Rīgas vēsture*. Rīga: Grāmatu draugs, 1937, 92. lpp.

²⁴³ Turpat, 99. lpp.

Tas noteikts arī Eiropas vietējo pašvaldību hartas 6. panta pirmajā daļā: «Nepārkāpjot likumā paredzētos vispārējos noteikumus, vietējām varām ir atļauts pašām noteikt savas iekšējās pārvaldes struktūras, lai pielāgotu tās vietējām vajadzībām un nodrošinātu efektīvu pārvaldi.»²⁴⁴ Vienlaikus no hartas paskaidrojošā ziņojuma izriet, ka valsts var pieņemt vispārīgus šādas organizācijas principus, bet vietējām varas institūcijām ir jābūt spējīgām noteikt savas administratīvās struktūras, lai rēķinātos ar vietējiem apstākļiem un administratīvo efektivitāti.²⁴⁵

Pašvaldību tiesību teorijā pastāv dažādi pašvaldības institūciju klasifikācijas kritēriji un no tiem izrietoši institūciju veidu iedalījumi. Šādām izziņas darbībām var būt dažādi teorētiski un praktiski mērķi. Viens no tiem varētu būt piedāvāt pēc iespējas optimālu pašvaldības pārvaldes struktūru, lai nodrošinātu efektīvu pašvaldības kompetencē ietilpstošo valsts pārvaldes funkciju izpildi un nepieļautu kompetences pārklāšanos starp dažādām pašvaldības institūcijām. Tāpat pašvaldības institūciju iedalīšanas pamatā var būt centieni nošķirt valsts un pašvaldības atbildību par kompetences izpildi vai mēģinājums pašvaldībā pēc iespējas nodalīt lēmējvaru un izpildvaru; vai mērķis jaunas pašvaldības funkcijas īstenošanai izveidot jaunas pašvaldības pārvaldes institūcijas vai pēc iespējas precīzi attiecināt noteiktu tiesisku regulējumu attiecīgai pašvaldības institūciju grupai.

Likumā «Par pašvaldībām» pašvaldību institūciju iedalījuma pamatā ir pašvaldības institūciju īstenošanās funkcijas kritērijs, jo pašvaldību institūcijas tiek iedalītas divos veidos (grupās):

- 1) iedzīvotāju pārstāvniecības institūcija – dome,
- 2) pašvaldības administrācija, kas ir pašvaldības izpildinstitūciju kopums.²⁴⁶

1) *Dome*. Pašvaldības dome sastāv no iedzīvotāju ievēlētiem deputātiem, kuru tiesības un pienākumi, kā arī darbības garantijas ir noteiktas Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likumā.²⁴⁷

²⁴⁴ Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).

²⁴⁵ European Charter of Local Self-Government Explanatory Report // [http://conventions.coe.int/treaty-en/Reports/Html/122.htm](http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm)).

²⁴⁶ Egils Levits norāda, ka: «pašvaldības publiskās varas «avots» tās autonomo funkciju jomā ir tajā dzīvojošie iedzīvotāji (pilsoņi); to juridiskais stāvoklis salīdzināms ar pašvaldības kā juridiskās personas «biedru» stāvokli. Tie veido divas institūcijas – domi kā savu politisko pārstāvniecību un pašvaldības administrāciju kā pārvaldes institūciju (iestāžu kopumu)» (vairāk skat.: **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>).

²⁴⁷ Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums: LR likums // *Latvijas*

Saskaņā ar likuma «Par pašvaldībām» 3. panta pirmo daļu dome izveido institūcijas un iestādes, ar kuru starpniecību nodrošina pašvaldībai likumos noteikto funkciju, kā arī likumā «Par pašvaldībām» paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi. No šā likuma 21. panta pirmās daļas 6. punkta izriet, ka domes ekskluzīvā kompetencē ir apstiprināt pašvaldības teritoriālo dalījumu un tā pārvaldes struktūru, bet no 8. punkta izriet, ka dome izveido, reorganizē un likvidē pašvaldības iestādes, pašvaldības kapitālsabiedrības, biedrības un nodibinājumus, apstiprina pašvaldības iestāžu nolikumus.²⁴⁸ Tādējādi pašvaldības institucionālās sistēmas izveidošanā noteicošais ir pašvaldības lēmējorgāns – dome, kas ir kompetents pieņemt lēmumus par jebkuras pašvaldības institūcijas izveidošanu, reorganizāciju vai likvidāciju. To apstiprina arī administratīvo tiesu judikatūra: Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta spriedumā lietā Nr. SKA-390/2010 ir vērtēta būtiska pašvaldības pārstāvniecības orgāna pazīme – tā augstākā lēmējvara pašvaldībā un tiesības izlemt jebkuru pašvaldības kompetences jautājumu. No šā tiesas sprieduma izriet, ka «to, kura pašvaldības iestāde ir tiesīga izlemt konkrētus jautājumus būvniecības procesa ietvaros, noteic būvniecību regulējošās speciālās tiesību normas. Ja tās neprecizē konkrētu institūciju, tad tā var būt gan pašvaldības būvvalde kā vispārīgā būvniecībā kompetentā iestāde, gan pašvaldības dome, kura ir tiesīga izskatīt jebkuru pašvaldības pārziņā esošu jautājumu»²⁴⁹.

Domes priekšgalā ir domes deputātu no deputātu vidus ievēlēts domes priekšsēdētājs. Domes priekšsēdētājs īsteno pašvaldību reprezentējošas funkcijas un vada domes darbu. Priekšsēdētāja kā domes vadītāja statuss nerada tā pārākumu pār citiem domes deputātiem (latīņu val. *primus inter pares*) pašvaldības domes lēmumu pieņemšanā, jo tāpat kā pārējiem domes deputātiem balsojumā lēmuma pieņemšanai priekšsēdētājam ir viena balss.²⁵⁰ Starp domes priekšsēdētāju un domi nepastāv hierarhijas attiecības. Dažos likumos īpaši minētos gadījumos, salīdzinājumā ar pašvaldības «ierindas» deputātiem, domes priekšsēdētāja amata statuss piešķir tam plašākas amata pilnvaras (skat., piem., likuma «Par pašvaldībām» 62. panta 6. punktā

Vēstnesis, 1994. gada 17. marts, Nr. 39 (170).

²⁴⁸ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994. gada 16. jūnijs, Nr. 11.

²⁴⁹ Pašvaldības iestādes, kas kompetentas izlemt ar būvniecību saistītos jautājumus. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 11. jūnija spriedums lietā Nr. SKA-390/2010 // <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2010/>.

²⁵⁰ ECT 2004. gada 27. maija spriedums lietā *Vides aizsardzības klubs c. Lettonie*. // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-66349>.

noteikto domes priekšsēdētāja pienākumu vadīt finanšu komitejas sēdes. Savukārt šā likuma 67. pantā ir noteikts, ka «pašvaldībās, kurās iedzīvotāju skaits ir mazāks par pieciem tūkstošiem, domes priekšsēdētājs var veikt arī izpilddirektora pienākumus»²⁵¹.

2) *Pašvaldības administrāciju* kā pārvaldes institūciju (iestāžu kopumu) veido pašvaldības domes administrācija – tajā ietilpstošie darbinieki un struktūrvienības (departamenti, pārvaldes, nodaļas, daļas); pašvaldības iestādes, to skaitā pašvaldības aģentūras; pašvaldības komercsabiedrības, biedrības un nodibinājumi atbilstoši pašvaldības nodotajai kompetencei.

Pašvaldības domes administrācija nodrošina pašvaldības domes un tās izveidoto komiteju organizatorisko un tehnisko apkalpošanu. Citas pašvaldības administrācijas institūcijas nodrošina pašvaldības kompetences jautājumu (autonomo un uzdoto funkciju) izpildi.

Pašvaldības institucionālā sistēma, precizējot katras institūcijas tiesisko statusu (iestāde, struktūrvienība, kapitālsabiedrība utt.), ir noteikta pašvaldības nolikumā²⁵², kā arī attiecīgās iestādes kompetenci reglamentējošā iekšējā normatīvā aktā. Pašvaldības administrācijas vadītājs ir pašvaldības izpilddirektors, kurš atbilstoši likuma «Par pašvaldībām» 68. panta pirmajai daļai pašvaldības nolikumā noteiktajā kārtībā ir atbildīgs par pašvaldības iestāžu un pašvaldības kapitālsabiedrību darbu. Pašvaldības izpilddirektors ir pakļauts domes priekšsēdētājam.²⁵³

Likumā var būt īpaši noteikti gadījumi, kad pašvaldībai tiek uzdota noteiktas pašvaldības administrācijas institūcijas izveidošana, kas pamatoti ar mērķi valstī noteikt vienotu kārtību attiecīgas valsts pārvaldes funkcijas izpildei. Šādu pašvaldības institūciju izveidošana ir pamatota tikai tad, ja: *pirmkārt*, tiek ievērotas pašvaldību tiesības *pielāgot šīs institūcijas vietējām vajadzībām un nodrošināt efektīvu pārvaldi*, proti, neuzliekot pienākumu izveidot stingras organizatoriskas struktūras; *otrkārt*, šāds uzdevums ir tieši un nepārprotami uzdots un formulēts likumā.²⁵⁴

Jāatzīmē, ka likumos un Ministru kabineta noteikumos noteiktām pašvaldību

²⁵¹ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994. gada 16. jūnijs, Nr. 11

²⁵² Saskaņā ar likuma «Par pašvaldībām» 24. panta otrās daļas 2. punktu pašvaldības nolikumā nosaka pašvaldības administrācijas struktūru (Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994. gada 16. jūnijs, Nr. 11.).

²⁵³ Vairāk skat.: **Jaunzeme K.** Vietējo pašvaldību institucionālā sistēma // *Jurista vārds*, 2009, Nr. 36 (579).

²⁵⁴ Explanatory report on the European Charter of Local Self-Government // <http://conventions.coe.int/Treaty/-en-/Reports/Html/122.htm>.

tiesībām izveidot savu institucionālo sistēmu nepieciešami papildinājumi par pārvaldes organizācijas sistēmas uzlabošanu. Minētais ir saistīts arī ar faktu, ka pašvaldībās joprojām nav izveidots civildienests, kas kavē kvalificēta personālsastāva piesaistīšanu pašvaldībām (piemēram, pašvaldības kalpotājam kā obligātu prasību nosakot augstāko izglītību), kā arī nenošķir pašvaldības politisko un izpildvaru.²⁵⁵

Atsevišķās pašvaldībās noteiktu valsts pārvaldes funkciju izpildei var tikt veidotas arī kopīgas valsts un pašvaldību iestādes, kuras neietilpst pašvaldību institucionālajā sistēmā, bet kuru darbības teritorija ir attiecīgās pašvaldības administratīvā teritorija.²⁵⁶

5. Pašvaldību pārraudzības sistēma

Ikvienā valstī pašvaldību darbība tiek pārraudzīta, kontroles institūcijām vērtējot pašvaldību rīcības atbilstību likumu prasībām. Vienlaikus, ņemot vērā pašvaldības būtību un tās pārstāvniecības orgāna demokrātisko leģitimizāciju pašvaldības vēlēšanās, pastāv vispārēja tendence ar likumu ierobežot kontroles institūciju tiesības vērtēt pašvaldības rīcības lietderību, primāri šo tiesību atstājot pašvaldības vēlētāju ziņā.²⁵⁷

Pašvaldību rīcības likumības izvērtējums dažādās valstīs var izpausties kā: pašvaldību darbības finanšu izvērtējums; pašvaldības sniegto pakalpojumu kvalitātes izvērtējums; pašvaldības personāla individuālā kontrole; pašvaldības administrācijas sistēmas kopējās darbības izvērtējums.

Praksē pašvaldību pārraudzība visbiežāk tiek īstenota parlamentam (retāk – valdībai) izdodot normatīvo tiesību aktus, ar kuru palīdzību tiek risināti dažādi ar pašvaldību organizāciju vai kompetences noteikšanu saistīti jautājumi. Pašvaldību darbības pārraudzība var izpausties arī tādējādi, ka atsevišķi pašvaldību pieņemtie normatīvie tiesību akti var stāties spēkā tikai pēc to apstiprināšanas atbildīgā valsts pārvaldes iestādē vai arī to akceptējot vietējam valsts centrālās varas pārstāvim

²⁵⁵ Skat. arī: **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>, 39. punkts.

²⁵⁶ Šajā gadījumā var runāt, piemēram, par valsts un pašvaldības kopējo kompetenci ostas pārvaldības jautājumu īstenošanai, veidojot atvasinātu publisku personu – ostas pārvaldi (Likums par ostām: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 22. jūnijs, Nr. 80 (211)).

²⁵⁷ Par pašvaldību pārraudzību skat. arī: **Stucka A.** Par pašvaldību darbības pārraudzību // *Jurista Vārds*, 2001, Nr. 12.; **Stucka A.** Par atbildību pašvaldībās // *Jurista Vārds*, 2002, Nr. 20 (253).

(visbiežāk tas ir saistīts ar svarīgiem organizatoriskajiem jautājumiem, darbībām ar pašvaldību īpašumu, pašvaldības ārējo normatīvo aktu tiesiskuma izvērtēšanu).²⁵⁸

Lai nodrošinātu pašvaldības darbības tiesiskumu, pašvaldību darbības pārraudzības procesā, ir pieļaujama arī dažādu valsts sankciju piemērošana. Pašvaldību pārraudzības procesā atsevišķās valstīs tiesību aktos tiek noteikta iespēja pašvaldību lēmēj institūcijas atlaišanai, atsevišķu pašvaldību kompetencē ietilpstošo jautājumu izpildes nodošana valdības pārstāvjiem, pašvaldības vadītāja un citu amatpersonu atbrīvošana no amatiem, pašvaldību pieņemto aktu atcelšana. Dažādi tiek regulēta situācija ar pašvaldības individuālajiem tiesību aktiem. Normatīvajos tiesību aktos var tikt paredzētas pārraudzības institūciju tiesības tos atcelt vai arī apturēt to darbību. Šādā gadījumā kontroles institūciju lēmumu pašvaldība var pārsūdzēt tiesā.

Pašvaldību pārraudzības nepieciešamības pamatojumu 1938. gada rakstā «Pašvaldības autoritārā valstī» precīzi aprakstīja jurists Kr. Zīverts: «Pārraudzība ir līdzeklis pasargāt pašvaldības no nejausībām, nodrošināt pašvaldībām normālu darbu, attīstību [...]. Pašvaldības institūts prasa vietējo iedzīvotāju plašu līdzdalību valstiskā darbā, atstājot lietu iniciatīvas pēc iespējas uz vietām. Tāpēc pārraudzība nedrīkst būt par vienīgo stimulu pašvaldību dzīvē. Pārraudzībai jābūt elastīgai, lai tā savu svaru un iespaidu pastiprinātu, vai samazinātu tad, kad tas vajadzīgs. Pārraudzība savā būtībā ir kā valsts tā pašvaldības interesēs. [...] nepareizas un pārmērīgas pārraudzības izmantošana var ne tikai vājināt, bet pat pilnībā iznīcināt pašvaldības būtību, atstājot pašvaldības institūtam tikai ārējo čaulu.»²⁵⁹ Kaut arī raksta nosaukumā neapšaubāmi nojaušama autoritāras valsts varas ideoloģija, tajā rakstītajām idejām par pašvaldību pārraudzību zināmā mērā var piekrist arī mūsdienās. Šis skaidrojums sakrīt arī ar Latvijas pirmā neatkarības posma Augstākās tiesas senatora Jāņa Kalača 1933. gadā publicēto viedokli: «Pašvaldības orgānu darbība parasti ir padota valsts varas kontrolei. Šāda padotība ir nepieciešama, jo valsts varai ir jā rūpējās par visu valsts iedzīvotāju kopējām interesēm, kuras vajadzības gadījumā jāstāda augstāk par vietējo pašvaldību interesēm.»²⁶⁰

²⁵⁸ Vairāk par pašvaldību pārraudzību un tās formām Eiropā skat.: **Marcou G., Wollman H.** *Europe. Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Government.* Barcelona: United Cities and Local Government, 2008, pp. 159–161.

²⁵⁹ **Zīverts Kr.** Pašvaldības autoritārā valstī // *Pašvaldības Darbs*, 1938. gada maijs, Nr. 5, 133.–134. lpp.

²⁶⁰ **Kalacs J.** Valsts varas uzraudzība par pilsētu pašvaldību orgānu darbību Latvijā // *Jurists*, 1933. gada novembris/decembris, Nr. 8/9 (51/52).

Pašvaldību darbības pārraudzības pamata normatīvais tiesiskais regulējums izriet no Latvijas Republikas Satversmes, Eiropas Vietējo pašvaldību hartas, Valsts pārvaldes iekārtas likuma un likuma «Par pašvaldībām». Atsevišķi valsts pašvaldību darbības pārraudzības elementi izriet arī no Valsts kontroles likuma, Saeimas kārtības ruļļa un Prokuratūras likuma. Savukārt sabiedrības īstenotā pašvaldību darbības pārraudzība izriet no Iesniegumu likuma un Administratīvā procesa likuma, kas pašvaldības prettiesiskas rīcības gadījumā paredz rakstīt iesniegumu pašvaldības darbību pārraugošajai iestādei vai pašai pašvaldībai.

Pašvaldību padotības tiesiskais regulējums valsts pamatlikumā izriet no Satversmes 58. panta, kurā noteikts, ka «Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes»²⁶¹. Savukārt Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 8. panta pirmajā daļā ir noteikts, ka «jebkuru administratīvo pārraudzību pār vietējo varu darbību var veikt tikai saskaņā ar tādām procedūrām un tādus gadījumos, kuri ir noteikti konstitūcijā vai likumā»²⁶². No šā panta otrās daļas izriet, ka «jebkura administratīvā pārraudzība pār vietējo varu darbību parasti tiek virzīta uz to, lai nodrošinātu to atbilstību likumam un konstitucionāliem principiem. Taču administratīvu pārraudzību drīkst realizēt augstāka līmeņa varas, attiecībā uz to uzdevumu izpildes lietderību, kuri ir deleģēti vietējām varām»²⁶³. Savukārt panta trešajā daļā noteikts: «Administratīvā pārraudzība pār vietējām varām tiek realizēta tādā veidā, lai nodrošinātu, ka kontrolējošās varas iejaukšanās ir proporcionāla to interešu svarīgumam, kuras ir paredzēts aizsargāt.»²⁶⁴

No Eiropas Vietējo pašvaldību hartas paskaidrojošā ziņojuma par šā panta otro daļu izriet būtisks skaidrojums, kas norāda pašvaldību pārraudzības robežas, proti: «Administratīvai pārraudzībai parasti ir jāattiecas uz jautājumu par vietējo varas institūciju darbību likumību un nevis uz tās lietderību. Viens konkrēts, bet ne vienīgais izņēmums ir izdarāms deleģēto uzdevumu gadījumos, kad varas institūcija, kas deleģē savu uzdevumu, var vēlēties izmantot pārraudzību pār veidu, kādā uzdevums tiek pildīts. Tomēr tam nevajadzētu novest pie vietējo varas institūciju traucēšanas izmantot zināmu rīcības brīvību atbilstoši hartas 4. panta piektajai daļai. Pašvaldību pārraudzībā ir būtiski piemērot samērīguma principu, pēc kura

²⁶¹ Latvijas Republikas Satversme: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1993. gada 1. jūlijs, Nr. 43.

²⁶² Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).

²⁶³ Turpat.

²⁶⁴ Turpat.

kontrolējošā varas institūcija, izmantojot savas privilēģijas, ir spiesta izmantot metodi, kas vismazāk ietekmē vietējo autonomiju, vienlaikus sasniedzot vēlamo rezultātu.»²⁶⁵

Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu pašvaldību padotība var izpausties kā valsts pārvaldes iestāžu īstenota pašvaldības darbības *institucionālā pārraudzība* un kā pašvaldību *funkcionālā padotība*.

5.1. Pašvaldību institucionālā pārraudzība

Pašvaldības institucionālās pārraudzības institūcijas dažādās pasaules valstīs ir atšķirīgas un atkarīgas no valstu iedalījuma unitārās un federatīvās valstīs. *Unitārās valstīs* pašvaldības pārraudzību veic īpašas valdības institūcijas, visbiežāk – ministrijas vai to padotības iestādes. *Federatīvās valstīs* pašvaldību kontroli savukārt visbiežāk realizē federācijas subjektu valdības.²⁶⁶

Latvijas pašvaldību institucionālās pārraudzības regulējums ir noteikts likuma «Par pašvaldībām» 5. panta piektajā daļā. Atbilstoši šā panta daļai pašvaldību darbību likuma «Par pašvaldībām» ietvaros pārrauga Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Valsts pārvaldes iestādēm un amatpersonām, kuras likumos paredzētajos gadījumos un noteiktajā kārtībā pārrauga pašvaldību darbības likumību un konstatē, ka pašvaldības dome, tās priekšsēdētājs, priekšsēdētāja vietnieks, kā arī citas pašvaldības institūcijas nepilda vai pārkāpj Satversmi, likumus, Ministru kabineta noteikumus vai arī nepilda tiesas spriedumus, ir pienākums par to ziņot Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai.²⁶⁷

Ja valsts pārvaldes iestādes un amatpersonas, funkcionāli pārraugot pašvaldību darbības likumību, konstatē to darbībā normatīvo aktu pārkāpumus, tai jāvēršas Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijā, kura kā institucionāli pašvaldībām augstāka institūcija var šos pārkāpumus pašvaldībām uzdot novērst un kuras rīcībā ir noteikti rīcības instrumenti, kā pašvaldību ietekmēt, lai tiktu ievērotas normatīvo aktu prasības. Pašvaldību pārraudzībā atbildīgās ministrijas īstenotā pašvaldību darbības

²⁶⁵ European Charter of Local Self-Government Explanatory Report // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm>.

²⁶⁶ Marcou G., Wollman H. Europe. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Government*. Barcelona: United Cities and Local Government, 2008, p. 157.

²⁶⁷ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994. gada 16. jūnijs, Nr. 11.

likumības izvērtēšana izpaužas kā 1) pašvaldības amatpersonu un institūciju darbības tiesiskuma izvērtēšana un 2) pašvaldības lēmumu tiesiskuma izvērtēšana.

1) *Pašvaldības amatpersonu un institūciju darbības tiesiskuma izvērtēšana.* Pašvaldību darbības likumības izvērtēšana attiecībā uz pašvaldības amatpersonām (institūcijām) ietver tikai pašvaldības politisko amatpersonu (institūciju) darbības izvērtēšanu (likuma «Par pašvaldībām» 65. panta otrā daļa, 91.–94.¹ pants)²⁶⁸.

Likumā «Par pašvaldībām» ir noteikti pašvaldību pārraudzībā atbildīgās ministrijas rīcības instrumenti pieļauto tiesību aktu pārkāpumu novēršanai, kas ietver, piemēram, paskaidrojuma pieprasījumu pašvaldības domei par pieļautajiem tiesību aktu pārkāpumiem (likuma «Par pašvaldībām» 94.¹ pants), paskaidrojuma pieprasījumu pašvaldības domes priekšsēdētājam par viņa pieļautiem tiesību aktu pārkāpumiem un tā atstādināšanu no amata pienākumu pildīšanas (likuma «Par pašvaldībām» 93. pants).²⁶⁹

Pašvaldības domes kā politiski vēlēta orgāna atbildība no valsts puses tiek ierobežota, un šis nosacījums ir attiecināms arī uz pašvaldības domes priekšsēdētāja kā politiskās amatpersonas atbildību.

Likumā «Par pašvaldībām» noteiktie pašvaldības domes pārraudzības līdzekļi pamatā ir kvalificējami kā parlamentārā kontrole par tās rīcības tiesiskumu, jo tie ir saistīti ar pašvaldības domes prettiesiskās rīcības politisko izvērtējumu un, ja nepieciešams, attiecīga likuma pieņemšanu par domes atlaišanu (likuma «Par pašvaldībām» 91. un 92. pants), kas praksē gan ir salīdzinoši rets gadījums.²⁷⁰ Tas ir likumsakarīgi, jo pārstāvniecības orgāna aizstāšana ar ieceltu pagaidu administrāciju nevar aizstāt iedzīvotāju vēlētu lēmējorgānu (piem., var apšaubīt pagaidu administrācijas spēju izstrādāt tādu teritorijas plānojumu, kurā tiktu izvērtētas pašvaldības iedzīvotāju ilgtermiņa intereses). Papildus tam, ņemot vērā pašvaldības lēmējvaras politiskās diskriminācijas iespēju, dažādu Eiropas valstu likumos parlamenta tiesības atbrīvot pašvaldības lēmējorgānu tiek noteiktas reti. No šādas parlamenta tiesības mūsdienās cenšas atteikties.²⁷¹

²⁶⁸ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994. gada 16. jūnijs, Nr. 11.

²⁶⁹ Turpat.

²⁷⁰ Skat., piem.: Par Rīgas rajona Ķekavas pagasta padomes atlaišanu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 28. maijs, Nr. 82 (3866).

²⁷¹ **Marcou G., Wollman H.** Europe. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Government*. Barcelona: United Cities and Local Government, 2008, p. 158.

Pašvaldības domes priekšsēdētājs pie atbildības visbiežāk tiek saukts par likumā «Par pašvaldībām» 48. pantā noteiktā pienākuma parakstīt pašvaldības domes lēmumus nepienācīgu pildīšanu.²⁷² Tomēr praksē ir bijuši arī citi gadījumi, kad pašvaldības domes priekšsēdētājs tiek saukts pie atbildības par acīmredzamiem pašvaldības likumpārkāpumiem.²⁷³ Ministra rīkojums par pašvaldības domes priekšsēdētāja atstādināšanu no ieņemamā amata ir administratīvs akts.

2) *Pašvaldības lēmumu tiesiskuma izvērtēšana.* Saskaņā ar likuma «Par pašvaldībām» 41. panta pirmo daļu: «pašvaldības dome pieņem: 1) ārējos normatīvos aktus (saistošie noteikumi); 2) iekšējos normatīvos aktus (noteikumi, nolikumi, instrukcijas); 3) individuālos aktus (administratīvie akti un citi pārvaldes lēmumi); 4) citus lēmumus»²⁷⁴.

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas kompetencē ir saistošo noteikumu tiesiskuma (likumības) izvērtēšana. Ja pašvaldības dome ir pieņēmusi prettiesiskus saistošos noteikumus, tad vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs ir tiesīgs tos apturēt, izdodot attiecīgu motivētu rīkojumu (likuma «Par pašvaldībām» 49. pants²⁷⁵).

²⁷² Pirms Saeimas otrā lasījuma par likumprojektu «Par pašvaldībām», debatējot par likumprojektā minētajām priekšsēdētāja pilnvarām, atbildīgās Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas priekšsēdētājs Jānis Lagzdīns (LC) norādīja, ka: «domes (padomes) priekšsēdētājs ir tikai domes (padomes) vadītājs, un tas ir redzams no funkcijām, kas ir šajā likumā. Viņš reprezentē un pārstāv domi (padomi), nevis attiecīgo administratīvo teritoriju. [...] domes (padomes) priekšsēdētājs atbild par tiesas sprieduma izpildi lietās, kurās viena no pusēm ir dome (padome). Mūsaprāt, tas ir ļoti svarīgi, jo šobrīd diemžēl ļoti izplatīta ir tiesas spriedumu neizpilde lietās, kuras attiecas uz pašvaldībām» (Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 21. aprīlī // <http://www.saeima.lv/steno/st-94/st2104.html>).

²⁷³ Administratīvā rajona tiesa 2012. gada 10. aprīlī vērtēja ministra izdoto rīkojumu par Ādažu novada pašvaldības domes priekšsēdētāja N. B. atstādināšanu no amata pienākumu pildīšanas un konstatēja, ka: «domes priekšsēdētāja atstādināšana ir vienīgais pašvaldību domes darbības ietekmējošais līdzeklis, ko likumdevējs piešķīris vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rīcībā. Šī ietekmēšanas līdzekļa mērķis ir nodrošināt sabiedrības interešu un tiesību ievērošanu, un tas savukārt iespējams, ja attiecīgā pašvaldība darbojas atbilstoši valstī noteiktajam tiesiskajam regulējumam. Konkrētajā gadījumā pieteicējs ilgstoši un vairākkārtīgi ignorējis valstī pastāvošo tiesisko regulējumu, kas Ādažu pašvaldību novedis ārkārtējās finansiālās grūtībās, apdraudot likumā noteikto pašvaldību pastāvīgo funkciju izpildi, tātad, apdraudot pašvaldības iedzīvotāju interešu un tiesību ievērošanu. Līdz ar to, lai nodrošinātu Ādažu domes darbības tiesiskumu un atbilstību novada iedzīvotāju interesēm, pieteicēja atstādināšana no amata bija nepieciešama, tā ir samērīga un atbilstoša viņa izdarītajiem pārkāpumiem» (Administratīvās rajona tiesas 2012. gada 10. aprīļa spriedums lietā Nr. A420475711 A02975 – 12/43 // http://www.tiesas.lv/files/AL/2012/04_2012/10_04_2012/AL_1004_raj_A-02975-12_43.pdf).

²⁷⁴ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994. gada 16. jūnijs, Nr. 11.

²⁷⁵ Vairāk skat.: **Jaunzeme K.** Pašvaldību saistošie noteikumi – vai vienmēr tiesiski // *Jurista Vārds*, 2005, Nr. 42 (397). Salīdz. skat.: **Stucka A.** Par pašvaldības lēmumiem // *Jurista Vārds*, 2002, Nr. 12 (245).

Pašvaldības administratīvos aktus privātpersona var apstrīdēt pašvaldības ietvaros vai pārsūdzēt administratīvajā tiesā (likuma «Par pašvaldībām» 47. pants²⁷⁶), kas īsteno pašvaldības darbības tiesiskuma kontroli²⁷⁷.

5.2. Pašvaldību funkcionālā padotība

Pašvaldību funkcionālā padotība ir atkarīga no pašvaldību kompetences iedalījuma *autonomajā un uzdotajā kompetencē*. No šā iedalījuma izriet valsts tiešās pārvaldes iestāžu tiesības iejaukties pašvaldību darbā, kas ir noteiktas normatīvajos tiesību aktos.²⁷⁸

Atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 8. panta ceturtajai daļai: «Pašvaldība, pildot valsts pārvaldes funkcijas, kas saskaņā ar likumu nodotas tās autonomā kompetencē, atrodas Ministru kabineta pārraudzībā likumā «Par pašvaldībām» noteiktajā kārtībā un apjomā.»²⁷⁹

No likuma «Par pašvaldībām» 7. panta izriet, ka autonomās funkcijas pildāmas kārtībā, kāda paredzēta attiecīgajos likumos un Ministru kabineta noteikumos, kas ietver arī funkciju izpildes pārraudzības saturu.²⁸⁰ Savukārt uzdoto funkciju izpildes padotība ir noteikta likuma «Par pašvaldībām» 5. panta trešajā un ceturtajā daļā. No šīm panta daļām izriet pašvaldību padotība par uzdotās kompetences izpildi Ministru kabinetam un valsts tieša atbildība par pašvaldībām uzdotās kompetences izpildi.²⁸¹

²⁷⁶ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994. gada 16. jūnijs, Nr. 11.

²⁷⁷ Vairāk par administratīvo procesu pašvaldībās skat.: **Stucka A.** Administratīvais process pašvaldībās: problēmas un risinājumi // *Jurista Vārds*, 2004, Nr. 15 (320).

²⁷⁸ Vairāk skat.: **Stucka A.** *Administratīvās tiesības*. Rīga: Juridiskā koledža, 2006, 93.–96. lpp.; Salīdz. skat.: **Jaunzeme K.** Pašvaldības kā valsts pārvaldes subjekti // *Jurista Vārds*, 2006, Nr. 5 (408).

²⁷⁹ Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 21. jūnijs, Nr.94.

²⁸⁰ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994. gada 16. jūnijs, Nr. 11.

²⁸¹ Turpat.

II nodaļa. PAŠVALDĪBU SISTĒMAS PILNVEIDOŠANAS DOKTRINĀRAIS PAMATS

Pašvaldību sistēmas pilnveidošanai jānotiek saskaņā ar teorijā formulētajām atziņām, kuras balstītas uz sistēmas darbības praktiskiem novērojumiem un to izvērtējumu; iepriekš īstenoto sistēmas izmaiņu un tajās pieļauto kļūdu analīzi. To, ka jebkurai teorijai un praksei jābūt savstarpēji saistītām un papildinošām, uzsvēris arī vācu filozofs Immanuels Kants (*Immanuel Kant*, 1724–1804): «Prakse bez teorijas ir akla, bet teorija bez prakses ir vienkārši intelektuāla spēle.»²⁸²

Tādēļ nodaļas sākumā tiks analizēts publiskās pārvaldes sistēmas izmaiņu teorētiskais pamatojums, reformas jēdziens un raksturota pašvaldību reformu nozīme. Savukārt nodaļas turpinājumā tiks aprakstīta to Eiropas valstu pašvaldību sistēmu pilnveidošanas pieredze, kurai bija būtiska nozīme teorijas formēšanās procesā, kā arī apzināti perspektīvie pašvaldību reformu virzieni Eiropā. Tāpat nodaļā tiks raksturots teorijā izstrādātais pašvaldību reformu veidu iedalījums, kam ir būtiska nozīme pašvaldību reformu veidu iedalīšanai Latvijā.

Nodaļā iegūtās atziņas pētījuma turpinājumā ļaus labāk raksturot pašvaldības reformu reglamentējošo normatīvo tiesību aktu kopuma jēgu un tā regulējuma īpatnības.

1. Publiskās pārvaldes sistēmas izmaiņu teorētiskais pamatojums

Viena no būtiskām demokrātiskas valsts sociālās pārvaldes sistēmu pazīmēm ir to spēja pastāvīgi mainīties un attīstīties, reaģējot uz dažādiem valstī notiekošiem demokrātiskiem procesiem.²⁸³ Šo sociālās pārvaldes sistēmu izmaiņu un attīstības procesu apzīmēšanai zinātniskajā literatūrā izmanto dažādus jēdzienus, kas atklāj izmaiņu procesa būtību: *ģenēze*, *evolūcija*, *revolūcija*, *uzlabošana*, *pilnveidošana*,

²⁸² Citēts pēc: **Andreas G.** *Wissenschaft und Wahn: Kant, Darwin, Einstein*. Norderstedt: GRIN, 2011, S. 138.

²⁸³ Vairāk par sociālo pārvaldes sistēmām un to izmaiņām skat.: **Parsons T.** *The Social System*. London: Taylor & Francis Group, 2005, pp. 323–324.

jaunizveide, revitalizācija, modernizācija, reforma u. c.²⁸⁴ Katram nosauktajam jēdzienam ir sava specifiska nozīme, tomēr par tādu, kas visprecīzāk raksturo sistēmas attīstības un arī pilnveidošanas norisi, pēc daudzu autoru domām, tiek uzskatīts jēdziens – *reforma*²⁸⁵.

Jēdziens *reforma* ir radies no latīņu valodas vārda *reformare* ('pārveidot, pārgrozīt') un nozīmē «valsts iekārtas vai vispārīgi publiskās dzīves noteiktas nozares pakāpenisku un plānveidīgu pārlabojumu vai pārveidojumu likumīgi atļautā ceļā; jaunievedumu»²⁸⁶. Jēdziena *reforma* priekšrocības ir saistītas ne tikai ar zinātnieku nosacītu neformālu vienošanos par šā jēdziena vienotu lietojumu un tā saturu, bet arī ar apstākli, ka sabiedrībai šis jēdziens vairāk vai mazāk ir skaidrs. Lai gan tas ne vienmēr izraisa pozitīvas asociācijas, sabiedrībā pieprasījums pēc reformām vienmēr ir liels.²⁸⁷

Reformas var īstenot dažādās sociālās jomās. Pašvaldību reformas ietilpst *publiskās (sabiedriskās) pārvaldes* (turpmāk – *publiskās pārvaldes*) reformu grupā²⁸⁸. Pašvaldību reformu būtības izpētei sākotnēji nepieciešams izziņāt šīs reformu grupas teorētiskos pamatus un reformu īstenošanas praksē konstatētas zinātniskās likumsakarības.

Publiskās pārvaldes reformu nepieciešamības pamatojumu var izskaidrot, saņemot atbildes uz trim jautājumiem:

²⁸⁴ Ievērojamais amerikāņu zinātnieks Džeralds Kaidens (*Caiden E. Gerald*) 1969. gada pētījumā administratīvās reformas norisi skaidroja ar jēdzienu «*revolūcija*» un «*reforma*» palīdzību. Viņš norādīja, ka «sabiedrības pārvaldes darbības uzlabošanas revolucionārā pieeja liecina par radikālām sistēma izmaiņām, kad tiek mainīti paši sistēmas pamati. Savukārt ar jēdzienu «*reforma*» var apzīmēt sistēmas nebūtiskas izmaiņas» (**Caiden E. G.** *Administrative Reform*. Chicago: Aldine, 1969, p. 69.).

²⁸⁵ Valsts pārvaldes pētnieki Kristofers Polics (*Christopher Pollit*) un Gerts Bukerts (*Geert Bouckaert*) norāda: «angļu valodā «*reforma*» ir tikai viens termins alternatīvu un konkurējošu terminu virknē (svarīgi, ka to vidū ir vairāki no biznesa pasaules aizgūti termini, piemēram, «*transformācija*» un «*izgudrošana no jauna*», kā arī vairāki citi termini ar senāku lietojuma vēsturi sabiedriskajā sektorā, piemēram, «*modernizācija*» un «*uzlabošana*»)» (**Pollit C., Bouckaert G.** *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 8.).

²⁸⁶ *Reforma. Latviešu konversācijas vārdnīca*, XVIII. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1938–1939, 35154. sl. Salīdz. politikas terminu vārdnīcā jēdziena *reforma* skaidrojumā norādīts, ka reforma ir «kāda stāvokļa, sabiedriskās iekārtas, kārtības, organizācijas, mācības pārveidošana, izmaiņa, saglabājot galveno, pārmainot vairāk nekā mainot» (*Ievads politikā. Politika un tiesības*. Red. Ž. Ozoliņa. Rīga: Zvaigzne ABC. 1998, 372. lpp.).

²⁸⁷ Salīdz. par *publiskās pārvaldes reformām* un to nepieciešamību skatīt arī: **Jansone D., Reinholde I., Ulnicāne I.** *Latvijas publiskā pārvalde*. Rīga: Latvijas Universitāte. 2002, 35.–41. lpp.

²⁸⁸ Autors savā pētījumā kā līdzīgus terminus lieto: *publiskās (sabiedriskās) pārvaldes reforma; sabiedrības vadības reforma; valsts pārvaldes reforma, administrācijas reforma* u.c. Tas tiek darīts apzināti, neskatoties uz to, ka katram no šiem reformu apzīmējumiem ir sava specifiska nozīme. Šajā darbā tam nav izšķirošas nozīmes, jo autora mērķis ir raksturot dažādu publisko reformu būtību un to būtiskās pazīmes, cenšoties atbildēt uz reformu norises gaitu vispārēji pamatojošajiem jautājumiem.

1. Kas pamato izmaiņu nepieciešamību sabiedrības un valsts pārvaldē (turpmāk – publiskajā pārvaldē)?

2. Ko nozīmē jēdziens *publiskās pārvaldes* (dažādos literatūras avotos – sabiedrības vadības; valsts pārvaldes; administratīvā utt.) *reforma*?

3. Vai ir iespējama zinātniska pieeja valsts pārvaldes reformu norisē konstatēt noteiktas likumsakarības, kas kalpo par pamatu vispārēju principu formulēšanai un uzstādījumiem reformu īstenošanai?

Atbildi uz pirmo jautājumu sniedz publiskās pārvaldes reformu pētnieki Kristofers Pollites (*Christopher Pollit*) un Gerts Bukerts (*Geert Bouckaert*) savā pētījumā «Sabiedrības vadības reforma: salīdzinošā analīze» (*Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2004). Pēc viņu ieskata, publiskās pārvaldes reforma «ir potenciāls līdzeklis vairāku mērķu sasniegšanai, to vidū valsts līdzekļu ietaupīšanai (ekonomijai), publisko pakalpojumu kvalitātes uzlabošanai, sabiedrības vadības efektivitātes paaugstināšanai, kā arī izstrādātās un ieviestās politikas iedarbīguma palielināšanai»²⁸⁹. Vienlaikus šie autori norāda arī samērā «ciniskus» reformu pamatojošus mērķus: «[...] vajadzētu pieminēt arī sabiedrības vadības reformas simboliskos un leģitimitātes ieguvumus. Piemēram, politiķu ieguvums ir iespēja ar reformām pierādīt vēlētajiem, ka viņi kaut ko dara. Reformu pasludināšana, birokrātijas kritizēšana, jauno vadības paņēmienu slavēšana, labāku pakalpojumu apsolišana nākotnē, ministriju un aģentūru pārstrukturēšana – visas šīs aktivitātes parāda politiķus labvēlīgā gaismā.»²⁹⁰

Atbildot uz otro jautājumu, zinātniskajos pētījumos tiek piedāvāti dažādi jēdziena *publiskās pārvaldes reforma* skaidrojumi, kuru fokusu nosaka attiecīgās reformas virziens publiskajā pārvaldē. Jau pieminētie K. Pollits un G. Bukerts norāda, ka «sabiedrības vadības reforma ietver apzinātas pārmaiņas valsts sektora organizāciju struktūrā un procesos ar mērķi uzlabot to darbību (noteiktā aspektā)»²⁹¹. Džeralds Kaidens (*Gerald E. Caiden*) piedāvā šādu jēdziena *administratīvā reforma* skaidrojumu: «administrācijas reforma – cilvēku mākslīgi izraisītas administratīvās pārvaldes izmaiņas ar mērķi pēc iespējas efektīvāk organizēt valsts pārvaldes sniegtos pakalpojumus»²⁹². Savukārt Lourenss Džonss (*Lawrence Jones*), Džeimss Gutri

²⁸⁹ Pollit C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 6.

²⁹⁰ Turpat.

²⁹¹ Turpat, p. 15.

²⁹² Caiden E. G. *Administrative Reform*. Chicago: Aldine, 1969, p. 1.

(*James Guthrie*) un Pīters Stīns (*Peter Steane*) norāda: «[...] valsts pārvaldes reformas novērš valsts pārvaldes nepareizu organizāciju un funkcionēšanu saskaņā ar neatbilstošiem principiem, tādējādi nodrošinot valsts pārvaldes sistēmā nepieciešamas pārmaiņas un tās institucionālo atjaunināšanos»²⁹³.

Atbilde uz trešo jautājumu teorētiskajā literatūrā visbiežāk ir noliedzīga, jo tiek apšaubīta iespējamība piedāvāt ideālu reformas modeli. Kanādiešu publiskās pārvaldes jautājumu pētnieki Gaijs Pīterss (*B. Guy Peters*) un Donalds Savoijī (*Donald J. Savoie*) norāda: «Nevar konstatēt vienotu pieeju valsts pārvaldes reformu īstenošanai dažādās valstīs. Minētais ir saistīts ar apstākli, ka dažādu valstu pārvaldes sistēmas atšķiras. Atšķiras ne tikai valstu institucionālās sistēmas, bet arī pašu valsts pārvaldes pakalpojumu sniegšanas organizācija. Minētais uzliek par pienākumu uz reformām katrā valstī skatīties individuāli.»²⁹⁴ Arī jau pieminētie K. Politts un G. Bukerts par vienotu valsts pārvaldes reformu metodoloģijas izstrādi izsakās skeptiski: «Kontekstam atbilstīgas teorijas trūkums padara daudzus akadēmiskos autorus (tostarp mūs pašus) ļoti piesardzīgus, nākot klajā ar specifiskām rekomendācijām. Patiesi, pastāv daži jau nodeldēti, vispārīgi ieteikumi, piemēram, atrodiēt «čempionu», nodrošiniēt pietiekamu uzmanību vadības reformas sasaistīšanai ar resursu piesaistīšanas procesiem, orientējieties uz iedvesmojošajiem «agrīnajiem sasniegumiem», kā arī ilgtermiņa pārmaiņām, [...]. Diemžēl, saliekot visus kopā, tos pagrūti uzskatīt par devumu «uzlabojumu zinātnei». Lielākā daļa komentējošo akadēmiķu no valsts pārvaldes aprindām gluži vienkārši izvairās no šā jautājuma.»²⁹⁵

Atbilžu apkopojums uz visiem trim uzdotajiem jautājumiem liek izdarīt secinājumu, ka teorijā nav vienotas izpratnes par publiskās pārvaldes reformu saturu un to nepieciešamību. Dažādām publiskās pārvaldes reformām var būt dažāds izvirzīts mērķis un šā mērķa sasniegšanas paņēmieni. Papildus tam zinātnieku vidū valda zināma skepse arī par iespējamiem vienotiem mērķiem, kas kalpotu par zināmiem rīcības «algoritmiem» jebkurā valstī īstenojamām reformām.

Tomēr publiskās pārvaldes reformu procesos var konstatēt arī zināmas likumsakarības un līdzības. Piemēram, pēdējos piecdesmit gados daudzviet pasaulē ir notikušas un joprojām turpinās līdzīgas publiskās pārvaldes reformas, piemēram,

²⁹³ **Jones L., Guthrie J., Steane P.** *Learning from International Public Management Reform*. Oxford: Elsevier Science Ltd., 2001, p. 1.

²⁹⁴ **Peters B. G., Savoie D. J.** *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Quebec: Canadian Centre for Management Development, 2000, p. 131.

²⁹⁵ **Pollit C., Bouckaert G.** *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 197.

administratīvi teritoriālās reformas; iedzīvotāju līdzdalības formu pašvaldības darbā dažādošana utt. Aktuāls dienas kārtības jautājums daudzās Eiropas un pasaules valstīs ir arī reģionālo pašvaldību izveidošana.²⁹⁶

Zināmas līdzības un no tām izrietošas likumsakarības var konstatēt arī reformu norises gaitā. Piemēram, ievērojamais Berlīnes Universitātes tiesību zinātņu profesors Helmut Volmans (*Hellmut Wollmann*) Eiropā ir iezīmējis divus reformu norises laika posmus:

1) reformu plānošanas posms (*planning period*) (1960–1970), kad «notika plaša spektra reformas, kas bija saistītas ar ministriju sistēmas reorganizāciju, politisko un administratīvo funkciju decentralizāciju un dekoncentrāciju, administratīvi teritoriālo iedalījumu pārskatīšanu»²⁹⁷;

2) reformu samazināšanas posms (*retrenchment period*) (1970–1980), kad «notika plaša valsts pārvaldes pakalpojumu apjoma nodošana privātajām institūcijām un tika īstenoti centieni samazināt pakalpojumu izmaksas, plaši izmantojot privāto uzņēmumu pārvaldes principus.»²⁹⁸

H. Volmans prognozē, ka drīz iesāksies arī trešais reformu posms («trešais vilnis»), kad «notiks jau īstenoto reformu rezultātu pārskatīšana saistībā ar pasaules modernizācijas tendencēm, kas, iespējams, uz jau īstenotajām reformām un to sasniegtajiem rezultātiem ļaus paraudzīties jau ar citām acīm»²⁹⁹.

Viņš arī konstatē, ka, neraugoties uz līdzīgām idejām, katra valsts tomēr izvēlas savu ceļu publiskās pārvaldes reformu īstenošanai, tāpēc var runāt nevis par vienotu reformu konceptu, bet par zināmām reformu līdzībām.³⁰⁰

²⁹⁶ **Marcou G., Wollman H.** Europe. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Government*. Barcelona: United Cities and Local Government, 2008, p. 129.

²⁹⁷ **Wollmann H.** *Evaluation in Public – Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2003, p. 3.

²⁹⁸ Turpat.

²⁹⁹ **Wollmann H.** *Evaluation in Public – Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2003, p. 4. Šādu viedokli par pašvaldību demokratizācijas «trešo vilni» var konstatēt arī angļu pētnieku darbos. Piem., B. Smits norāda, ka «trešais vilnis» pasaules jaunattīstības valstīs notika jau 20. gs. 90. gados (**Smith B.** *National and Local Democracy: Lessons from the 'Third Wave' of Democratization // New Challenges in Local and Regional Administration*. Edited by I. M. Barlow, D. Wastl-Walter. Aldershot: Ashgate, 2004, p. 3).

³⁰⁰ **Wollmann H.** *Evaluation in Public – Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2003, p. 4.

2. Pašvaldību reformas mūsdienu Eiropā

Valsts pārvaldes decentralizācijas un dekoncentrācijas procesi 20. gs. 60. gados izraisīja daudzu Eiropas valstu centienus reformēt to pašvaldību sistēmas.³⁰¹ Tā pamatā bija valsts pārvaldes sistēmas modernizācijas nepieciešamība un mēģinājumi pēc iespējas pakārtot pašvaldību darbību to teritorijas iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai, uzlabojot pašvaldību sniegtos pakalpojumus.

Vācu zinātnieki Angelika Vetere (*Angelika Vetter*) un Norberts Kērstings (*Norbert Kersting*) šādu pašvaldību reformu aktualitāti pamatoja ar demokrātijas idejas stiprināšanas nepieciešamību³⁰². Savukārt H. Volmana empīriskie novērojumi liecina, ka pašvaldību reformu norisi ietekmēja arī citi būtiski priekšnoteikumi: 1) dažādu valstu gatavības stāvoklis («starta pozīcijas») reformu norisei (piem., reformu pieprasījums sabiedrībā; kādas stagnējošās pašvaldības darbības jomas modernizācijas nepieciešamība; politisko solījumu izpilde u. c.); 2) sociāli ekonomiskie faktori (piem., finanšu krīzes seku risināšanas nepieciešamība; piesaistīto ārvalstu ekspertu novērojumi); 3) starptautiskās vienošanās par atsevišķu jomu modernizācijas nepieciešamību. Tika uzsvērti arī pašvaldību reformu norisi kavējošie apstākļi: dažādās valstu sociāli politiskās un kultūras tradīcijas (piem., piederība noteiktai tiesību saimei; valsts pārvaldes forma u. c.).³⁰³

Praksē pirmie centieni pilnveidot mūsdienu pašvaldību sistēmas bija saistīti ar atsevišķu municipālās (anglosakšu) pašvaldību saimes valstu (Lielbritānija un ASV) pieredzi pašvaldību kompetences īstenošanas efektīvizēšanā un pašvaldības

³⁰¹ Daži autori uzskata, ka pašvaldību teritoriālās un funkcionālās reformas atsevišķās Eiropas valstīs norisinājās jau 20. gs. 50. gadu sākumā, kad pēc II Pasaules kara iesākās pašvaldību darbības efektivitātes paaugstināšana (**Vetter A., Kersting N.** Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe // *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.), Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 16.).

³⁰² A. Vetere un N. Kērstings norāda: «Pašvaldību reformas ir mūsdienu Rietumeiropas un Centrāleiropas valstu demokrātijai būtisks dienas kārtības jautājums. Rietumeiropā šīs reforma iesākās jau 20. gs. 60. gados un līdz šodienai tās, šķiet ir ieguvušas vajadzīgo paātrinājumu un izplatību. Kopš 20. gs. 90. gadiem Austrumeiropas valstis ir pievienojušās saviem Rietumu kolēģiem, piedaloties šajā pārmaiņu procesā. [...] Pašvaldību reformu rezultāts vienmēr būs vietējās demokrātijas stiprināšana. Tāpēc ikreiz, skaidrojot pašvaldību reformas, nākas runāt par vietējo demokrātijas un tās stiprināšanas paņēmieniem» (**Vetter A., Kersting N.** Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.), Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 11.).

³⁰³ Vairāk skat.: **Wollmann H.** *Evaluation in Public – Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2003, pp. 372–374.

pārraudzības jautājuma pārskatīšanā. Šo pieredzi vēlāk pētīja un pārņēma dažādas bipolārās (romāņu-ģermāņu) pašvaldību saimes valstis (piem., Francija un Vācija), tāpēc starp pasaulē un Eiropā īstenotajām pašvaldību reformām var saskatīt ievērojamu līdzību.

Pašvaldību reformu pirmsākumi mūsdienu Eiropā iesākās ar anglosakšu pašvaldību saimes valstu aizsācējas Anglijas³⁰⁴ pašvaldību sistēmas izmaiņām. Anglijā īpaši izveidotas darba grupa 1969. gada 11. jūnija ziņojumā Nr. 279 «Par vietējās pārvaldes reformām»³⁰⁵ Anglijas Karaliskajai komisijai vietējās pārvaldes jautājumos pamatoja Anglijas pašvaldību sistēmas izmaiņu nepieciešamību un tas bija kā sākums Anglijas pašvaldību patstāvības mazināšanas procesam.³⁰⁶ No ziņojuma izrietēja šādi secinājumi: «Anglijas vietējās pārvaldes sistēma praktiski nav mainījies kopš 1888. un 1894. gada, kad tika izveidota esošā vietējās pārvaldes sistēma – *system of county councils, county boroughs and county district councils*³⁰⁷. Tāpēc bija nepieciešams «ne tikai likvidēt novecojušo vietējo pārvaldes institūciju iedalījumu pilsētās un lauku teritorijās, bet arī pēc iespējas uzlabot vietējās pārvaldes institūciju iedzīvotājiem

³⁰⁴ Citās Lielbritānijas valsts daļās – Ziemeļīrijā, Velsā un Skotijā, pašvaldību reformas sākās vēlāk, ko pamato ar dažādām Lielbritānijas daļām atšķirīgo pašvaldību darbības regulējumu. 2010. gada Lielbritānijas pašvaldību likums reglamentē pašvaldību darbu tikai divās Lielbritānijas valsts daļās – Anglijā un Velsā (Local Government Act 2010 // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/35/pdfs/ukpga_20100035_en.pdf).

³⁰⁵ Local Government reform: The Redcliffe-Maud Report // <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1969/jun/11/local-government-reform-the-redcliffe>.

³⁰⁶ Anglijā tiek strikti ievērota parlamenta noteicošā loma pašvaldības darba tiesiskajā reglamentēšanā. Pašvaldību kompetence izriet no dažādiem likumiem. Līdz pat 1835. gadam pašvaldības Anglijā galvenokārt uztvēra kā pakalpojumu sniedzējas, bet pēc 1835. gada likuma (*1835 Municipal Corporations Act*) pieņemšanas, kad vietējās kopienas elite sāka ievēlēt pašvaldības padomi, pašvaldības ieguva politiskās pārstāvniecības institūcijas statusu. Savukārt ar 1888. gada pašvaldību likuma (*The Local Government Act 1888*) pieņemšanu pašvaldību vēlēšanu tiesības tika piešķirtas visplašākajam pašvaldības iedzīvotāju kopumam (**Copus C.** Local Government in England: Local Governance in the Member States of European Union // <http://www.ola-europe.com/en/presentation-des-etats/uni-tekingdom/>).

³⁰⁷ «Ziņojuma dominējošā tēma ir vietējās varas institūciju darbības robežu pārskatīšana, ar mērķi samazināt to skaitu un likvidēt pilsētu (*town*) un lauku (*country*) teritoriju iedalījumu, tādējādi atzīstot plānošanas un komunikāciju nozīmi mūsdienu pasaulē. Ziņojumā piedāvāta pavisam jauna Anglijas administratīvā karte, kurā aiz Londonas robežām valsts tiek sadalīta 61 jaunā administratīvi teritoriālā iedalījuma vienībā. 58 no šīm vienībām atbildēs par visu funkciju apjomu, savukārt triju pilsētu apgabalos (*metropolitan areas*) – Biningā (*Binning*), Liverpūlē (*Liverpool*) un Mančestrā (*Manchester*) funkciju apjoms tiks sadalīts starp pilsētu (tās kompetencē ietilps plānošana un svarīgākie pārvaldes jautājumi, kā arī policija un citi jautājumi, kuru īstenošana pilsētas līmenī ir saistīta ar to ievērojamo nozīmi) un pilsētu apgabaliem (*metropolitan district councils*) (to kompetencē ietilpst izglītības jautājumi, dzīvojamo māju jautājumu risināšana un sociālā palīdzība). Minētā piedāvājuma svarīgums ir saistīts ar apstākli, ka 61 jaunā vietējās pārvaldes vienība uzsāks pildīt funkcijas, kuras līdz tam īstenoja 124 vietējās pārvaldes vienības (*county and county borough councils*), kā arī vairāk nekā 1000 pilsētas un 663 to apgabali ārpus Londonas» (Local Government reform: The Redcliffe – Maud Report // <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1969/jun/11/local-government-reform-the-redcliffe>). Par ziņojumā minēto reformu nozīmi Eiropā skat. arī: **Elckok H.** *Local Government. Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*. London: Methuen & Co. Ltd., 1982, pp. 28–36.

sniegtos pakalpojumus un izveidot efektīvu vietējās demokrātijas sistēmu. Tas savukārt nodrošinās iespējamību ievērojamu skaitu šobrīd valsts nozīmes funkciju nodot vietējām pārvaldes institūcijām.»³⁰⁸

Kaut arī šajā ziņojumā minētās reformas netika ieviestas, jo konservatīvajiem angļiem tās šķita pārlietu revolucionāras, pašvaldību sistēmas trūkumi bija norādīti un pašvaldību reformēšanas nepieciešamība pamatota. Pašvaldību reformas tika īstenotas pēc tam, kad par Lielbritānijas premjerministri 1979. gadā kļuva Margarita Tečere (*Margaret Hilda Thatcher*), kuras politiskā programma paredzēja ieviest «jauno pārvaldes kārtību».³⁰⁹ «Jaunās pārvaldes ideju» ieviešana pašvaldībās bija saistīta ar pašvaldības kompetences jomu izvērtējumu, lai pārliecinātos par pašvaldības darba efektivitāti. 1982. gadā īpaši izveidotas Audita komisijas uzdevums bija vērtēt pašvaldības rīcību ar finanšu līdzekļiem un kompetences īstenošanu (piemēram, veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanas jomā).³¹⁰

Arī pēc M. Tečeres valdīšanas pilnvaru beigām arvien tika stiprinātas valsts pozīcijas pašvaldību darbības pārraudzības jomā un paplašinātas valsts tiesības pašvaldību darbības ietekmēšanai. Piemēram, 2000. gada Vietējās pārvaldes likumā Audita komisijai tika uzdots vērtēt arī pašvaldības sniegto pakalpojumu atbilstību finanšu ieguldījumiem (*value for money*)³¹¹. Savukārt 2001. gadā Lielbritānijā tika ieviesta īpaša pašvaldību darbības un to kompetences īstenošanas vērtēšanas sistēma, kas ļāva noteikt pašvaldības funkciju centralizācijas nepieciešamību un konstatēt tās pašvaldības, kuras pašvaldības kompetences īstenošanā ir efektīvākas, tādējādi pretendējot uz papildu finanšu līdzekļiem un lielāku brīvību to izlietošanā, kā arī noteikt tās pašvaldības, kuru neefektīvās darbības dēļ, valstij ir tiesības iejaukties pašvaldības darbā, ieceļot tajās valdības administratorus. 2002. gadā šā vērtējuma rezultātu ziņojums sabiedrībā izraisīja plašu rezonansi un diskusijas par pašvaldību kontroles palielināšanas nepieciešamību.³¹²

³⁰⁸ Local Government reform: The Redcliffe-Maud Report // <http://hansard.millbank-systems.com/lords/1969/jun/11/local-government-reform-the-redcliffe>.

³⁰⁹ **Vetter A., Kersting N.** Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe // *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.), Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 16.

³¹⁰ **Wollmann H.** *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2003, p. 376.

³¹¹ England Local Government Act 2000 // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_-en.pdf.

³¹² **Wollmann H.** *Evaluation in Public – Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2003, p. 376.

20. gs. otrajā pusē ideju par pašvaldību kā sabiedrības pārvaldes formu pamatoja ASV, kur 20. gs. 60.–70. gados tika radīta labklājības valsts (*welfare state*) koncepcija. Saskaņā ar šo koncepciju pašvaldības tika pasludinātas par sabiedriskās pārvaldes formu, kuras mērķis ir nodrošināt valsts pārvaldes pakalpojumus visām sabiedrības grupām. Tādējādi pašvaldību sniegtie pakalpojumi tika atzīti par vienu no labklājības valsts izpausmes veidiem.³¹³ Šai teorijai bija ievērojama nozīme visā pasaulē pašvaldību darba organizācijas uzlabošanai.

Raksturojot pašvaldību sistēmu izmaiņas bipolarās (romāņu-ģermāņu) pašvaldību saimes valstīs, ievērojamais franču administratīvo tiesību zinātnieks Rolans Drago (*Roland Drago*) savā 1982. gada pētījumā «Administratīvā zinātne» (*Science Administrative*, 1982), analizējot *The Redcliffe-Maud Report* norādīja, ka: «šis ziņojums kalpo par mācību arī kontinentālajai Eiropai. Šā ziņojuma vērtība slēpjas apstākļī, ka valsts pārvaldes līmeņi tiek reorganizēti, nevis izolēti, bet papildinoši. Reģionālo administratīvi teritoriālo reformu nav iespējams īstenot atrauti, jo reģions ir būtisks sistēmas elements, kurā tiek izlemts liktenis komūnām, departamentiem un apgabaliem utt.»³¹⁴ Kaut arī Francijā daudzkārtējas pašvaldību reformas notika jau kopš 1789. gada³¹⁵, *The Redcliffe-Maud Report* bija kaut kas jauns.

Francijas pašvaldību reformu norisē būtisks pavērsiena punkts bija 1995. gads, kad tika pieņemts likums par ilgtspējīgu reģionālo plānošanu un attīstību. Reģionālās attīstības politikas galvenie principi (stratēģijas) šajā likumā tika definēti šādi: «1) izaugsmes centru pastiprināšana, izmantojot Eiropas un iekšējo potenciālu, kuri varētu vēlāk kalpot kā alternatīvas Parīzes reģionam; 2) vietējā attīstība, kas tiek organizēta ap teritorijām, kurās ir nodarbinātības iespējas, un kas balstās uz pilsētu un lauku teritoriju sadarbību un solidaritāti; 3) pilsētu aglomerātu veidošana, lai stimulētu ekonomisko attīstību, iedzīvotāju integrēšanu lielākās teritorijās, solidāra

³¹³ Vairāk par labklājības valsts pārvaldes teoriju un tās pamatojumu skat.: **Hamlin A. P.** The Idea of Welfare and the Welfare State // *Public Finance and Management*, 8(2), 2008, pp. 108–140. Salīdz. skat.: **Wollmann H.** *Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. UK. Edward Elgar Publishing Limited, 2003, p. 2.

³¹⁴ **Драго Р.** *Административная наука*. Москва: Прогресс, 1980, 136. с

³¹⁵ Franču valstsvīrs Žaks Turē (*Jacques-Guillaume Thouret*, 1746–1794) savā 1789. gada ziņojumā Francijas Nacionālās Padomes Konstitucionālajai komitejai par nepieciešamajām vietējo pašvaldību reformām Francijā pamatoja nepieciešamību samazināt karaļa valdīšanas laika Francijas administratīvi teritoriālo vienību skaitu un ierosināja Francijā izveidot departamenta administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību (La décentralisation. Premier discours sur la nouvelle division du royaume. 3 novembre 1789 // http://www.assembleenationale.fr/histoire/thouret_division1.asp). Par pašvaldību reformām Francijā vairāk skat. 2010. gada ziņojumā: La décentralisation (1789–2010) // <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>.

līdzdalība pasākumos un darbībās, fiskālā bāze un telpiskā plānošana; 4) atbalsts mazaizsargātām teritorijām (panīkušas lauku teritorijas, kalnu apvidi, pamestie pilsētu rajoni, dažas piekrastes teritorijas).»³¹⁶

Savukārt 2008. gada 22. decembrī tika pieņemts Francijas Republikas prezidenta Nikolā Sarkozy (*Nicolas Sarkozy*) dekrēts, ar kuru tika izveidota īpaša pašvaldību reformu komisija³¹⁷. Šā dekrēta pielikumā esošajā komisijas «misijas» vēstulē tiks pievērsta uzmanība pašvaldību jomā pastāvošajām problēmām – pakalpojumu sniegšanas procedūru sarežģītībai, nesamērīgām pašvaldību darba izmaksām, pašvaldību pārvaldes neefektivitātei. Tāpat tika norādīta nepieciešamība risināt kompetences sadales jautājumus, padarīt pārredzamāku finanšu līdzekļu sadali pašvaldībās, unificēt piemērojamās tiesību normas, veicināt pašvaldību savstarpējo sadarbību. Vēstulē komisijai tika dots uzdevums «uzskaitīt visas nepieciešamās pašvaldību administratīvās, juridiskās un finanšu reformas». ³¹⁸

2009. gada 5. marta komisijas ziņojumā ar virsrakstu «Īr laiks izlemt» (*Il est temps de décider*)³¹⁹ tika piedāvāti 20 priekšlikumi, kas bija vērsti uz administratīvi teritoriālo vienību skaita samazināšanu (no 22 uz 16), uz Parīzes pilsētas apkārtnes departamentu apvienošanu vienā (*Grand Paris*), departamentu un reģionu kompetences pārskatīšanu, teritoriālo robežu izmaiņšanu, vēlēšanu sistēmas izmaiņu un kompetences precizēšanu. Ziņojumam tika pievienoti arī divi likumprojekti, kas reglamentēja pašvaldību reformu norisi. Viens likumprojekts bija paredzēts reformai Parīzes reģionā (*Ile de France*), otrs – reformām pārējā Francijas teritorijā.

Francijas Pašvaldību reformu likums³²⁰ stājās spēkā 2010. gada 16. decembrī, kad Francijas pašvaldībās iesāka būtiskas reformas.

Savukārt Vācijā pēdējā laika³²¹ nozīmīgākās pašvaldību reformas notika tūlīt pēc valsts atkalapvienošanās 1990. gadā, ko vācu tiesību zinātnieki profesora M.

³¹⁶ **Alkens I.** *Vietējo pašvaldību attīstības virzieni Eiropā.* Phare Programmas Valsts pārvaldes reforma Latvijā izpētes materiāli. 2000. gada jūlijs, 24.–25. lpp.

³¹⁷ Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795>.

³¹⁸ Annexe du décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795>.

³¹⁹ Rapport au Président de la République «*Il est temps de décider*» // <http://www.ladocumentation-francaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000097/0000.pdf>.

³²⁰ LOI n° 2010 - 1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id>.

³²¹ Pirmās pašvaldību reformas Vācijā iesākās jau 1808. gadā, kad Prūsijā Heinrihs Šteins (*Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein*, 1757–1831) un Rūdolfs fon Gneists iesāka ieviest

Geisa vadībā sauc par «*Preußische Städteordnung (Die Preußischen Städteordnung vom 19. november 1808)*» sistēmas atjaunošanu Vācijā, turpinot valsts nozīmes pilsētu (*Reichsstädte*) un apdzīvojamo pilsētu (*Residenzstädte*) tradīciju, kas tika izveidota, lai nodrošinātu pēc iespējas labu sadarbību starp valsti un iedzīvotājiem, pēc iespējas cenšoties iedzīvotājus iesaistīt valstiski svarīgu jautājumu pieņemšanā, tādējādi nodrošinot teritoriālo kopienas iesaisti un samazinot valsts atbildību par pašvaldību nozīmes jautājumiem. Ņemot vērā vācu tautas vēsturi, pašvaldību darbības tiesiskajā regulējumā ir novērojamas būtiskas atšķirības dažādās Vācijas federālajās zemēs (*Länder*), kurās joprojām var saskatīt tās sekas, ko pēc Otrā Pasaules kara izraisīja Vācijas sadalīšana četrās okupācijas zonās.»³²²

Minsteres Vestfāles Vilhelma Universitātes profesors N. Kerstings norāda, ka pašvaldību darbības uzlabošanas centieni mūsdienā Vācijā, tāpat kā citur Eiropā, ir saistīti ar jēdzieniem: *decentralizācija; jaunie pārvaldes modeļi; konkurētspēja; uz klientu orientēta pārvalde; uzdevumu kritika*. Šo jēdzienu saturā ietilpst daudz dažādu reformu virzienu, kas tika un tiek īstenoti Vācijā: pašvaldību finanšu reforma un elektroniskās pārvaldes reforma; joprojām aktuālas teritoriālās un funkcionālās reformas; centieni pēc iespējas sakārtot politiskās un administratīvās varas attiecības; valsts pārvaldes pakalpojumu pieejamības iedzīvotājiem uzlabošana; vietējo pašvaldību demokrātijas stiprināšana, nodrošinot iedzīvotāju līdzdalību pašvaldību lēmumu pieņemšanā.³²³

Līdzīgas reformas bija paredzētas arī *Polijas* pašvaldību sistēmas pilnveidošanai: «1) izvērtēt iespēju izstrādāt normatīvos aktus, kuros tiktu reglamentēti reģionālās pārvaldes jautājumi; 2) veikt grozījumus likumā par galvaspilsētu Varšavu, vienkāršojot galvaspilsētas pārvaldi; kopumā pārskatīt pilsētu pārvaldes jautājumus; 3) nodalīt pašvaldības politisko un administratīvo varu; 4) palielināt pašvaldību finanšu apjoma daļu valsts budžetā, kas ir saistīts ar atsevišķu

jauno pilsētu pārvaldīšanas ideju (vairāk skat.: **Kersting N.** *Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierung- und Reformmodelle*. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 2004, S. 57.–58.).

³²² **Geis M. E., Madeja S., Thirmeyer S.** *Local Self-Government in Germany: Local Governance in the Member States of European Union* // <http://www.ola-europe.com/en/presentation-des-etats/allemande/>. Par 20. gs. laikā īstenotajām pašvaldību reformām Vācijas Federatīvajā Republikā līdz Vācijas atkalapvienošanai vairāk skat.: **Geis M. E.** *Kommunalrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011, S. 18.

³²³ Vairāk skat.: **Kersting N.** *Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierung- und Reformmodelle*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH, 2004, S. 11.

pašvaldību smago finanšu situāciju; 5) atbilstoši subsidiaritātes principam paplašināt pašvaldību kompetences apjomu.»³²⁴

Savukārt Lietuvas pašvaldību sistēmas eksperti Aruns Beksta (*Arunas Beksta*) un Aļģirds Petkevičus (*Algirdas Petkevicius*) norādīja šādus Lietuvas pašvaldību sistēmas trūkumus: «(1) vietējo un reģionālo pašvaldību sistēmu savstarpēja neatbilstība; (2) neprecīzi nodalīta valsts un pašvaldību kompetence; (3) nepietiekama pašvaldību finanšu un ekonomiskā bāze; (4) trūkumi pašvaldību pārvaldes institūciju sistēmā; (5) pašvaldības attīstības stratēģiju trūkums; (6) pašvaldības darbinieku neprecīzi noteikto amata pilnvaru apjoms»³²⁵. Kopš tā laika ir veikti vairāki Lietuvas pašvaldību darbības uzlabojumi. Piemēram, 2008. gadā Lietuvā tika īstenoti uzlabojumi pašvaldību kompetences īstenošanas jomās, precizējot pašvaldības atbildību par to autonomās un uzdotās kompetences jautājumu īstenošanu³²⁶, savukārt 2010. gadā Lietuvā būtiski tika izmainīta apgabalu pārvalde un apgabali ieguva patstāvīgu administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību statusu.³²⁷

Teorijā starp pašvaldību reformām īpaši tiek atzīmētas *administratīvi teritoriālās reformas* un to nozīme valsts teritorijas attīstības līdzsvarošanai un pašvaldību darba uzlabošanai. Gan municipālās, gan bipolārās pašvaldību saimes valstīs 20. gs. otrajā pusē bija raksturīgi centieni pārskatīt valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu. Visbiežāk tas tika īstenots ar *administratīvi teritoriālo reformu* palīdzību. Šo reformu mērķis bija sakārtot dažādu valsts pārvaldes līmeņu savstarpējās attiecības, novēršot pārlietu lielu administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību sadrumstalotību un tādējādi uzlabojot valsts pārvaldi.

Teorijā pamatā tiek šķirtas *divu veidu* administratīvi teritoriālās reformas:

1) *vietējā administratīvi teritoriālā reforma*, kurā ievērojami tiek samazināts nelielu administratīvi teritoriālo vienību skaits, izveidojot lielākas administratīvi teritoriālās vienības (piemēram, Lielbritānijā, Austrijā, Beļģijā, Nīderlandē, Vācijā un Skandināvijas valstīs³²⁸);

³²⁴ **Swianiewicz P.** *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Edited by P. Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2010, pp. 239–240.

³²⁵ **Beksta A., Petkevicius A.** *Decentralization: Experiments and Reforms*. Edited by Tamás M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000, p. 169.

³²⁶ Local System in Lithuania: Local Governance in the Member States of European Union // <http://www.ola-europe.com/en/presentation-des-etats/lithuania/>.

³²⁷ **Šaparnienė D., Lazauskienė A.** *Local Government in Lithuania // Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Editor: Angel-Manuel Moreno. Madrid: National Institut of Public Administration, 2012, p. 391.

³²⁸ Piem., par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas norises iemesliem Zviedrijā skat.:

2) *reģionālā administratīvi teritoriālā reforma*, kuras gaitā tiek veidotas jaunas un salīdzinoši lielas administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības – reģioni, kas nodrošina mūsdienu prasībām atbilstošas valsts sociālās un ekonomiskās intereses, ļaujot veiksmīgāk sadarboties dažādu valstu reģionu attīstībai, īstenojot kopīgas ekonomiskas un kultūras programmas (piemēram, Dānijā, Francijā, Beļģijā, Grieķijā).

Pētījumā par reformu norisi Centrāleiropā un Austrumeiropā «Teritoriālās konsolidācijas reformas Eiropā» (2010) poļu profesors Pavels Sviaņevics (*Pawel Swianiewicz*) minēja vairākus administratīvi teritoriālo reformu iemeslus: «1) teritoriāli lielākām vietējām pašvaldībām ir spēja īstenot plašu valsts pārvaldes funkciju apjomu, tādējādi radot iespēju iedzīvotājiem uz vietas saņemt vairāk pakalpojumus; 2) pētījumi pierāda, ka teritoriāli lielākās pašvaldībās ir iespējams saņemt kvalitatīvākus pakalpojumus par salīdzinoši lētākām izmaksām; 3) lielāka skaita valsts pārvaldes funkciju nodošana izpildei vietējām pašvaldībām var radīt iedzīvotāju lielāku ieinteresētību piedalīties vietējo pašvaldību darbā, tādējādi pašvaldībās stiprinot demokrātiju; 4) teritoriāli lielākās pašvaldībās samērīgāk sadalās finanšu ieņēmumi, tādējādi samazinot finanšu izlīdzināšanas sistēmas nozīmi; 5) teritoriāli lielākās pašvaldībās daudz veiksmīgāk var īstenot funkcijas, kas ir saistītas ar attīstības plānošanu un ekonomikas attīstību.»³²⁹ P. Sviaņevics norādīja arī galvenos reformu bremzējošajos faktorus: «Reformas rezultātā atsevišķām politiskajām partijām varēja samazināties politiskā ietekme vietējās pašvaldībās. Ja samazinās pašvaldību skaits, līdz ar to likumsakarīgi samazinās arī politisko amatu skaits. Tāpat par reformu norisi iebilda reformējamo pašvaldību politiskā elite, kurai šāda reforma garantēja vismaz politiskās varas samazinājumu, ja ne pat darba zaudējumu.»³³⁰

Jāpiekrīt E. Vanaga un I. Vilkas secinājumam, ka: «gandrīz visām valstīm (lielākajai daļai valstu) kopīgs ir tas, ka: [...] pašvaldību reformu kodols ir administratīvi teritoriālā reforma (izņemot Franciju un Šveici); pašvaldību reformas notiek atrauti no valsts pārvaldes reformām un reģionālās attīstības politikas (šāda atrautība vērtējama negatīvi); pašvaldībām ir tiesības organizēt vietējos referendumus

Gustafsson L., Svensson A. *Public Sector Reform in Sweden*. Sweden: Liber ekonomi, 1999, p. 33.

³²⁹ **Swianiewicz P.** *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Edited by P. Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2010, p. 3.

³³⁰ Turpat.

(konsultatīvos un saistošos); beidzamajā laikā vērojama tendence pastiprināt reģionālo pašvaldību lomu»³³¹.

3. Pašvaldību reformu veidi

Zinātniskos pētījumos tiek mēģināts dažādus pašvaldību reformu veidus sistematizēt, lai tādējādi formulētu tās likumsakarības, kuras varētu kalpot par pamatu turpmākai pašvaldību sistēmas attīstībai.

Austrālijas Jaunanglijas Universitātes ekonomikas zinātnes profesors Braiens Dolerijs (*Brian E. Dollery*) un Itālijas Marčas Universitātes ekonomikas zinātnes profesors Lorencs Roboti (*Lorenzo Robotti*) iedala četras pašvaldību reformas: juridiskās reformas; funkcionālās reformas; finanšu reformas; iekšējās organizācijas, administratīvās un pārvaldes reformas. Katrai reformu grupai autori piešķir savu nozīmi. Piemēram, pašvaldību juridiskās reformas tiek īstenotas saistībā ar izmaiņām pašvaldību patstāvības (*authority and autonomy*) jomā.³³²

Savukārt austrāliešu zinātniece Dženisa Kolfilda (*Janice Caulfield*) un norvēģu pētnieks Helge Larsens (*Helge O. Larsen*) par pašvaldību reformu iedalījuma pamatu iesaka izvēlēties reformu īstenošanai izvirzīto mērķi. Tādējādi «var izšķirt divas pašvaldību reformu grupas: vietējās politikas un vietējās administrācijas reformas. Tās savukārt sadalās vēl sīkāk: pārvaldes, politiskajās, funkcionālajās un teritoriālajās reformās»³³³.

Līdzīgi pašvaldību reformas iedala jau pieminētais vācu zinātnieks N. Kerstings: pašvaldību pārvaldes reformas; pašvaldību politiskās reformas (*Verwaltungs- und «Politik»- Reform*).³³⁴ Kādā citā pētījumā, ko autors ir publicējis

³³¹ **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 27. lpp.

³³² **Dollery B. E., Robotti L.** *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008, p. 2.

³³³ **Caulfield J., Larsen H. O.** *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske+Budrich, 2002, p. 13.

³³⁴ Skaidrojot šāda reformu veidu iedalījuma nozīmi, viņš norāda: «Tiek pieņemts, ka administrācijas un politiskās reformas ir kā divas medaļas puses, kuras abas var tikt piemērotas, lai no abām pusēm stiprinātu «labas pārvaldības» (*good local governance*) ideju. Tādējādi reformu mērķis ir *good local governance*, tas ir, efektīva un iedarbīga politiķu un pārvaldītāju kopdarbība ar sabiedrības pārstāvjiem, piemēram, uzņēmējiem, arodbiedrībām, pašvaldību iedzīvotājiem, kuri pašvaldībā aktīvi īsteno savas iniciatīvas, vai «mazaktīvajiem» iedzīvotājiem» (**Kersting N.** *Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH, 2004, S. 12). Skat. arī: **Vetter A., Kersting N.** *Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. Reforming Local Government in Europe // Closing the Gap between Democracy and*

kopīgi ar A. Veteri, autori norāda arī vēl iespējamo trešo reformu grupu: «jauktas stretēģijas (*mixed strategies*) reformas»³³⁵. Pēc viņu novērojumiem, ja pašvaldību pārvaldes reformas tiek īstenotas, lai palielinātu pašvaldību darbības efektivitāti, bet politiskās reformas, lai aktivizētu iedzīvotāju līdzdalību pašvaldības darbā, tad ir iespējams šo abu reformu grupu mērķus salāgot, tādējādi pašvaldību reformām panākot jauktas iedarbības rezultātu. Šīs jauktās iedarbības raksturs īstenībā tiek panākts arī atsevišķi, jo nav iedomājams īstenot, piemēram, teritoriālās reformas, ja to īstenošanā netiek iesaistīti vietējie iedzīvotāji, tādējādi netieši panākot arī demokrātijas stiprināšanu vietējā pašvaldībā.³³⁶

Pašvaldību pārvaldes reformu mērķis, pēc N. Kerstinga ieskatiem, ir sekmēt pašvaldības pārvaldes darbības efektivitātes un kvalitātes uzlabošanu. Tas tiek darīts, pilnveidojot pašvaldību pārvaldes organizāciju un precizējot pašvaldību īstenoto kompetenci. Pārvaldes reformu īstenošanas rezultātā tiek arī mainītas pašvaldību pārvaldes sistēmas novecojušās formas. Pašvaldību pārvaldes reformas savukārt iedala: 1) teritoriālās un funkcionālās reformās un 2) pašvaldību institucionālās reformās.³³⁷ Pašvaldību teritoriālās un funkcionālās reformas attiecīgi ietver «jaunu valsts pārvaldes līmeņu izveidošanu; funkcionālo un finansiālo decentralizāciju, devolūciju un deregulāciju; administratīvi teritoriālās reformas / pašvaldību sadarbības veicināšanas reformas»³³⁸. Savukārt pašvaldību institucionālās reformas saturā ietilpst «pašvaldību finanšu reformas; pašvaldību organizācijas reformas, kas saistītas ar kompetences decentralizāciju pašvaldības ietvaros (*Intra-Organizational Decentralisation*); uz klientiem orientētas pārvaldības sistēmas izveidošana; publiskās un privātās sadarbības veicināšana»³³⁹.

Pašvaldību politisko reformu mērķis savukārt ir stiprināt demokrātiju pašvaldībās (N. Kerstings šo reformu apzīmēšanai izmanto jēdzienu *vietējā parlamentārā reforma (lokale Parlamentsreform)*). Pašvaldību politiskās reformas ir

Efficiency. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 14. Salīdz. par dažādiem pašvaldību reformu veidiem un virzieniem skat. arī: **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 24. lpp.

³³⁵ **Vetter A., Kersting N.** Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe // *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 19.

³³⁶ Turpat, pp. 19–20.

³³⁷ **Kersting N.** *Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH, 2004, S. 14.

³³⁸ **Vetter A., Kersting N.** Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe // *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 15.

³³⁹ Turpat, p. 15.

rezultāts negatīvajām tendencēm Eiropā, kur iedzīvotājus arvien mazāk interesē pašvaldības darbs. Arvien mazāk pašvaldības iedzīvotāju iesaistās pašvaldību darbībā, un tādējādi starp pašvaldību un tās «galveno klientu» – iedzīvotāju – veidojas attiecību plaisa, kas pašvaldību pārvaldes gadījumā nav pieļaujams, jo pašvaldībām valstī jābūt galvenajām pakalpojumu sniedzējām iedzīvotājiem.

Pašvaldību politisko reformu saturā ietilpst centieni stiprināt pašvaldību iedzīvotāju aktīvās un pasīvās tiesības piedalīties pašvaldības darbībā. Ar aktīvajām tiesībām tiek saprasta pašvaldības iedzīvotāju iesaistīšana pašvaldības lēmumu pieņemšanā, savukārt ar pasīvajām tiesībām – iedzīvotāju ieinteresētības un līdzdalības veicināšana piedalīties pašvaldības vēlēšanās.³⁴⁰

Teorijā tiek uzskaitīti vairāki pašvaldību politisko reformu virzieni: piešķirt iedzīvotājiem tiesības tieši vēlēties pašvaldības lēmējorgāna vadītāju; paplašināt vietējos referendumos izlemjamo jautājumu loku; palielināt iedzīvotāju un sociālo grupu līdzdalību komisijās un darba grupās (piem., uzņēmēju grupu izveidošana, ārvalstnieku jautājumu risināšanas grupu izveidošana, senioru jautājumu risināšanas darba grupas izveidošana; «jauniešu parlamentu» izveidošana pašvaldībās u. c.); publisko apspriešanu un diskusiju rīkošana par pašvaldībai nozīmīgiem jautājumiem u. c.

Pašvaldību politiskās reformas ietver arī centienus nodrošināt pēc iespējas lielāku iedzīvotāju līdzdalību pašvaldību vēlēšanās (piem., elektroniskās vēlēšanas, vēlēšanas pa telefonu, vēlēšanas pa pastu).³⁴¹ Teorijā tiek arī uzsvērts, ka būtisks veiksmīgu pašvaldību politisko reformu priekšnoteikums ir pašvaldību darba «caurspīdīgums», kas tiek panākts ar plašsaziņas līdzekļu starpniecību, tiem īstenojot sociālās kontroles funkciju, kad medijos tiek aprakstīts, kā praksē tiek īstenoti pašvaldības politiķu izvirzītie mērķi.

³⁴⁰ **Vetter A., Kersting N.** Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe // *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 15.

³⁴¹ Vairāk. skat.: **Kersting N.** *Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH, 2004, S. 123.–126. Salīdz. skat.: **Vetter A., Kersting N.** Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe // *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 15.

III nodaļa. LATVIJAS PAŠVALDĪBU SISTĒMAS ATJAUNOŠANA UN SĀKOTNĒJĀS REFORMAS

Latvijas pašvaldību sistēma pastāvīgi attīstās, tās darbības pilnveidošanai īstenojot arvien jaunas reformas, un tam zinātnē ir loģisks izskaidrojums, kas ir saistīts ar arvien notiekošajām pašvaldību demokratizācijas un decentralizācijas tendencēm.³⁴² Nav iespējams hronoloģiski norobežot arī jau pabeigtus pašvaldību reformu procesus, jo turpinās gan vietējā administratīvi teritoriālā reforma³⁴³, gan tiek formulēti mērķi jaunām pašvaldību reformām.³⁴⁴

Šajā promocijas darba nodaļā raksturota Latvijas pašvaldību sistēmas atjaunošana pēc Latvijas neatkarības atgūšanas, kā arī jaunizveidotās sistēmas sākotnējās izmaiņas.³⁴⁵ Pētījuma analīzei par pamatu izmantotas reformas pamatojošās doktrinārās atziņas un reformu iedalījums.

Latviešu juridiskajā literatūrā joprojām nav nozīmīgu doktrināru pētījumu, kas pamatotu pašvaldību sistēmas atjaunošanas procesu³⁴⁶, taču noprotams, ka sistēmas

³⁴² E. Vanags un I. Vilka pamatoti norāda, ka: «nepārtraukta reforma kļuvusi par modernās dzīves centrālo iezīmi, kas kontrastē ar agrāko laiku paradumu cieši turēties pie tradīcijām. Šobrīd publiskās pārvaldes struktūras un procesi tiek nemitīgi pārskatīti saskaņā ar jauniegūto informāciju par norisēm. Pašvaldību reformas mūsdienās ir nepieciešamas, lai turpinātu varas demokratizāciju un decentralizāciju, sniegtu iedzīvotājiem daudzveidīgākus un kvalitatīvākus pakalpojumus, [...] plašāk iesaistītu pilsoņus pārvaldes lēmumu pieņemšanā» (**Vanags E., Vilka I. Pašvaldību darbība un attīstība**. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 243. lpp.).

³⁴³ No Nacionālā attīstības plāna 2014.–2020. gadam sākotnējās redakcijas 318. punkta pēdējā teikuma izriet, ka: «teritoriju pārvaldības pilnveidošanas nolūkos, jāizvērtē administratīvi teritoriālās reformas sekas» (Nacionālā attīstības plāna 2014.–2020. gadam sākotnējā redakcija (2012. gada augusts) // http://www.nap.lv/images/NAP2020%20dokumenti/NAP2020_sakotneja_redakcija_20120806_FINAL.pdf. Līdzīga politiska apņemšanās izriet arī no dažādām valdības deklarācijām. Piem., Deklarācijas par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību III sadaļas «Efektīva teritoriju pārvaldība, vide un dabas kapitāla saglabāšana» otrā prioritāte paredz: «Turpināsim valsts administratīvi teritoriālās struktūras sakārtošanu un pilnveidošanu, lai pabeigtu administratīvi teritoriālo reformu» (Deklarācija par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību // <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/valdibasdek/>).

³⁴⁴ Skat., piem., reformas, kas saistītas ar centieniem pašvaldību darbā panākt *publisko pakalpojumu sniegšanas darba organizācijas uzlabojumus* (Par Konceptiju par vienas pieturas aģentūras principa ieviešanu valsts un pašvaldību pakalpojumu pieejamībā: MK rīkojums Nr. 446 // *Latvijas Vēstnesis*, 2011. gada 14. septembris, Nr. 145 (4543)).

³⁴⁵ Administratīvi teritoriālajām un funkcionālajām reformām, kas ir šobrīd nozīmīgākās īstenotās pašvaldību reformas, šajā nodaļā tiks pievērsta pastarpināta uzmanība, iezīmējot tikai to pamata uzstādījumus, jo detalizēts to raksturojums tiks piedāvāts nākamajā promocijas darba nodaļā.

³⁴⁶ Kopš valsts neatkarības atjaunošanas teorētiska rakstura pētījumu skaits, kuros analizēta pašvaldības sistēmas atjaunošanas norise un pamatotas nepieciešamās izmaiņas, ir neliels. Pamatā tie ir Edvīna Vanaga, Ingas Vilkas un Māra Pūķa pētījumi ekonomikas un publiskās pārvaldes zinātņu jomās.

sākotnējā pilnveidošanā būtisks ieguldījums bija ārvalstu ekspertiem³⁴⁷, kas piedāvāja savu redzējumu pašvaldību sistēmas izveidei un darbībai.³⁴⁸ Tādēļ šajā nodaļā lielāka uzmanība pievērsta tieši normatīvajos tiesību aktos noteiktajam, kam bija būtiska nozīme mūsdienu Latvijas pašvaldību sistēmas izveidē un darbībā.

1. Latvijas pašvaldību sistēmas atjaunošana

Latvijas pašvaldību sistēmas atjaunošana aizsākās vēl pirms valsts neatkarības atgūšanas. Savukārt pēc valsts neatkarības atgūšanas izšķiroša nozīme bija tiem likumiem un lēmumiem, kas tika pieņemti, lai tiktu nostiprināti pašvaldību sistēmas pamati (piem., pašvaldības principa atvasināšana no Latvijas Republikas Satversmes, likums «Par pašvaldībām», Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums, Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums un citi likumi, kas nostiprināja pašvaldību finanšu, institucionālās un funkcionālās patstāvības pamatus).

Tāpēc šajā nodaļā galvenā uzmanība pievērsta Latvijas pašvaldību sistēmas izveidošanas un sākotnējās pilnveidošanas procesu juridiskajai analīzei un nozīmīgāko normatīvo tiesību aktu novērtējumam.

1.1. Sākotnējie lēmumi un likumi

Latvijas pašvaldību sistēmas atjaunošana sākās vēl pirms Latvijas valsts neatkarības atgūšanas, kad Latvijas Padomju Sociālistiskās Republikas Augstākā Padome 1990. gada 15. februārī pieņēma lēmumu «Par tautas pašvaldību sistēmas izveidošanu»³⁴⁹ un likumus «Par pagastu pašvaldību» un «Par pilsētu pašvaldību», kas

³⁴⁷ Tādēļ Latvijas pašvaldību sistēmā var saskatīt daudzu Eiropas valstu (piem., Anglijas, Dānijas, Vācijas un Krievijas) pašvaldību sistēmu elementus. Piemēram, Pašvaldību reformu koncepcijas izstrādē, kas lielā mērā noteica Latvijā šobrīd esošās pašvaldību sistēmas izveidi, aktīvi līdzdarbojās Dānijas vietējo pašvaldību asociācija un tās eksperti.

³⁴⁸ Tiesību zinātnieki pašvaldību sistēmas atjaunošanu un sākotnējo izmaiņu dinamiku raksturojošos pētījumos pamatā ir atsaukušies un aprakstījuši dažādus parlamenta un valdības pieņemtos lēmumus, jo atjaunotajā Latvijā sākotnēji trūka patstāvīgas juridiska rakstura pētījumu bāzes par mūsdienu demokrātiskai valstij raksturīgu pašvaldību sistēmu.

³⁴⁹ Par tautas pašvaldību sistēmas izveidošanu: LPSR AP lēmums // *Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*, 1990. gada 10. marts, Nr. 10.

bija pirmais mēģinājums atjaunot pēctecīgu pašvaldību sistēmu, kas balstītos uz pirmās Latvijas brīvvalsts pašvaldību likumiem.

Atjaunotā sistēma vēl nebija sākusi darboties, kad Latvijas Republikas Augstākā Padome 1991. gada 24. aprīlī jau pieņēma lēmumu «Par Latvijas Republikas likumu «Par pagastu pašvaldību» un «Par pilsētu pašvaldību» spēkā stāšanās kārtību»³⁵⁰. Šā lēmuma 1. punktā pagastu un pilsētu Tautas deputātu padomēm līdz 1991. gada 15. augustam tika uzdots veikt pašvaldību reorganizāciju atbilstoši likumiem «Par pagasta pašvaldību»³⁵¹ un «Par pilsētas pašvaldību»³⁵². Savukārt 1992. gada 5. februārī tika pieņemts likums «Par rajona pašvaldību»³⁵³. Šie likumi arī lielā mērā balstījās uz pirmās Latvijas brīvvalsts pašvaldību sistēmas tiesisko pamatu un noteica to, ka «tika likvidēti padomju prezidiji un izpildkomitejas. To vietā izveidoja valdi, kas vienlaicīgi bija padomes izpildinstitūcija un lēmēj institūcija par mazāksvarīgiem jautājumiem. Padomes priekšsēdētājs vienlaicīgi bija arī valdes priekšsēdētājs»³⁵⁴.

Šīs iniciatīvas var uzskatīt par sākumu pirmajām īstenotajām pašvaldību reformām pēc Latvijas valsts neatkarības atgūšanas un pamatu mūsdienu Latvijas pašvaldību sistēmai.

Tiesību zinātnieks Tālav Jundzis uzskata, ka «šīs reformas jāvērtē kā svarīgs solis uz demokrātisku un tiesisku valsti vietējo valsts varas un pārvaldes institūciju pārveidošanas jomā.»³⁵⁵ Turklāt pirmā pašvaldību reforma notika paralēli Latvijas Republikas atjaunošanai, ko raksturoja īpaša vēsturiskā situācija, kad: «daļēji bija vēl spēkā vecie padomju likumi, bet jaunie likumi, atbilstoši jaunajai situācijai, lavīnveidīgi tika radīti Augstākajā Padomē»³⁵⁶.

³⁵⁰ Par Latvijas Republikas likumu «Par pagastu pašvaldību» un «Par pilsētu pašvaldību» spēkā stāšanās kārtību: LR AP lēmums, 1991. gada 24. aprīlis // <http://www.likumi.lv/doc.php?id=67904>.

³⁵¹ Par pagastu pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991, Nr. 25. Spēkā neesošs.

³⁵² Par pilsētu pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991, Nr. 25. Spēkā neesošs.

³⁵³ Par rajona pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1992, Nr. 8. Spēkā neesošs.

³⁵⁴ **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 114. lpp.

³⁵⁵ **Jundzis T.** *Tiesību reformas tautas Atmodas periodā*. 10. nodaļa. *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*. Mācību grāmata juridiskajām augstskolām un fakultātēm. Rīga: LU žurnāla «Latvijas Vēsture» fonds, 2000, 437. lpp.

³⁵⁶ *Pašvaldības Latvijā*. **Bunkšs J., Dobelniece I., Kramiņš A.** u. c. Rīga: Izglītība, 1994, 14. lpp.

Tāpēc jaunizveidotā pašvaldību sistēma nebūt nebija ideāla un bez kļūdām.³⁵⁷ Šīs kļūdas bija nepieciešams novērst, un vēl jo vairāk tāpēc, ka tas sakrita ar vēsturisku notikumu – Latvijas pievienošanās Eiropas vietējo pašvaldību hartai (1992. gada 11. martā), kurā bija noteiktas vadlīnijas demokrātiskām pašvaldībām Eiropā, kas bija jāievieš Latvijā.³⁵⁸ Minētais lielā mērā kalpoja par iemeslu tam, ka Ministru kabinets 1993. gada 28. septembrī pieņēma Pašvaldību reformu koncepciju³⁵⁹.

Pašvaldību reformu koncepcijā paredzēto **pašvaldību reformu mērķis** bija: «1.1. [...] sakārtot valsts pārvaldes sistēmu ar nolūku tuvināt pārvaldi iedzīvotājiem. Lai garantētu demokrātijas pamatprincipu stabilu darbību, pašvaldībās jāveic pārkārtojumi, kuru galvenās sastāvdaļas ir noteiktas šajā koncepcijā un pamatojas uz 1985. gada 15. oktobrī pieņemtajā Eiropas hartā par vietējo pašpārvaldi izteiktajiem principiem.»³⁶⁰ Pašvaldību reformu norisē bija paredzēts izvērtēt jau esošo Latvijas pašvaldību darba un ārvalstu pieredzi³⁶¹. Iecerētās pašvaldību reformas (pašvaldību īpašuma pamata reforma, teritoriālās reformas, finanšu reformas, juridiskās reformas utt.) izrietēja no Pašvaldību reformu koncepcijas nodaļu nosaukumiem.

Pašvaldību īpašuma pamata reforma paredzēja nostiprināt pašvaldību īpašuma tiesību pamatu.³⁶² Pašvaldību īpašuma tiesību pamata nostiprināšanai 1994. gadā likumā «Par pašvaldībām» tika ietverta devītā nodaļa «Ekonomiskais pamats», kuras 77. panta pirmajā daļā tika noteikts: «Pašvaldības īpašums ir nodalīts no valsts īpašuma un citu tiesību subjektu īpašuma. Pašvaldības pārvalda, lieto savu

³⁵⁷ **Jundzis T.** *Tiesību reformas tautas Atmodas periodā. 10. nodaļa. Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*. Mācību grāmata juridiskajām augstskolām un fakultātēm. Rīga: LU žurnāla «Latvijas Vēsture» fonds, 2000, 437. lpp.

³⁵⁸ Par pievienošanās 1985. gada 15. oktobra Eiropas hartai «Par vietējo pašvaldību»: LR AP lēmums, 1992. gada 11. marts // <http://www.likumi.lv/doc.php?id=65419>.

³⁵⁹ Par pašvaldību reformu koncepciju: MK lēmums Nr. 18 // *Latvijas Vēstnesis*, 1993, Nr. 119.

³⁶⁰ Turpat.

³⁶¹ Īpaši daudz tika apgūta *Dānijas* pašvaldību ekspertu pieredze. 1995. gada 1. oktobra dāņu ekspertu Jespera Steffensena (*Jesper Steffensen*), Sorena Keldorfa (*Soeren Keldorff*) un Oto Jespersena (*Otto Jespersen*) ziņojumā tika piedāvāti ieteikumi valsts pārvaldes reformai Latvijā. No ziņojuma izrietēja reformu attīstības raksturojums «centrālās valdības sfērā un ieteikumi nākotnei», kā arī pašvaldību reformu attīstības jautājumi. Ziņojumā bija norādīts, ka reformu norisi kavējošs apstāklis bija tas, ka «pašvaldību reformu process notika vienlaicīgi pastāvot vecajai padomju likumdošanai» (**Steffensen J., Keldorff S., Jespersen O.** *Valsts pārvaldes reforma Latvijā. Situācijas izklāsts un ieteikumi*. Public administration reform programme - Latvia. Rīga, 1995. gada 1. oktobris. Npublicēts materiāls).

³⁶² Reformu koncepcijā noteikts: «2.1. Pašvaldību īpašumā var būt zeme, ūdeņi un meži, kustamā un nekustamā manta. Pašvaldību īpašuma uzdevums ir radīt apstākļus iespējami labākai iedzīvotāju apkalpošanai. Pašvaldību īpašumu apsaimnieko pašvaldību uzņēmumi un iestādes. 2.2. Pašvaldību īpašums ir nodalīts no citiem īpašuma veidiem. Pašvaldības pārvalda, lieto un rīkojas ar savu īpašumu likumos noteiktajā kārtībā» (Par pašvaldību reformu koncepciju: MK lēmums Nr. 18 // *Latvijas Vēstnesis*, 1993, Nr. 119).

īpašumu un rīkojas ar to likumā noteiktajā kārtībā».³⁶³ Mūsdienās šī likuma «Par pašvaldībām» nodaļa, pēc Egila Levita novērojuma «satur pārejas laika noteikumus, kas šodien vairs nav aktuāli. Attiecīgos jautājumus regulē vai regulēs citi likumi, bet pašvaldības pirmpirkuma tiesības loģiskāk būtu noteikt nodaļā «Pašvaldības kompetence»»³⁶⁴.

Koncepcijas trešajā nodaļā «Pašvaldību budžets» savukārt tika ietverti mērķi pašvaldību finanšu pamatu nostiprināšanai, kas tika izpildīti 1995. gadā, kad tika pieņemts likums «Par pašvaldību budžetiem»³⁶⁵ un tika ieviesta jauna pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēma³⁶⁶.

Būtiska uzmanība Pašvaldību reformu koncepcijā tika pievērsta *pašvaldību juridiskajām reformām*. Pašvaldību juridiskās reformas bija saistītas ar pašvaldību institucionālās sistēmas darbības uzlabojumiem, kā arī pašvaldību darbības kontroles jautājumiem. Piemēram, 5.9. apakšpunktā ir paredzēts: «Lēmējvara un izpildvara ir šķirtas.»³⁶⁷ Šī reformu tēze joprojām nav zaudējusi savu aktualitāti.³⁶⁸

Tomēr viens no galvenajiem Pašvaldību reformu koncepcijā iecerētajiem pasākumiem bija mērķis «nostiprināt pašvaldību vietu un lomu valsts pārvaldes struktūrā Latvijas Republikas Satversmē», tāpēc tā analīzei jāpievērš īpaša uzmanība.³⁶⁹

³⁶³ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

³⁶⁴ **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpa-svaldiba.html>.

³⁶⁵ Par pašvaldību budžetiem: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1995. gada 18. aprīlis, Nr. 59 (342).

³⁶⁶ No 1995. līdz 1998. gadam katru gadu tika pieņemts īpašs pašvaldību finanšu izlīdzināšanas likums, kas kalendārā gada ietvaros reglamentēja pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda izlietojumu, bet kopš 1998. gada katru gadu jauns likums netiek pieņemts, jo pašvaldību finanšu izlīdzināšanas vispārējos principus reglamentē likums «Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu». Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 18. marts, Nr. 72 (1133).

³⁶⁷ Par pašvaldību reformu koncepciju: MK lēmums Nr. 18 // *Latvijas Vēstnesis*, 1993, Nr. 119.

³⁶⁸ Likuma «Par pašvaldībām» 67. pantā ir pieļauts: «Pašvaldībās, kurās iedzīvotāju skaits ir mazāks par pieciem tūkstošiem, domes priekšsēdētājs var veikt arī izpilddirektora pienākumus». Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231. Par pašvaldības lēmējvaras un izpildvaras nodalīšanas nepieciešamību vairāk skat.: **Stucka A.** Kāds būs jaunais pašvaldību likums // *Jurista Vārds*. 2004. gada 27. janvāris, Nr. 3 (308).

³⁶⁹ «1.7. Latvijas Republikā pašvaldību vietu un lomu valsts pārvaldes struktūrā nosaka Satversme. Satversme jāpapildina ar nodaļu, kurā būtu ietverti šādi galvenie pašvaldību pamatprincipi: pašvaldību vieta valsts varas struktūrā; pašvaldību ievēlējamība; valsts uzraudzība par pašvaldību darbu; tiesības patstāvīgi veidot administratīvās struktūras savu uzdevumu izpildei; noteikti uzdevumiem atbilstoši finanšu resursu avoti; tiesības apvienoties pašvaldību organizācijās; tiesības uz savu īpašumu» (Par pašvaldību reformu koncepciju: MK lēmums Nr. 18 // *Latvijas Vēstnesis*, 1993, Nr. 119).

1.2. Pašvaldības princips Latvijas Republikas Satversmē

Juridiskajai praksei konstitucionāla tiesību akta līmenī nostiprināt pašvaldības principu Eiropā jau ir pietiekoši ilga vēsture.

1789. gada 14. decembrī franču valstsvīrs Žaks Turē (*Jacques-Guillaume Thouret*, 1746–1794) savā ziņojumā Francijas Nacionālās Padomes Konstitucionālajai komitejai (*Décret sur la constitution des municipalités*) pamatoja no Francijas Konstitūcijas izrietošās pilsoņu vienlīdzīgās tiesības, brīvības un intereses piedalīties pašvaldību darbībā. Savā uzstāšanās runā viņš īpašu uzmanību pievērta arī pašvaldību lomai valsts pārvaldes un vietējas nozīmes jautājumu risināšanā, pamatojot pašvaldību varas (*pouvoir municipal*) teoriju.³⁷⁰ Šo var minēt par pirmo juridiskajā literatūrā aprakstīto gadījumu, kad no kādas valsts konstitūcijas tika atvasināts pašvaldības princips.³⁷¹

Pašvaldības princips *expressis verbis* kādas valsts konstitūcijā savukārt *pirmo reizi* tika nostiprināts 1831. gada Beļģijas Konstitūcijā (*Belgique Constitution du 7 février 1831*), kurā tika paredzēta īpaša pašvaldības vara (*pouvoir municipal*), kas līdztekus likumdošanas, izpildu un tiesu varai tika atzīta par ceturto varu valstī.³⁷² Līdzīgi vietējo pašvaldību īpašais statuss tika nostiprināts Frankfurtes Nacionālās Padomes 1849. gada 28. martā pieņemtajā Frankfurtes Konstitūcijā (*Frankfurter Reichsverfassung*), kas jau iezīmēja zināmu tendenci valsts pamatlikumos reglamentēt pašvaldības principu.³⁷³

Mūsdienās pašvaldības princips kā demokrātisku valsti raksturojoša pazīme tiek ietverts vairākumā pasaules valstu konstitūciju.³⁷⁴ Dažādu valstu konstitūcijās šis

³⁷⁰ La décentralisation. Premier discours sur la nouvelle division du royaume. 3 novembre 1789 // http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division1.asp.

³⁷¹ **Margadant T.** *Urban Rivalries in the French Revolution*. New Jersey: Princeton University Press. 1992, p. 17.

³⁷² Belgique Constitution du 7 février 1831 // <http://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831.htm>. Vairāk skat.: **Beck B. E.** *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerblichkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001, S. 128.

³⁷³ Verfassung des Deutschen Reiches («Frankfurter Reichsverfassung» bzw. «Paulskirchen-Verfassung», vom 28. März 1849) // <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfdr1848.htm>.

³⁷⁴ No Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 2. panta izriet, ka «vietējās pašvaldības principam ir jābūt atzītam valsts likumdošanā un, kur iespējams, konstitūcijā» (Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522)). No hartas paskaidrojošā ziņojuma savukārt izriet, ka izņēmumi šai vadlīnijai var būt: pirmkārt, tajās valstīs, kurās nav rakstītas konstitūcijas; otrkārt, ja valsts konstitūcija paredz īpašu tās grozīšanas procedūru, kad šāda lēmuma pieņemšanai nepieciešams īpašs parlamenta deputātu vairākums vai minētā iniciatīva nododama tautas nobalsošanai, kas šādu iniciatīvu var neatbalstīt (European Charter of Local Self-Government

konstitucionāli tiesiskais regulējums atšķiras. Tas ir pamatots gan ar valstu atšķirīgajām vēsturiskajām tradīcijām, gan ar tām objektīvajām nepieciešamībām, ko valstis uzskata par pietiekami svarīgām, lai tās reglamentētu savas valsts pamatlikumā.

Pašvaldību principa regulējums dažādu valstu konstitūcijās var atšķirties gan pēc apjoma, gan pēc satura.

Dažu ES valstu konstitūcijas pašvaldības var būt pieminētas tikai *vienā pantā* (piem., Luksemburgas Konstitūcija (107. pants)³⁷⁵), bet ir arī tādās valstīs, kuru konstitūcijās pašvaldības principu regulē atsevišķas nodaļas (Igaunijas Konstitūcija (14. nodaļa)³⁷⁶, Lietuvas Konstitūcija (10. nodaļa)³⁷⁷, Itālijas Konstitūcija (5. nodaļa)³⁷⁸, Nīderlandes Konstitūcija (7. nodaļa)³⁷⁹). Demokrātisku postpadomju režīma valstu konstitūcijās raksturīgi pašvaldības principu nostiprināt vismaz nodaļas apjomā (piem., Bulgārijas Konstitūcijas VII nodaļa³⁸⁰, Polijas Konstitūcijas VII nodaļa³⁸¹, iepriekš pieminētās Igaunijas un Lietuvas valstu konstitūcijas), kas starptautiskajā sabiedrībā tiek uztverts kā signāls valsts piederībai demokrātisko valstu saimei.³⁸²

Federālu valstu konstitūcijās, salīdzinot tās ar unitāru valstu konstitūcijām, pašvaldības principi tiek reglamentēti vispārīgi, tiesības detalizēti regulēt pašvaldību darbību atstājot federācijas subjektu ziņā (piemēram, Vācijas Federatīvās Republikas

Explanatory report // <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CL=-ENG>).

³⁷⁵ Luksemburgas Lielhercogistes Konstitūcija, pieņemta 17.10.1868 // http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/constitution_droits_de_lhomme/CONST1.pdf.

³⁷⁶ Igaunijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 28.06.1992 // <http://www.legaltext.ee/text/en/X0000K1.htm>.

³⁷⁷ Lietuvas Republikas Konstitūcija, pieņemta 25.10.1992 // http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html.

³⁷⁸ Itālijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 22.12.1947 // http://www.senato.it/documenti/repository/i-stituzione/costituzione_inglese.pdf.

³⁷⁹ Nīderlandes Karalistes Konstitūcija, pieņemta 17.02.1983. http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_.html.

³⁸⁰ Bulgārijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 13.07.1991 // http://www.vks.bg/english/vksen_p04_01.htm.

³⁸¹ Polijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 02.04.1997 // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

³⁸² Pašvaldības princips tiek nostiprināts arī tādu valstu konstitūcijās, kuras starptautiskajā sabiedrībā netiek uzskatītas par demokrātiskām valstīm (skat., piem.: Baltkrievijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 24.11.1996 // <http://president.gov.by/press19333.html#doc>, 5. nodaļa; Uzbekistānas Republikas Konstitūcija, pieņemta 08.12.1993 // <http://www.gov.uz/en/constitution/>, 11. nodaļa). Īpašas pieminēšanas vērts ir Zimbabves Konstitūcijas piemērs. No šīs Konstitūcijas pamatteksta izriet, ka valstī darbojas valsts prezidenta apstiprināta vietējā vara (*art. 111A (1)*), bet Konstitūcijas paskaidrojošajā daļā savukārt norādīts, ka tā ir jāuztver kā pašvaldība (Zimbabves Konstitūcija, pieņemta 20.04.2000 // <http://www.parlzim.gov.zw/CMS/UsefulResources/ZimbabweConstitution.pdf>).

Pamatlikuma 30. pants³⁸³). Ir arī tādu valstu konstitucionāli tiesiskā regulējuma piemēri, kurās pašvaldību darbības kontrole ir pilnībā atstāta federācijas subjektu kompetencē (piemēram, ASV štatu konstitūcijās ir noteiktas štatu tiesības kontrolēt pašvaldības³⁸⁴, savukārt Austrālijā par pašvaldību darbības kontroles tiesību saglabāšanu federācijas subjektu kompetencē pat tika rīkots referendums³⁸⁵).

Neraugoties uz minētajām pašvaldības principa regulējuma apjoma atšķirībām, dažādu valstu konstitūcijās var saskatīt līdzības, kas ir saistītas, ar pašvaldības principa līdzīgo satura lietojumu.

Ir valstis, kurās pašvaldību apzīmē līdzīgi jēdzieni: Itālijas Konstitūcijas 5. pantā, Spānijas konstitūcijas 140. pantā, Portugāles Konstitūcijas 6. pantā, Rumānijas Konstitūcijas 120. pantā, Grieķijas Konstitūcijas 102. pantā pašvaldības principa apzīmēšanai tiek lietots jēdziens *administratīvā autonomija*. Šādi pašvaldības ir nosauktas arī Kolumbijas Konstitūcijas 287. pantā un Argentīnas Konstitūcijas 123. pantā.³⁸⁶

Tiesību zinātnē tiek norādīts ne tikai līdzīgs jēdzienu lietojums, bet arī līdzības pašvaldības principa satura izpratnē. Lilles Universitātes tiesību zinātņu profesore Mišela Brelāra (*Michèle Breuillard*) norāda, ka, pat ievērojot vislielāko rūpību dažādu valodu juridisko terminu lietojumā, vairāku valstu konstitūcijās jēdziens *pašvaldība* tiek lietots vienādā nozīmē, proti, «kā tiesības uz savu atbildību pārvaldīt visus vietējās nozīmes jautājumus». Šāda nozīme ir vācu jēdzienam *Selbstverwaltung* (Vācijas Federatīvās Republikas Pamatlikuma 28. panta otrā daļa), franču jēdzienam *libre administration* (Francijas Republikas Konstitūcijas 72. pants) un Lielbritānijas likumos lietotajam jēdzienam *selfgovernment*.³⁸⁷ Sorbonnas Universitātes tiesību zinātņu profesors Ž. Marso, pievienojoties šādam kolēģes viedoklim, norāda šādas jēdziena *selfgovernment*» (*libre administration*) nozīmes atbilstību arī Krievijas Konstitūcijā (*местное самоуправление*, 130. un 133. pants), Ukrainas Konstitūcijā

³⁸³ Vācijas Federatīvās Republikas Pamatlikums, pieņemts 23.05.1949 // http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_02.html.

³⁸⁴ Skat., piem.: Kalifornijas Konstitūcija // http://www.leginfo.ca.gov/const/article_11, Art. 11.

³⁸⁵ Austrālijā federālajai valdībai ir ierobežojumi iejaukties štatu kompetencē regulēt pašvaldību darbības jautājumus. 1988. gada 25. jūlijā tur tika rīkots referendums par grozījumiem Konstitūcijā par jautājumu, vai paplašināt federālās valdības tiesības iejaukties pašvaldību darbā. Šāds ierosinājums grozījumiem tika noraidīts (Local Government: to recognise local government in the Constitution // http://www.aec.gov.au/elections/referendums/Referendum_Dates_and_Results.htm).

³⁸⁶ **Marcou G.** Postface // *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Government*. Barcelona: United Cities and Local Government, 2008, p. 311.

³⁸⁷ **Breuillard M.** *L'Administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*. Paris: L'Harmattan, 2000.

(місцеве самоврядування, 140. pants) un Polijas Konstitūcijā (*samorząd terytorialny*, 163. pants) ietvertajiem pašvaldības principiem. Vienlaikus viņš norāda, ka der arī uzmanīties, jo anglosakšu valstīs (Lielbritānijā, ASV un Austrālijā) ir iespējama jēdziena *selfgovernment* satura izpratnes atšķirības, jo federācijas subjekti var atšķirīgi traktēt pašvaldību patstāvības pazīmi.³⁸⁸

Kontinentālās Eiropas valstu konstitūcijās var tikt arī noteikti saturiski līdzīgi pašvaldības principi:

1) *pašvaldību darbība administratīvi teritoriālā iedalījuma vienībās* (Igaunijas Konstitūcijas 155. pants³⁸⁹, Spānijas Konstitūcijas 137. pants³⁹⁰, Itālijas Konstitūcijas 114. pants³⁹¹, Luksemburgas Konstitūcijas 107. panta pirmā daļa³⁹², Nīderlandes Konstitūcijas 123. panta pirmā daļa³⁹³, Portugāles Konstitūcijas 238. pants³⁹⁴, Somijas Konstitūcijas 50. pants³⁹⁵, Francijas Konstitūcijas 72. pants³⁹⁶, Zviedrijas Konstitūcijas 7. pants³⁹⁷);

2) *pašvaldību administratīvo teritoriju robežu grozīšanas ierobežojumi* (Beļģijas Konstitūcijas 7. pants³⁹⁸, Vācijas Konstitūcijas 29³. pants³⁹⁹);

3) *pašvaldību ievēlējamība* (Beļģijas Konstitūcijas 162. pants⁴⁰⁰, Grieķijas Konstitūcijas 102. pants⁴⁰¹, Nīderlandes Konstitūcijas 130. pants⁴⁰²);

³⁸⁸ Breuillard M. *L'Administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*. Paris: L'Harmattan, 2000.

³⁸⁹ Igaunijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 28.06.1992 // <http://www.legaltext.ee/text/en/X0000K1.htm>.

³⁹⁰ Spānijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 06.12.1978 // http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html.

³⁹¹ Itālijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 22.12.1947 // http://www.senato.it/documenti/repository/i-stituzione/costituzione_inglese.pdf.

³⁹² Luksemburgas Lielhercogistes Konstitūcija, pieņemta 17.10.1868 // http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/constitution_droits_de_lhomme/CONST1.pdf.

³⁹³ Nīderlandes Karalistes Konstitūcija, pieņemta 17.02.1983 // http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00-000_.html.

³⁹⁴ Portugāles Republikas Konstitūcija, pieņemta 02.04.1976 // http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf.

³⁹⁵ Somijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 11.06.1999 // <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999-/de19990731.pdf>.

³⁹⁶ Francijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 04.10.1958 // <http://www.assembleenationale.fr/english/8ab.asp>.

³⁹⁷ Zviedrijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 01.01.1975 // <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2707/a/15187>.

³⁹⁸ Beļģijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 17.02.1994 // http://www.senate.be/deutsch/const_de.html.

³⁹⁹ Vācijas Federatīvās Republikas Pamatlikums, pieņemts 23.05.1949 // http://www.bundestag.de/doku-mente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_02.html.

⁴⁰⁰ Beļģijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 17.02.1994 // http://www.senate.be/deutsch/const_de.html.

⁴⁰¹ Grieķijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 11.06.1975 // http://www.servat.unibe.ch/icl/gr00000_.html.

4) *ierobežojumi valsts tiešās pārvaldes iestādēm iejaukties pašvaldību darbībā un finanšu patstāvība* (Igaunijas Konstitūcijas 154. un 157. pants⁴⁰³, Lietuvas Konstitūcijas 120. un 121. pants⁴⁰⁴, Beļģijas Konstitūcijas 162. pants⁴⁰⁵, Grieķijas Konstitūcijas 102. pants⁴⁰⁶, Spānijas Konstitūcijas 140. un 142. pants⁴⁰⁷, Itālijas Konstitūcijas 128. pants⁴⁰⁸, Luksemburgas Konstitūcijas 107. panta sestā daļa⁴⁰⁹, Portugāles Konstitūcijas 240. pants⁴¹⁰),

5) *tiesības izlemt vietējās nozīmes jautājumus* (Dānijas Konstitūcijas 82. pants⁴¹¹).

Arī pašvaldību principam Latvijas Republikas Satversmē jau ir ilgstoša vēsture. Latvijas Republikas Satversmes pieņemšanas gaitā par pašvaldības principa ietveršanu tajā tika diskutēts vairākkārt. Satversmes sapulces pārstāvju diskusiju krustpunktā bija jautājums par «pašvaldības tiesību» [drīzāk autonoma apgabala statusa – *autora piez.*] piešķiršanu Latgalei. Tāpat tika vērtēts, vai Satversmē būtu nepieciešams paredzēt valsts un pašvaldību pienākumu uzturēt obligātās skolas (108. panta redakcijas priekšlikums).

Satversmes II daļas projekta 99. pantā savulaik bija paredzēts noteikt, ka: «pilsētu, miestu un lauku sabiedrībām ir pašvaldības tiesības likumā nosacītās robežās»⁴¹². Tomēr likumdošanas procesa rezultātā vārdi «pašvaldības iestāde» tika ietverti vienā Latvijas Republikas Satversmes pantā (25. pants), kas nosaka deputātu

⁴⁰² Nīderlandes Karalistes Konstitūcija, pieņemta 17.02.1983 // http://www.servat.unibe.ch/icl/nl000-00_.html

⁴⁰³ Igaunijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 28.06.1992 // <http://www.legaltext.ee/text/en/X0000K1.htm>.

⁴⁰⁴ Lietuvas Republikas Konstitūcija, pieņemta 25.10.1992 // http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html.

⁴⁰⁵ Beļģijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 17.02.1994 // http://www.senate.be/deutsch/const_de.html.

⁴⁰⁶ Grieķijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 11.06.1975 // http://www.servat.unibe.ch/icl/gr00000_.html.

⁴⁰⁷ Spānijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 06.12.1978 // http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html.

⁴⁰⁸ Itālijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 22.12.1947 // http://www.senato.it/documenti/repository/i-stituzione/costituzione_inglese.pdf.

⁴⁰⁹ Luksemburgas Lielhercogistes Konstitūcija, pieņemta 17.10.1868 // http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/constitution_droits_de_lhomme/CONST1.pdf.

⁴¹⁰ Portugāles Republikas Konstitūcija, pieņemta 02.04.1976 // http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf.

⁴¹¹ Dānijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 05.06.1953 // http://www.servat.unibe.ch/icl/da00000_.html.

⁴¹² Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas izvilks (1920–1922) // *Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana*. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2006, 1014. lpp.

komisiju tiesības pieprasīt no «pašvaldību iestādēm savai darbībai vajadzīgās ziņas un paskaidrojumus»⁴¹³

Neraugoties uz šādu «pašvaldības iestādes» pieminēšanu tikai vienā Latvijas Republikas Satversmes pantā, jau pagājušā gadsimta divdesmitajos gados tika aizstāvēts viedoklis, ka pašvaldības princips izriet no Satversmes I nodaļā minētajiem valsts pamatiem, sasaistot to ar pašvaldības lēmējorgāna leģitimizāciju pašvaldību vēlēšanās, kas izriet no demokrātiskas valsts principa.⁴¹⁴ Pašvaldības princips tika atvasināts no valsts pamatlikumā arī pēc Latvijas valsts neatkarības atgūšanas: «Pašvaldības ir valsts pārvaldes sastāvdaļa, jo Latvija saskaņā ar Satversmi nav federāla, bet gan unitāra valsts. Pašvaldības ietilpst izpildvaras atzarā, kopējā valsts pārvaldes sistēmā (Satversmes 58.pants)»⁴¹⁵.

1998. gada 6. novembrī spēkā stājās likums «Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē» un pamatlikums tika papildināts ar jaunu 8. nodaļu «Cilvēka pamattiesības».⁴¹⁶ Tādējādi Latvijas Republikas Satversme tika papildināta ar jaunu 101. pantu: «Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu».⁴¹⁷ Savukārt 104. pantā tika noteikts: «Ikvienam ir tiesības vērsties valsts vai pašvaldību iestādēs ar iesniegumiem un saņemt atbildi pēc būtības.»⁴¹⁸ 2002. gada 30. aprīlī 101. pants tika papildināts ar otru daļu: «Pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi. Pašvaldību

⁴¹³ Latvijas Republikas Satversme: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1993. gada 1. jūlijs, Nr. 43.

⁴¹⁴ Zvērināts advokāts J. Ķuzis 1928. gadā norādīja: «Mūsu republikas demokrātiskie pamati un mūsu jaunie tiesiskie principi izteikti vienkārši 1) «Latvijas ir patstāvīga un neatkarīga republika ar demokrātisku valsts iekārtu. 2) Latvijas valsts suverēnā vara pieder Latvijas tautai (1920. g. lik. krāj. Nr. 182).» Latvijas valsts suverēnās varas nesēja Latvijas tautas vārdā ir – tautas ievēlētā Satversmes Sapulce (1920. g. lik. krāj. Nr. 183). [...] 4) «Latvijas Satversmes sapulcē ievēl vispārējās, vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās.» Šie principi pilnīgi ieturēti arī mūsu pilsētu pašvaldību juridiskā uzbūvē: a) kā Latvijas tauta, tā arī pilsētas iedzīvotāji savu saimnieka varu izpauž vispārīgās, vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās, nododot šo varu izredzētiem uz trim gadiem; b) kā valsts vēlēšanās, tā arī pilsētu pašvaldību vēlēšanās var ņemt dalību tikai personīgi un nododot tikai vienu balsi (sk. «Latvijas Republikas Satversme»)» (**Ķuzis J.** Latvijas pilsētu pašvaldības un likumdošana. *Pašvaldības balss*. 1928. gada novembris, Nr. 9).

⁴¹⁵ **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>. Atšķirīgu viedokli savā pētījumā «Atsauces Satversmei: mācību līdzeklis» pauž Hanss Jirgens Vildbergs (*Hans Jürgen Wildberg*) un Gita Feldhūne. Viņi skaidro: «No valsts pārvaldes iestādēm ir jāatšķir pašvaldības. Pašvaldības ir publisko tiesību subjekti, kuri likumā noliktā kārtībā un apmēros piedalās vispārējo valsts funkciju īstenošanā. Tajā pašā laikā tās neietilpst valsts pārvaldes iestāžu sistēmā un nav no tām tieši atkarīgas» (**Vildbergs H. J.** (*Hans Jürgen Wildberg*), **Feldhūne G.** *Atsauces Satversmei: mācību līdzeklis*. Rīga: Latvijas Universitāte, 2002, 41. lpp.).

⁴¹⁶ Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 23. novembris, Nr. 308/312 (1369/1373).

⁴¹⁷ Latvijas Republikas Satversme: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1993. gada 1. jūlijs, Nr. 43.

⁴¹⁸ Turpat.

darba valoda ir latviešu valoda»⁴¹⁹, bet 104. pants papildināts ar jaunu teikumu: «Ikvienam ir tiesības saņemt atbildi latviešu valodā.»⁴²⁰

Tādējādi Latvijas Republikas Satversmē *expressis verbis* tika nostiprināti divi pašvaldības principi: *pašvaldību ievēlējamība*⁴²¹ un *pašvaldību darba valodas – latviešu valodas – statuss*.

Būtiska nozīme viedokļa nostiprināšanai par pašvaldības principa esamību mūsu valsts pamatlikumā bija Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmumam «Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-21-01». Šajā lēmumā Satversmes tiesa norādīja, ka: «Saeima Satversmes 101. pantā ir nostiprinājusi ne vien personas pamattiesības vēlēties pašvaldību un no tām izrietošās tiesības piedalīties publisko lietu pārvaldīšanā ar vēlētu pašvaldību palīdzību, bet arī – atbilstoši Satversmes lakoniskajam stilam – pašvaldības kā vēlētas pašpārvaldes institūcijas statusu kopumā. No Satversmes 101. panta otrās daļas pirmā teikuma kopsakarā ar Satversmes 1. pantu izriet pašvaldības princips, kas aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī».⁴²² Savukārt no Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmuma «Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306» izriet «minimālo prasību kopuma» skaidrojums: «t. i., pašvaldības princips, ietver vietējās pašpārvaldes esamību un tās demokrātisku leģitimitāciju. Noskaidrojot pašvaldības principa saturu, jāņem vērā tiesībpolitiski principi, piemēram, subsidiaritātes princips, sociāli atbildīgas valsts princips, kā arī sabiedriskā labuma apsvērumi. Turklāt šo principu izpratne laika gaitā var mainīties»⁴²³.

⁴¹⁹ Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 24. maijs, Nr. 70 (2645).

⁴²⁰ Turpat.

⁴²¹ Arī Saeimas Juridiskā biroja vadītājs un Satversmes 101. panta autoritatīva komentāra autors Gunārs Kusiņš norāda, ka «otrās daļas pirmais teikums netiešā veidā ietver arī principu, ka pašvaldības kā iestādes tiek ievēlētas» (Gunāra Kusiņa Satversmes 101. panta komentāra 72. tēze // *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības*. Autoru kolektīvs prof. Ringolda Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 393. lpp.).

⁴²² Par Sabiedriskā transporta pakalpojumu likuma 7. panta otrās daļas atbilstību 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 2., 3. pantam un 4. panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai: Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmums lietā Nr. 2007-21-01 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 22. aprīlis, Nr. 62 (3846), 8. punkts.

⁴²³ Par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» 3.15., 3.16. un 3.17. punkta, kā arī pielikuma II sadaļas 2. punkta vārdu «Skrīveru pagasts», 5. punkta vārdu «Brīvzemnieku pagasts», 8. punkta vārdu «Bēnes pagasts», 12. punkta vārdu «Baltinavas pagasts», 13. punkta vārdu «Codes pagasts», «Gailīšu pagasts», «Īslīces pagasts», «Mežotnes pagasts» un «Vecsaules pagasts», 14. punkta vārdu «Kauguru pagasts», 18. punkta vārdu «Amatas pagasts» un «Drabešu pagasts», 25. punkta vārdu «Lapmežciema pagasts», 35. punkta vārdu «Glūdas pagasts», «Līvberzes pagasts» un «Valgundes novads», 42. punkta vārdu «Alsungas pagasts», 44. punkta vārdu «Baložu pilsēta», 48. punkta vārdu «Jersikas pagasts», 65. punkta vārdu «Priekuļu pagasts» un «Raunas pagasts», 66. punkta vārdu «Maltas pagasts»,

Ja Eiropas Padomes 1998. gada rekomendācijā Nr. 47 (1998) par vietējo un reģionālo demokrātiju Latvijā parlamentam vēl tika izteikts aicinājums papildināt Satversmi ar pašvaldības principiem⁴²⁴, tad 2011. gada rekomendācijā Nr. 317 (2011) jau tika atzīmēts, ka «no Latvijas konstitucionālās tiesas lēmuma izriet, ka pašvaldības princips Satversmē ir nostiprināts ar 2008. gada Satversmes 101. panta grozījumiem, kā arī atbilstoši konstitucionālās tiesas vērtējumam tas izriet no Latvijas kā demokrātiskas valsts principa».⁴²⁵

Tādējādi vairs nav strīdu par to, ka Latvijas Republikas Satversmes regulējums aptver minimālās prasības pašvaldības principa nostiprināšanai Latvijas valstī. Tomēr joprojām neatbildēts paliek jautājums par pašvaldības principa Latvijas Republikas Satversmē noregulējuma «pietiekamību». Promocijas darba autors uzskata, ka šis noregulējums ir nepietiekošs un jau šobrīd var iezīmēt atsevišķus ar pašvaldību jomu saistītus jautājumus, kas būtu pietiekami svarīgi, lai tos steidzami ietvertu valsts pamatlikumā.

Līdz šim ir bijuši vairāki neveiksmīgi mēģinājumi Latvijas Republikas Satversmē pēc iespējas plaši noregulēt ar pašvaldības principu saistītus jautājumus un tie visi nebūt nav uzskatāmi par nepamatotiem.

Īpaši jāmin Latvijas Pašvaldību savienības (turpmāk – LPS) centieni panākt, lai mūsu valsts pamatlikumā tiktu nostiprināts pašvaldības princips.⁴²⁶ Pirmo reizi prasība iekļaut Latvijas Republikas Satversmē nodaļu par pašvaldībām tika izvirzīta jau 1993. gada LPS 3. kongresā, kurā sapulcējās lielākā daļa Latvijas pašvaldību

77. punkta vārdu «Allažu pagasts», «Inčukalna pagasts», «Mores pagasts», «Siguldas pagasts» un «Siguldas pilsēta», 82. punkta vārdu «Ģibuļu pagasts», «Lībagu pagasts» un «Strazdes pagasts», 84. punkta vārdu «Pūres pagasts», 87. punkta vārdu «Kocēnu pagasts» un «Vaidavas pagasts» un 92. punkta vārdu «Ances pagasts» un «Tārgales pagasts» atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai: Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmums lietā Nr. 2008-08-0306 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 23. janvāris, Nr. 13 (3999), 13.1. apakšpunkts.

⁴²⁴ Recommendation 47 (1998) on local and regional democracy in Latvia. Debated by the Congress and adopted on 28 May 1998 // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=8538-79&Site=COE>.

⁴²⁵ Local and regional democracy in Latvia Recommendation 317 (2011). 3b. Debated and adopted by the Congress on 20 October 2011, 3rd sitting (see Document CG(21)16, explanatory memorandum) // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857271&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>.

⁴²⁶ Skat., piem.,: Neatkarīgajā Rīta Avīzē 2012. gada 17. jūnijā publicēto LPS priekšsēža A. Jaunsleiņa viedokli par nepieciešamajiem Latvijas Republikas Satversmes grozījumiem: «Jo patlaban pašvaldībām nav nekādas konstitucionālās aizsardzības. [...] Satversme nepieļautu pašvaldību sistēmas iespējamo likvidāciju» (LPS aicina pašvaldību tiesības nostiprināt Satversmē // <http://nra.lv/latvija/politika-74080-lps-icina-pasvaldibu-tiesibas-nostiprinat-satversme.htm>).

pārstāvju.⁴²⁷ Līdzīga prasība tika izteikta arī 1993. gada LPS 4. kongresā⁴²⁸, kā arī 1997. gada 6. kongresā⁴²⁹. Par precīzām likuma pantu redakcijām tobrīd vēl netika spriests, bet tika iezīmēts, ka pašvaldības princips ir pietiekami nozīmīgs, lai to ietvertu Satversmē. Savukārt 1998. gada LPS 7. kongresā tika pieņemta rezolūcija, ka Satversmē ir nepieciešams nostiprināt: pašvaldības, subsidiaritātes, varu kompetences nodalījuma, administratīvās pārraudzības ierobežojuma, finansējuma un atbildības atbilstības un sarunu principi. Rezolūcijā tika arī aicināts pašvaldībām Satversmē noteikt likumdošanas iniciatīvas tiesības, kā arī reālas tiesības ierosināt Satversmes tiesā kompetences strīdus un tiesības apstrīdēt likumu un valdības lēmumu atbilstību Satversmei un savstarpējo atbilstību, kā arī panākt, lai pašvaldību likumus (par pašvaldībām, par deputāta statusu, par vēlēšanām u. c.) nevarētu mainīt Satversmes 81. panta kārtībā. 2000. gada LPS 10. kongresā tika pieņemta rezolūcija «Par Eiropas Vietējo pašvaldību hartas pārkāpumiem», kurā tika konstatēts, ka: «Pašvaldības princips nav atzīts Satversmē, lai arī nekas netraucē to izdarīt (2. pants)».⁴³⁰ Līdzīga rezolūcija, aicinot panākt pašvaldību konstitucionālās garantijas, tika pieņemta arī 2001. gada LPS 11. kongresā.⁴³¹ LPS 2002. gada 12. kongresā tika izteikts aicinājums Satversmē nostiprināt pašvaldības iekārtu, atzīstot pašvaldības un subsidiaritātes principus un iekļaujot nodaļu par pašvaldības galvenajām tiesībām un uzbūves principiem.⁴³²

Savukārt LPS 2004. gada 14. kongresā pašvaldību pārstāvji piedāvāja Satversmes 101. panta jaunu trešās daļas grozījumu redakciju: «Pašvaldība darbojas likuma ietvaros attiecīgās teritorijas iedzīvotāju interesēs. Likumā paredzētos gadījumos pašvaldība darbojas valsts vārdā»⁴³³, ko nosūtīja Saeimas Juridiskajai komisijai. Pavadvēstules pamatojumā tika norādīts, ka šis piedāvājums: «lacioniskā formā ietver pašvaldības principu [...] pašvaldību būtības raksturojumu»⁴³⁴.

LPS autorībā tapa arī Latvijas Republikas Satversmes grozījumu «minimālais» un «optimālais» priekšlikums, kas vairākkārt tika iesniegts izvērtēšanai valdībā un

⁴²⁷ **Pūķis M.** *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 437. lpp.

⁴²⁸ Turpat.

⁴²⁹ Turpat, 443. lpp.

⁴³⁰ Turpat, 451. lpp.

⁴³¹ Turpat, 454. lpp.

⁴³² Turpat, 456. lpp.

⁴³³ Turpat, 461. lpp.

⁴³⁴ Latvijas Pašvaldību savienības 2004. gada 17. maija vēstule Nr. 02-10/54 Saeimas Juridiskajai komisijai. Npublicēts materiāls.

parlamentā. «Minimālais» priekšlikums saturēja ierosinājumu Satversmē ietvert jēdziena *pašvaldība* definīciju: «Latvijas tauta ar pašvaldībās ievēlētu pārstāvju starpniecību pastāvīgi pārvalda un reglamentē likumā nodalītu (vietējo un reģionālo) sabiedrisko lietu daļu teritorijas iedzīvotāju interesēs»⁴³⁵, tādējādi «pārapstiprinot» vietējās pašvaldības jēdziena definīciju, kas jau ir noteikta Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 3. panta pirmajā daļā. Savukārt «optimālais» priekšlikums paredzēja grozījumus Latvijas Republikas Satversmes 1. nodaļā par valsts pamatiem un pat jaunu pašvaldību nodaļu. Attiecīgi pamatlikuma 1. nodaļu «Vispārējie noteikumi» bija paredzēts papildināt ar jauniem pantiem šādā redakcijā: «4.A. Latvijā sabiedriski pārvaldāmas ir tikai tādas lietas, ko nevar efektīvi pārvaldīt privāti. 4.B. Latvijā sabiedriskos pienākumus veic tās varas institūcijas, kas ir tuvāk pilsoņiem. Citādu varas sadali var pamatot tikai efektivitātes vai taupības apsvērumi. 4.C. Latvijas tauta ar pašvaldībās ievēlētu pārstāvju starpniecību patstāvīgi pārvalda un reglamentē likumā nodalītu vietējo un reģionālo sabiedrisko lietu daļu teritorijas iedzīvotāju interesēs.»⁴³⁶ Savukārt jaunā (tobrīd 8. nodaļā) bija paredzēts noteikt šādu tiesisko regulējumu: «8. nodaļa. Pašvaldība. 89. Pašvaldību lēmēj institūciju ievēlē uz 4 gadiem. 90. Pašvaldību vēlēšanu tiesības ir tās teritorijā dzīvojošiem pilntiesīgiem Latvijas pilsoņiem, kuri vēlēšanu dienā ir vecāki par astoņpadsmit gadiem. 91. Pašvaldība ir atbildīga savu vēlēšanu un likuma priekšā. 92. Pašvaldību pastāvīgos pienākumus nosaka likums. 93. Pašvaldības var brīvi realizēt savas iniciatīvas jebkurā jautājumā, kas ar likumu nav izslēgts no to kompetences vai uzdots citai varas institūcijai. 94. Pašvaldībām pieder kustamais un nekustamais īpašums, uzņēmumi vai kapitāla daļas uzņēmējsabiedrībās, kas izmantojami to funkciju veikšanai. 95. Pašvaldības likumā noteiktās robežās patstāvīgi nosaka pašvaldību nodokļu apmērus, kā arī pašvaldību nodevu veidus un apmērus. 96. Pašvaldību tiesības aizņemt finansu līdzekļus var ierobežot vienīgi likums. 97. Pašvaldības patstāvīgi pieņem un izpilda savu budžetu. 98. Ja citas varas institūcijas funkcijas vai tās

⁴³⁵ Pēc projekta autoru ieskata, «šajā priekšlikumā lakoniskā formā ir izdēvēti ietilpināt tādas parasti konstitūcijās ietveramus principus, kā pašvaldības ievēlējamību; pašvaldības patstāvību; valsts un dažādu pašvaldību veidu pamatkompetences nodalījumu; kompetences raksturu (vietējo vai reģionālo lietu pārvaldi); kompetences ierobežojumu – darbību tikai teritorijas iedzīvotāju interesēs; tiesības izdot saistošus noteikumus» (**Pūķis M.** Satversmes grozījumu priekšlikumi pašvaldību tiesību nostiprināšanai // *Satversmes reforma Latvijā: par un pret*. Sociāli ekonomisko pētījumu institūta «Latvija» organizētā ekspertu semināra Rīgā, 1995. gada 15. jūnijā, materiāli. Rīga: SIA «N.I.M.S.», 81. lpp.).

⁴³⁶ **Pūķis M.** Satversmes grozījumu priekšlikumi pašvaldību tiesību nostiprināšanai // *Satversmes reforma Latvijā: par un pret*. Sociāli ekonomisko pētījumu institūta «Latvija» organizētā ekspertu semināra Rīgā, 1995. gada 15. jūnijā, materiāli. Rīga: SIA «N.I.M.S.», 81. lpp.

pieņemtajos noteikumos noteiktās saistības tiek nodotas pašvaldībām, tad attiecīgie izdevumi jānodrošina no šo institūciju budžeta. 99. Pašvaldības patstāvīgi izveido savas izpild- un administratīvās struktūras. Jebkādi ierobežojumi attiecībā uz pašvaldību amatpersonām nosakāmi vienīgi ar likumu. 100. Pašvaldības var brīvi apvienoties pašvaldību organizācijās, kā arī slēgt līgumus ar citām varas struktūrām par savu pienākumu veikšanu. 101. Pašvaldību organizācijai, kas apvieno vairāk nekā pusi Latvijas pašvaldību, ir tiesības pārstāvēt pašvaldības sarunās ar Ministru kabinetu. Šādai organizācijai ir tiesības pārstāvēt pašvaldību viedokli Saeimā jautājumos, kas attiecināmi uz pašvaldībām. Ne retāk kā reizi gadā ar Ministru kabinetu parakstāms sarunu protokols, kurā tiek fiksēti viedokļi par abas puses interesējošiem jautājumiem.»⁴³⁷

Ar šādiem priekšlikumiem tika mēģināts formulēt valsts un pašvaldību kompetences nodalījuma principus, definēt pašvaldības izveidošanas mērķi – īstenot vēlētāju gribu; paredzēt tiesību ierobežojumu – izpildīt vēlētāju gribu; paskaidrot tiesību raksturu – noteikt pastāvīgo funkciju izpildes kārtību; noteikt pienākumu finansēt patstāvīgās funkcijas no sava budžeta; paredzēt kārtību, kā valsts var deleģēt savā kompetencē esošu funkciju: ar likumu vai likumā pilnvarotu aktu vienlaicīgi garantējot finansējumu; nostiprināt pašvaldības institūciju izveidošanas suverenitāti un personāla nokomplektēšanas suverenitāti.⁴³⁸

No šiem LPS piedāvātajiem Latvijas Republikas Satversmes grozījumiem izrietēja:

1) projekta autoru vēlme nostiprināt dažādus pašvaldību principus (piem., pašvaldību ievēljamība, pašvaldību lēmējorgānu atbildība vēlētāju priekšā, subsidiaritātes princips, pašvaldību tiesība uz noteiktu pašu kompetenci, kā arī tiesība saņemt finanšu avotus par uzdoto kompetenci, pašvaldību patstāvība lemt par savu pārvaldes organizāciju principus). Minētie priekšlikumi pamatā atkārtoja Eiropas Vietējo pašvaldību hartā noteiktos principus, tāpēc atbalstu neguva;

2) centieni Latvijas valsts pamatlikumā pašvaldībai panākt neatkarīgas valsts iestādes statusu, tādējādi mazinot Ministru kabineta lomu pašvaldību darba kontrolē;

⁴³⁷ **Pūķis M.** Satversmes grozījumu priekšlikumi pašvaldību tiesību nostiprināšanai // *Satversmes reforma Latvijā: par un pret*. Sociāli ekonomisko pētījumu institūta «Latvija» organizētā ekspertu semināra Rīgā, 1995. gada 15. jūnijā, materiāli. Rīga: SIA «N.I.M.S.», 85.–86. lpp.

⁴³⁸ Turpat, 80.–81. lpp.

3) atteikšanās no pieejas konstitucionāli nostiprināt *pašvaldību veidus*, kas ir raksturīga pazīme vairākumam ārvalstu, jo nebija un joprojām nav panākts vienots pašvaldību viedoklis par reģionālo pašvaldību Latvijā nepieciešamību.

Bija arī citi ierosinājumi pašvaldību principa nostiprināšanai Latvijas Republikas Satversmē. Ministru kabineta padomniece pašvaldību darba jautājumos Inga Krūmiņa pamatoti asi kritizēja LPS vēlmi valsts pamatlikumā «pārrakstīt» Eiropas Vietējo pašvaldību hartas normas un piedāvāja savu redzējumu grozījumiem: «Nebūtu lietderīgi minēt pašvaldību jautājumus dažādos Satversmes pantos, tādēļ kā variantu Satversmes papildināšanai varētu piedāvāt nodaļu, kas sastāv no diviem pantiem šādā redakcijā: 8. nodaļa. Pašvaldība. 89. Katrā administratīvā teritorijā pastāv pašvaldība. 90. Pašvaldības kompetenci nosaka likums.»⁴³⁹

Apjomīgu un detalizētu pašvaldības principa regulējumu piedāvāja profesora Jura Bojāra vadīto ekspertu grupa 2002. gadā izstrādātajā jaunas Latvijas Republikas Satversmes projektā.⁴⁴⁰ Šajā piedāvājumā Satversmes projekta 176. panta 2. punktā minēta šāda pašvaldības jēdziena definīcija: «Pašvaldība ir valsts administratīvi teritoriālās vienības Latvijas pilsoņu – vietējo iedzīvotāju – ievēlēta vara, kas patstāvīgi un uz savu atbildību pārvalda šo teritoriju Satversmē un likumā nodalīto pilnvaru ietvaros savu iedzīvotāju interesēs». Juridiski neviennozīmīgi vērtējams šā panta 4. punktā noteiktais: «Pašvaldība ir valsts varas, tautvaldības pamats, kā arī demokrātijas un valsts pārvaldes skola.» Savukārt šā projekta 178. panta 7. punktā bija paredzēts, ka «pašvaldība, kuras teritorijā dzīvo vismaz 20 000 iedzīvotāju, ja ar to netiek pārkāptas visas valsts intereses, var pēc sava pieprasījuma un ar valdības piekrišanu izstrādāt un pieņemt pati savu satversmi (hartu), kas tiek apstiprināta ar valsts likumu. Šāda pašvaldības satversme nedrīkst būt pretrunā ar Latvijas valsts Satversmi. Pilsēta, kurai ir sava satversme, pārvalda arī savu rajonu». Pašvaldību

⁴³⁹ **Krūmiņa I.** Pašvaldības un Satversme // *Satversmes reforma Latvijā: par un pret*. Sociāli ekonomisko pētījumu institūta «Latvija» organizētā ekspertu semināra Rīgā, 1995. gada 15. jūnijā, materiāli. Rīga: SIA «N.I.M.S.», 72. lpp.

⁴⁴⁰ Šā projekta 12. nodaļu «Pašvaldības» veidoja 176. – 189. pants. Šajos pantos tika regulēta: pašvaldības iedzīvotāju tiesības pašvaldībā (176. pants), pašvaldības institucionālā sistēma (177. pants), pašvaldību pamattiesības (178. pants), pašvaldības ekonomiskās tiesības (179. pants), pašvaldības tiesību ierobežojumi (180. pants), pašvaldības domes vēlēšanas (181. pants), vadības un kontroles institūciju ievēlēšana (182. pants), domes lēmumu pieņemšana (183. pants), pašvaldības vara un kompetence (184. pants), domes sēžu atklātums (185. pants), pašvaldības darbības administratīvā uzraudzība un kontrole (186. pants), pašvaldības un uzņēmējdarbība (187. pants), atbalsts politiskajām partijām (188. pants) un likumdošana par pašvaldībām (189. pants) (Ekspertu grupas prof. J. Bojāra vadībā izstrādātais Latvijas Republikas Satversmes projekts. 2002. gads // http://archive.politika.lv/temas/politikas_process/3503).

kontroles apjoms izrietēja no 186. panta 4. punkta: «Ministru kabinets veic pašvaldību darbības pārbaudi no valsts kopējo interešu viedokļa.»⁴⁴¹

Neiedziļinoties daudzo diskutējamo piedāvājumu būtībā, redzams, ka pašvaldības jēdziena definīcija visai precīzi raksturo pašvaldības principu. Vienlaikus izstrādātajiem pašvaldības principa priekšlikumiem valsts pamatlikumā var saskatīt ievērojamu līdzību ar LPS dažādos laika posmos izteiktajiem ierosinājumiem, kuru nepilnības un trūkumi, kas saistīti ar Eiropas Vietējo pašvaldības hartas normu pārrakstīšanu, jau norādīti iepriekš.⁴⁴²

Latvijas Republikas Satversmes pašvaldības principu regulējuma tvērums neatbilst tā nozīmei Latvijas valstij un sabiedrībai, tāpēc, pēc promocijas darba autora ieskata, valsts pamatlikumā nepieciešams papildus nostiprināt šādus būtiskus pašvaldības principus:

1) *nostiprināt pašvaldību darbību administratīvi teritoriālā iedalījuma vienībās – novados un republikas pilsētās*. Valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma nozīme izpaužas divos aspektos: pirmkārt, tas ir veids kā organizēt valsts tiešo pārvaldi; otrkārt, tas ir veids, kā noteikt robežas pašvaldību darbības teritorijai. Tāpēc konstitucionāla tiesību akta līmenī nostiprināts valsts administratīvi teritoriālais iedalījums sekmēs tiešās valsts pārvaldes teritoriālo iestāžu sistēmas un tās darbības sakārtošanos, kā arī nodrošinās valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma stabilitāti valsts un pašvaldību attīstības plānošanai;

2) *nostiprināt pašvaldības kompetences iedalījumu autonomajā un uzdotajā kompetencē, formulējot prasību ikvienā pašvaldībā nodrošināt no pašvaldības kompetences izrietošo pakalpojumu apjomu un garantējot tā finansējumu*. Grozījumu mērķis būtu mazināt valsts «nomaļu efektu», plānojot valsts un pašvaldību finanšu resursu piesaisti šīm problēmteritorijām, un novērst situāciju, ka pašvaldības

⁴⁴¹ Ekspertu grupas prof. J. Bojāra vadībā izstrādātais Latvijas Republikas Satversmes projekts. 2002. gads // http://archive.politika.lv/temas/politikas_process/3503.

⁴⁴² Savu redzējumu par pašvaldības pamatprincipu iekļaušanu Satversmē piedāvā arī ekonomikas zinātnieki Edvīns Vanags, Ilmārs Vanags un Oļģerts Krastiņš: «Satversmi vēlams papildināt ar atsevišķu nodaļu «Pašvaldību pamatprincipi», kurā būtu iekļauti šādi pašvaldību pamatprincipi: pašvaldību vieta valsts varas struktūrā; reģionālo (apriņķu) un vietējo pašvaldību izveidošana; pašvaldību ievēlējāmība; subsidiaritātes un proporcionalitātes principu īstenošana; valsts uzraudzība pār pašvaldību darbu; tiesības patstāvīgi veidot administratīvās struktūras savu uzdevumu izpildei; noteikti uzdevumiem atbilstoši finanšu resursu avoti; tiesības apvienoties pašvaldību organizācijās; tiesības uz īpašumu; iedzīvotāju informēšana un iesaistīšana pašvaldību darbībā, attīstībā un lēmumu pieņemšanā» (Vanags E., Vanags I., Krastiņš O. *Pašvaldību pirmais pašvērtējums*. Rīga: Latvijas Statistikas institūts, 2006, 110. lpp.).

pakalpojumu trūkuma dēļ atsevišķās pašvaldībās notiek vietējo iedzīvotāju izbraukšana uz pakalpojumu ziņā «bagātākām» pašvaldībām un ārvalstīm;

3) *stiprināt vietējo demokrātiju un paplašināt iedzīvotāju tiesību piedalīties pašvaldības darbā, paredzot tiem izšķirošas tiesības lemt par attiecīgās administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības robežu maiņu.* Tādējādi valsts pamatlikumā tiktu nostiprināts arī valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma papildu aizsardzības mehānisms.

No Latvijas Republikas Satversmes juridiskās konstrukcijas izriet, ka ir iespējamas divas pieejas tās papildināšanai ar pašvaldības pamatprincipiem: pirmkārt, uzskaitīt papildu pamatprincipus pie esošiem valsts pamatlikuma pantiem, tādējādi neizjaucot tā vēsturisko lakonisko formu; otrkārt, papildināt valsts pamatlikumu ar atsevišķu nodaļu, kurā tiktu reglamentēti noteikti pašvaldību principi (šajā gadījumā no likuma struktūras viedokļa tas būtu nostiprināms kā 4.¹ nodaļa). Autora ieskatā atbilstoša būtu otrā pieeja – Latvijas Republikas Satversmē paredzēt īpašu pašvaldību nodaļu.

1.3. Likums «Par pašvaldībām»

1993. gadā vēlreiz tika mēģināts atgriezties pie pirmajiem Latvijas Republikas pašvaldību likumiem, parlamentam izskatīšanai iesniedzot likumprojektu «Par kārtību kādā atjaunojama «Pilsētas pašvaldības likuma» piemērošana» un «Par kārtību kādā atjaunojama «Likuma par pagastu pašvaldību» piemērošana» un «Likuma «Par apriņķu pašvaldību» piemērošana». Šāda konservatīvas politikas iniciatīva tika pamatoti noraidīta.⁴⁴³

Ar to gan centieni Latvijā izveidot pēc iespējas optimālu pašvaldību sistēmu nebeidzās, jo sākotnēji Saeimas pirmajam lasījumam tika iesniegti divi alternatīvi

⁴⁴³ Debatēs par šiem likumprojektiem, deputāts Māris Gailis (LC) norādīja: «[...]vecā likumu pakete par pašvaldībām ir pieņemta 20. gadu beigās un 1930. gadā. Tie ir izstrādāti uz cariskās Krievijas pašvaldību likumu bāzes, papildinot tos – it īpaši pilsētu likumu – ar gadsimta sākuma Anglijas pašvaldību pieredzi. Likumos ietvertu principu darbība faktiski – neiedziļinoties detaļās – tika atjaunota ar 1990. gada 15. februāra LPSR likumu par rajonu, pilsētu un pagastu pašvaldību un tika precizēta pašreiz spēkā esošajos likumdošanas aktos par pašvaldībām. Šie likumi ir skatīti. Augstākās padomes pašvaldību reformu komisija jau sāka tos skatīt pirms trim gadiem, un ir pieņemts lēmums un arī apstiprināta valdības koncepcija - pilnveidot pašvaldību likumdošanas aktus, balstoties uz minēto likumu bāzes, kā arī uz Eiropas valstu pēckara pieredzi un uz pēdējo trīs gadu praktiskā pašvaldību darba pieredzi. [...] Nav paredzēts atgriezties pie gadsimta sākuma vai pagājušā gadsimta beigu principiem un pieredzes» (Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1993. gada 11. novembrī // http://www.saeima.lv/steno/st_93/111193.html).

pašvaldību likumprojekti: «Par pašvaldību» un «Par pašvaldību iekārtu». Pirmo likumprojektu bija izstrādājis un Saeimā iesniedzis Ministru kabinets, bet otru – izstrādājusi LPS un iesniegusi Demokrātiskā partija. Šajos likumprojektos acīmredzami izpaudās divu dažādu pašvaldības izcelšanās pieeju piekritēju atšķirīgās izpratnes par pašvaldības principa saturu, un tie paredzēja divu atšķirīgu Latvijas pašvaldību sistēmu izveidi. Abi likumprojekti Saeimas plenārsēdes diskusiju laikā tika salīdzināti. Apspriedes rezultātā Saeimas pirmajā lasījumā tika atbalstīta valdības izstrādātā likumprojekta «Par pašvaldību» turpmāka virzība.⁴⁴⁴

Būtiskas likuma tiesiskā regulējuma izpratnes īpatnības izrietēja no Saeimas lasījumos par likumprojektu notikušajām deputātu diskusijām, īpaši debatējot par būtiskākajiem pašvaldību sistēmas elementiem – pašvaldības kompetenci un pašvaldību parraudzības sistēmu.

Pirms Saeimas otrā lasījuma notika būtiska izšķiršanās par likumprojekta tiesiskā regulējuma apjomu un dažādu pašvaldību veidu (tobrīd vietējo un rajona pašvaldību) iekļaušanu vienā likumā, attiecīgi veicot likumprojekta nosaukuma precizējumu – likumprojekts «Par pašvaldībām»⁴⁴⁵.

Tādējādi tika noraidīta ideja par dažādu administratīvi teritoriālā iedalījuma pašvaldību veidu tiesiskā regulējuma nostiprināšanu dažādos likumos⁴⁴⁶, kas bija būtiska atkāpšanās no vēsturiskas tradīcijas un pirmās brīvvalsts pašvaldību sistēmas, kas atbilda bipolārās (romāņu-ģermāņu) pašvaldību saimes valstīs raksturīgajai tendencei – unitārās valstīs dažādām administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību pašvaldībām pieņemt vienu likumu.⁴⁴⁷ Piemēram, Francijā 1996. gadā tika pieņemts

⁴⁴⁴ LPS likumprojektā centās pēc iespējas paplašināt pašvaldību pašnoteikšanās tiesības. Likumprojektā bija vairāki konceptuāli ierosinājumi, kas būtiski atšķīrās no valdības likumprojekta minētā piedāvājuma. Piemēram, LPS likumprojektā bija paredzēts jauns pašvaldību veids – pilsētas rajonu pašvaldības. Tāpat LPS likumprojektā tika piedāvāts izsmeltoši uzskaitīt visas pašvaldības funkcijas, tādējādi, mēģinot nepieļaut situāciju, ko paredzēja valdības virzītais likumprojekts, ka pašvaldībām ar speciāliem likumiem tiek uzdots jauna kompetence (Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 17. februārī // http://www.saeima.lv/steno/st_94/170294.htm).

⁴⁴⁵ Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 21. aprīlī // http://www.saeima.lv/steno/st_94/st2104.html.

⁴⁴⁶ Pieejas pašvaldības darbības tiesiskai reglamentācijai dažādās valstīs var atšķirties. Šādas pieejas ir divas: pirmkārt, valstī dažādām administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību pašvaldībām tiek pieņemts viens likums; otrkārt, dažādām administratīvi teritoriālā iedalījuma vienībām ir dažādi likumi (**Chandler J.A.** *Local government today*. Manchester, UK; New York: Manchester University Press; New York: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2009, p. 2).

⁴⁴⁷ Federālās valstīs katram federācijas subjektam var būt savs pašvaldības likums. Piemēram, Vācijas Federatīvajā Republikā 1994. gada 14. jūlijā pieņemts likums «Par Nordreinas-Vestfālenes kopienu darbību», kura 134. pantā ir noteikti: 1) kopienu darbības pamati (piemēram, kopienu kompetence, tiesības kopienas īpašuma pārvaldē); 2) kopienas administratīvo teritoriju regulējoši jautājumi; 3) kopienas iedzīvotāju līdzdalības tiesības vietējas nozīmes jautājumu risināšanā (piem., vēlēšanu

Teritoriālo apvienību kodekss, kurā vienuviet reglamentēta municipalitāšu, departamentu un reģionu darbība.⁴⁴⁸ Arī Somijas 1995. gada Pašvaldību likums aptver visus pašvaldību veidus.⁴⁴⁹ Tāpat Lietuvas pašvaldību darbība pamatā ir reglamentēta vienā likumā.⁴⁵⁰

Municipālās (anglosakšu) pašvaldību saimes valstīs ir raksturīgi, ka atsevišķi likumi regulē dažādas pašvaldību darbības jomas. Tādējādi pašvaldības darbības pamatu var veidot dažādi likumi, no kuriem vieni, piemēram, nosaka dažādas pašvaldības tiesības, citi – finanšu jautājumus, vēl citi – pašvaldības darba organizācijas jautājumus. Anglijā par pašvaldību darbību tiek pieņemti vairāki likumi, kas regulē dažādas pašvaldības darbības jomas. Piemēram, Anglijas 2003. gada Vietējās pārvaldes likumā ir noteikti pašvaldību finanšu jautājumi.⁴⁵¹ Savukārt Anglijas 2010. gada Vietējās pārvaldes likumā ir nostiprināti jautājumi, kas saistīti ar pašvaldību kompetenci veselības aprūpē.⁴⁵²

Pirms otrā lasījuma likumprojektā «Par pašvaldībām» tika izdarīti arī pašvaldību jēdzienu definīciju precizējumi un tika noteikta būtiska pašvaldības pazīme: «pašvaldības darbojas attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs.»⁴⁵³ Tāpat likumprojektā tika ietverta tiesību norma par pašvaldības divējādo juridisko dabu: «Administratīvajā ziņā un likumā noteiktajos gadījumos un ietvaros pašvaldības ir publisko tiesību subjekts, bet privāttiesību jomā pašvaldībām ir juridiskās personas tiesības»⁴⁵⁴, kas tika noformulēta līdzīgi, kā tas bija noteikts Latvijas Republikas pirmajā Pilsētu pašvaldību likumā.

Pirms otrā un trešā lasījuma tika piedāvāti būtiski grozījumi saistībā ar pašvaldību kompetences institūtu, paplašinot pašvaldību kompetences deleģēšanas tiesības un precizējot pašvaldību kompetences apjomu, kā arī atsevišķu funkciju formulējumus.

tiesības, pašvaldību referendumi); 4) kopienas vēlēšanu institūciju darbība; 5) kopienas vēlēto amatpersonu tiesības un pienākumi; 6) kopienas budžets un finanšu pārskati u.c. (Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen // https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=2320021205-103438063).

⁴⁴⁸ Code général des collectivités territoriales, Article L1111-2 // <http://www.legifrance.gouv.fr/affich-Code.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.

⁴⁴⁹ The Finnish Local Government Act // <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p07021910321-00.pdf>.

⁴⁵⁰ Republic of Lithuania Law on Local Self-Government // <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Law-s/Documents/167.HTM>.

⁴⁵¹ England Local Government Act 2003 // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents>.

⁴⁵² England Local Government Act 2010 // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/35/introduction>.

⁴⁵³ Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 21. aprīlī // <http://www.saeima.lv/steno/st-94/st2104.html>.

⁴⁵⁴ Turpat.

Par likumprojekta virzību atbildīgās Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas priekšsēdētājs Jānis Lagzdiņš (LC) pirms otrā lasījuma par likumprojektu iestājās par pašvaldību funkciju deleģēšanas tiesību paplašināšanu: «[...] ir jāpieļauj iespēja funkcijas deleģēt dažādos variantos – tārad nododot funkcijas gan no zemāka līmeņa pašvaldībām augstāka līmeņa pašvaldībām, gan otrādi; arī nododot funkcijas, tā teikt, pa horizontāli – ka viena pagasta pašvaldības var nodot savu pastāvīgo vai pagaidu funkciju realizāciju arī kaimiņu pagastam. [...] citām pašvaldībām nevar deleģēt pašvaldības, kuras ir attiecīgās domes (padomes) ekskluzīvajā kompetencē, piemēram, saistošo noteikumu izpildi vai nodevu noteikšanu, jo uzskatām, ka šīs funkcijas nevarētu nodot.»⁴⁵⁵ Savukārt par pašvaldību pastāvīgo funkciju sistēmu un formulējumiem likumprojekta 15. pantā viņš norādīja, ka tās ir: «[...] sakārtotas pa funkciju blokiem, dažas funkcijas ir svītrotas. Piemēram, no pirmā lasījuma redakcijas ir svītrots 16. apakšpunkts, kas pašvaldībām uzliek par pienākumu organizēt kultūras un sabiedriskos pasākumus. Uzskatām, ka pašvaldību pienākums ir uzturēt kultūras un zinātnes iestādes, arī izglītības iestādes, bet pasākumu organizēšana – tā ir fakultatīva tiesība jeb brīvprātīgā iniciatīva. Tāpat ir svītrota funkcija, ka pašvaldībām ir pienākums izmeklēt tos nelaimes gadījumus, kas notikuši uzņēmumos, kuros strādā mazāk nekā pieci strādājošie, jo uzskatām, ka tā ir valsts funkcija, kas vienveidīgi jārealizē visā valstī. Tāpat šajā pantā ir izdarīti arī daži terminoloģiski precizējumi. Piemēram, pirmā lasījuma redakcijā tika noteikts, ka pašvaldības nodrošina komunālos pakalpojumus, bet jaunajā redakcijā ir noteikts, ka pašvaldības organizē komunālo pakalpojumu sniegšanu attiecīgās teritorijas iedzīvotājiem.»⁴⁵⁶

Savukārt pirms trešā lasījuma par likumprojektu būtiski tika paplašināts pašvaldību pastāvīgo funkciju uzskaitījums un diskutēts par pašvaldības brīvprātīgajām iniciatīvām, kā arī par nepieciešamību iekļaut likumprojektā valsts uzdoto kompetenci. Juridiskā komisija izteica priekšlikumu pašvaldībām noteikt jaunu pastāvīgo funkciju – rūpēties par juridiskās palīdzības sniegšanu iedzīvotājiem, taču tas netika atbalstīts.⁴⁵⁷ Izglītības, kultūras un zinātnes komisija savukārt ierosināja

⁴⁵⁵ Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 21. aprīlī // http://www.saeima.lv/steno/st_94/st2104.html.

⁴⁵⁶ Turpat.

⁴⁵⁷ Jānis Lagzdiņš (LC) par minēto ierosinājumu teica: «[...] man kā juristam un advokātam [šis ierosinājums] var būt pievilcīgs, – un proti, ka pašvaldību pastāvīgā funkcija ir rūpēties par juridiskās palīdzības sniegšanu iedzīvotājiem. Tik tiešām, pirmskara laika pašvaldību likumos bija paredzēta šāda pašvaldību pastāvīgā funkcija, bet komisija noraidīja šo Juridiskās komisijas priekšlikumu, jo uzskata, ka, ja mēs ietvertu šādu pastāvīgo funkciju, tas uzliktu pašvaldībām par pienākumu, piemēram, sniegt juridiskās konsultācijas, regulāri organizēt juridiskās konsultācijas. Mūsaprāt, šos uzdevumus ļoti

precizēt pašvaldību pastāvīgo funkciju, kas noteica, ka pašvaldības piedalās sabiedriskās kārtības nodrošināšanā, apkaro žūpību un netiklību, piedāvājot funkcijas formulējumā ietvert arī «cīņu pret narkomāniju». Šāds priekšlikums tika noraidīts, jo parlaments uzskatīja, ka tā ir valsts policijas funkcija. Tika diskutēts par jaunu pašvaldību pastāvīgo funkciju, kas paredzētu pašvaldībām pienākumu izveidot speciālu bērnu tiesību aizsardzības institūciju. Arī šis priekšlikums tika noraidīts.⁴⁵⁸

Saeimas sēdē tika diskutēts par nepieciešamību likumā noteikt arī pašvaldībām valsts uzdoto funkciju uzskaitījumu. Deputāte Anna Seile (LNNK) norādīja, ka nav noteikta pašvaldību funkcija – «pašvaldības teritorijā zemes reformas laikā dalīt zemes». Jānis Lagzdīns (LC) minēja, ka tā ir pašvaldībām uzdotā funkcija, kas izriet no citiem likumiem, tāpēc likumā «Par pašvaldībām» minētajā pastāvīgo funkciju uzskaitījumā šāda funkcija nav jānorāda.⁴⁵⁹

Atsevišķi iesniegtie priekšlikumi par pašvaldību pastāvīgo funkciju uzskaitījuma papildinājumiem tika noraidīti, jo tie tika atzīti par pašvaldību brīvprātīgajām iniciatīvām, kuras nevar noteikt kā obligātas pašvaldību funkcijas.⁴⁶⁰

Pirms trešā lasījuma par likumprojektu deputāti diskutēja arī par pašvaldību pārraudzības sistēmu. Deputāts Juris Sinka (TB) norādīja, ka viens ministrs nevar pārraudzīt pašvaldību darbību, jo tas drīzāk piekrīt visa Ministru kabineta kompetencei. Tieslietu ministrs Egils Levits (LC) minēja pretargumentus: «[...] visi uzdevumi, kas ir Ministru kabineta kompetencē, tiek nodoti kādas ministrijas atbildībā. [...] Kabinets kā tāds nav rīcības spējīgs katru sīkumu izskatīt, tas izskata tikai to, ko ministri ierosina, un tādēļ tas ir vispārējs princips, ka par jebkuru jautājumu, kas ir Ministru kabineta kompetencē, atbild kāda ministrija, kāds ministrs.»⁴⁶¹

lieliski mūsu valstī veic advokāti un attiecīgas firmas un nebūtu pašvaldībām šāds uzdevums jāuzliek, kura finansēšana, kolēģi, kontekstā ar likumprojekta 7. pantu, ir pilnīgi uz pašvaldību budžeta rēķina» (Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 5. maijā // http://www.saeima.lv/steno-/st_94/st0505.html).

⁴⁵⁸ Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 5. maijā // http://www.saeima.lv/steno-/st_94/st0505.html).

⁴⁵⁹ Turpat.

⁴⁶⁰ Par pašvaldību brīvprātīgajām iniciatīvām, pēc atbildīgās Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas ieskatiem, tika atzīta: tautas un amatieru mākslas attīstības veicināšana; funkcija veidot un uzturēt pieaugušo izglītības centrus; veicināt tautas un amatieru mākslas attīstību (Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 5. maijā // http://www.saeima.lv/steno-/st_94/st0505.html).

⁴⁶¹ Savukārt Anna Seile (LNNK) norādīja: «[...] domes priekšsēdētājs pašvaldībā ir vēlēta persona. Viņš ir vēlēta persona, un ar šādu ierakstu, kāds sagatavots trešajam lasījumam, reformu ministrs vienpersoniski praktiski var viņu atcelt, un pēc tam tas priekšsēdētājs var tiesāties, cik viņam patīk, un paies ilgs laiks. Piemēram, ļoti bieži dažādus iebildumus Ministru kabinetam un arī Saeimai ir izteicis Lembergs Ventšpilī. Un, ja nu viņu ievēlē par domes priekšsēdētāju Ventšpilī, tad ar vienpersonisku

Jauns likums «Par pašvaldībām» stājās spēkā 1994. gada 9. jūnijā, un līdz ar to beidzās Latvijas pašvaldību sistēmas sākotnējās atjaunošanas posms.

Likums pamatā reglamentē pašvaldības kā publisko tiesību subjekta darbību, tāpēc to pamatoti var saukt par pašvaldību kompetences aktu.⁴⁶² Likums «Par pašvaldībām» ir vietējo pašvaldību likums un tas ietver divu vietējo pašvaldību veidu – novadu un republikas pilsētu pašvaldību darbības tiesisko regulējumu.⁴⁶³ Tomēr pamatā likuma regulējums ir pakārtots novadu pašvaldību darbības tiesiskajai reglamentācijai, jo vairākums likuma pantu ir paredzēti tieši novadu pašvaldībām. Republikas pilsētu pašvaldību darbības reglamentēšanai īpaša uzmanība ir pievērsta tikai Rīgas pilsētas pašvaldības kompetencei.

Ārvalstīs ir sastopama prakse galvaspilsētas pašvaldības statusu reglamentēt īpašā likumā.⁴⁶⁴ Šāds likums 1992. gadā tika pieņemts uz līdz 1994. gadam darbojās arī Latvijā – likums «Par galvaspilsētas Rīgas pašvaldību»⁴⁶⁵. Likuma pieņemšana tika pamatota ar faktu, ka Rīgas pilsētas pašvaldība ir vienīgā pilsēta Latvijā, kurā ir divu līmeņu pašvaldības, kurām nepieciešams īpašs juridisks regulējums.⁴⁶⁶

reformu ministra lēmumu viņu var arī noņemt no šā amata» (Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 5. maijā // http://www.saeima.lv/steno/-st_94/st0505.html).

⁴⁶² Pašvaldības kā juridiskās personas statuss pamatā izriet no Civillikuma un Valsts pārvaldes iekārtas likuma. Likumā «Par pašvaldībām» ir minēti tikai atsevišķi pašvaldībām specifiski civiltiesiska regulējuma jautājumi, piemēram, par pašvaldības pirkuma tiesību izmantošanu (likuma «Par pašvaldībām» 78. pants) (Par pašvaldībām: LR likums // Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 1994, Nr. 11–231). Vairāk par pašvaldības kā publisko tiesību juridiskās personas dabu skat.: **Torgans K.** Juridiskās personas atbildības atšķirības no publiskās personas civiltiesiskās atbildības // *Politika un tiesības. Tiesību un juridiskās prakses ilgtspējīgā attīstība*. Rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2012, 111.–139. lpp. Salīdz. skat.: **Briede J., Danovskis E.** Publisko tiesību subjektu civiltiesiskais statuss // *Jurista Vārds*, 2012. gada 14. februāris, 6.–11. lpp.

⁴⁶³ No likuma «Par pašvaldībām» 3. panta sākotnējās redakcijas izrietēja, ka: «Latvijā ir šādas pašvaldības: 1) pilsētu pašvaldības; 2) rajonu pašvaldības; 3) pagastu pašvaldības» (Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231).

⁴⁶⁴ Skat., piem., 2002. gada 19. aprīļa Likumu par Varšavas galaspilsētas iekārtošanu, kurā ir noteiktas papildus funkcijas, kas izriet no galvaspilsētas rakstura (3. pants); Varšavas pilsētas pārstāvniecības orgāna un tā amatpersonu ievēlēšanas kārtība (10. pants); galvaspilsētas pašvaldības finanšu avoti (12. pants) u. c. (Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy // http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/DZU/2002/41/361.pdf#zoom=90). Salīdz. skat.: 2000. gada 13. aprīļa Čehijas Likumu par Galvaspilsētu Prāgu. Šajā likumā ir reglamentēts, piem.: galvaspilsētas iedzīvotāju kopienas tiesības piedalīties pilsētas pašvaldības darbā (6.–8. pants), nosacījumi pilsētas teritorijas robežu maiņai (11.–12. pants) u. c. (Zákon ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze // <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb00131&cd=76&typ=r>).

⁴⁶⁵ Par galvaspilsētas Rīgas pašvaldību: LR likums // Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 1992, Nr. 26. Spēkā neesošs.

⁴⁶⁶ **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 118. lpp.

Patlaban īpašs Rīgas galvaspilsētas likums⁴⁶⁷ nav pieņemts, bet galvaspilsētas pašvaldības darba īpatnības izriet no diviem likuma «Par pašvaldībām» pantiem (no 17.² panta, 21. panta trešās daļas, kā arī netieši no 17.¹ panta).

Šie likuma panti ir izpētes vērti, jo pamato Rīgas pilsētas pašvaldības unikālo statusu valstī, turklāt to piemērošana ļauj sniegt atbildi uz jautājumu, vai Rīgas pilsētas pašvaldības statuss ir jānostiprina īpašā likumā.

Likuma «Par pašvaldībām» 17.² panta noteikts: «Galvaspilsēta Rīga papildus šā likuma 15. pantā noteiktajām funkcijām pastāvīgi veic šādas valsts un pašvaldības dalītas atbildības galvaspilsētas funkcijas: 1) sniedz atbalstu centrālo valsts institūciju, ārzemju diplomātisko pārstāvniecību un konsulātu iestāžu, kā arī starptautisko organizāciju darbībai nepieciešamo apstākļu nodrošināšanā; 2) nodrošina apstākļus ārvalstu delegāciju uzņemšanai un ar to saistīto pašvaldībai piederošo nacionālās reprezentācijas objektu uzturēšanu; 3) piedalās valsts un starptautiskas nozīmes vēstures objektu, nacionālās nozīmes kultūrvēsturisko objektu, kā arī kultūras infrastruktūras uzturēšanā un attīstīšanā; 4) piedalās valsts nozīmes sakaru sistēmu un transporta infrastruktūras uzturēšanā un attīstīšanā.»⁴⁶⁸ Savukārt šā likuma 17.¹ pantā ir noteikts, ka «Ministru kabinets Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajā kārtībā

⁴⁶⁷ Rīgas galvaspilsētas likuma nepieciešamība Latvijas Republikā tika izvērtēta vairākkārt. Piemēram, Ministru kabineta 2011. gada 17. maija sēdē. No šajā valdības sēdē izskatītajiem materiāliem izrietēja, ka īpaša Rīgas galvaspilsētas likuma pieņemšanu pamato nepieciešamība noteikt, ka: 1) papildus Latvijas Pašvaldību savienības un valdības ikgadējās vienošanās protokolam galvaspilsētai Rīgai ir tiesības slēgt ar Ministru kabinetu / Finanšu ministriju vienošanās līgumu par pieejamo kredītresursu apjomiem, investīcijām. Šī vienošanās var skart arī citus finanšu piešķiršanas un sadales jautājumus, kā arī sadarbību nodokļu administrēšanā. Galvaspilsēta Rīga slēdz vienošanos ar Ministru kabinetu par kārtējā saimnieciskajā gadā piešķiramo dotāciju un finanšu resursu izlīdzināšanu; 2) galvaspilsētas Rīgas likumā būtu nepieciešams risināt tādus jautājumus kā Rīgas pilsēta kā metropole, attīstības centrs un finanšu līdzekļu (t.sk. valsts budžeta, struktūrfondu un ārvalstu finanšu instrumentu) pieejamība. Izvērtējot iesniegtos priekšlikumus valdība secināja, ka «tie nav pietiekami atsevišķa likuma par galvaspilsētu izstrādei. Attiecībā uz sniegtajiem priekšlikumiem par finansējumu galvaspilsētas funkciju veikšanai, vienošanos par pieejamo kredītresursu apjomiem un investīcijām, sadarbību nodokļu administrēšanā jāatzīmē, ka spēkā esošais regulējums jau šobrīd neliedz šādas vienošanās pašvaldībām slēgt (likuma «Par pašvaldībām» 17.¹ pants). Savukārt regulējuma noteikšanai, paredzot vēl vienu valsts un pašvaldības dalītas atbildības galvaspilsētas funkciju par Rīgas pašvaldības piedalīšanos starptautiski un nacionāli nozīmīgu pasākumu, valsts svētku organizēšanā, pēc nepieciešamības ir pietiekami ar grozījumiem likuma «Par pašvaldībām» 17.² pantā» (Par Ministru kabineta 2008.gada 22.aprīļa sēdes protokollēmuma (prot. Nr. 26 1. §) «Par Ministru kabineta 2008.gada 15.aprīļa sēdes protokollēmumu (prot. Nr. 24 54. §) «Likumprojekts «Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums»»» 4. punktā dotā uzdevuma atzīšanu par aktualitāti zaudējušu. Ministru kabineta 2011. gada 17. maija sēdes protokols Nr. 31, 33. § // http://www.mk.gov.lv/doc/2005/VAR-AMANOT_130411_GALVASPILS.1128.DOC).

⁴⁶⁸ Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 5. maijā // http://www.saeima.lv/steno/st_94/st0505.html.

var slēgt ar atsevišķām pašvaldībām publisko tiesību līgumu par atsevišķu valsts pārvaldes funkcijās ietilpstošu uzdevumu izpildi»⁴⁶⁹.

Savulaik šāda tiesiskā regulējuma izstrādi pamatoja ar nepieciešamību Rīgas pilsētas pašvaldībai kompensēt finanšu zaudējumus saistībā ar šo funkciju izpildi. Minētie panti jāskata vienotā sistēmā, jo no tiem izriet, ka Rīgas pilsētas pašvaldība sadarbībā ar valsti pilda tikai pašvaldībai raksturīgas funkcijas (17.² pants), par kuru izpildes finansēšanu var slēgt publisko tiesību līgumus (17.¹ pants).

Kopš šāda tiesiskā regulējuma iekļaušanas likumā «Par pašvaldībām» 2005. gadā nav ticis noslēgts neviens publisko tiesību līgums par minēto funkcijā ietilpstošo valsts pārvaldes uzdevumu izpildi, kas ļauj domāt par trim šāda tiesiskā regulējuma trūkumiem:

1) likuma «Par pašvaldībām» 17.¹ panta formulējumā ir vārdi «var slēgt», kas līgumslēdzējpusēm piešķir rīcības brīvību vienoties (vai nevienoties (!)) par šāda līguma slēgšanu, kaut arī līguma priekšmets ir gan pašvaldības, gan valsts obligāti pildāma pašvaldības autonomā funkcija;

2) likuma 17.² pantā minētās funkcijas nav «unikālas Rīgas pilsētas pašvaldības funkcijas», jo centrālās valsts institūcijas, ārzemju diplomātiskās pārstāvniecības un konsulātu iestādes, kā arī starptautiskās organizācijas darbojas arī citās Latvijas pilsētās, turklāt citās pašvaldībās arī atrodas valsts un starptautiskas nozīmes vēstures objekti, nacionālās nozīmes kultūrvēsturisko objekti, kā arī kultūras infrastruktūra, kuras uzturēšanā ir iesaistītas arī citas pašvaldības. Tāpēc tas kalpo par vēl vienu argumentu atteikumam nodibināt likuma 17.¹ pantā minētās līgumiskās attiecības;

3) trūkst procesuālo tiesību normu, kurās būtu paredzēta šādu līgumu slēgšanas procedūra (piemēram, publisko tiesību līguma forma, vienošanās par līguma būtiskām sastāvdaļām u. c.).

Šāds likuma «Par pašvaldībām» tiesiskais regulējums ļauj secināt arī vēl vienu vispārēja rakstura problēmu, proti, šis likums pamatā satur tikai novadu pašvaldību darbības tiesisko regulējumu. Ja novadu pašvaldības darbības regulēšanai ir paredzēts īpašs tiesiskais regulējums (skat., piem., likuma 69.¹ pantu par novada pilsētu un pagastu pārvaldēm), republikas pilsētām šāds tiesiskais regulējuma nepastāv. Abiem pašvaldību veidiem likumā ir vienots tiesiskais regulējums, neraugoties uz to, ka

⁴⁶⁹ Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 5. maijā // http://www.saeima.lv/steno/st_94/st0505.html.

novadu un republikas pilsētu pašvaldību darbībā ir būtiskas atšķirības (piemēram, atšķirīga republikas pilsētu administrācija struktūra – izpilddirekcijas, dokumentu aprites organizācija un lēmumu pieņemšanas kārtība (īpaši atzīmējama atšķirīgā saistošo noteikumu spēkā stāšanās kārtība), lēmējvaras un izpildvaras «saplūšanas» problēma).

Vienlaikus īpaša galvaspilsētas likuma pieņemšana nav saistīta ar jauna juridiska regulējuma nepieciešamību, bet gan ar nepieciešamību piemērot jau šobrīd likumā «Par pašvaldībām» paredzētos tiesiskos instrumentus, lai valsts galvaspilsētā pēc iespējas labi tiktu īstenotas valsts un pašvaldības dalītās atbildības funkcijas.

Kopš likuma «Par pašvaldībām» pieņemšanas līdz šim ir bijuši vairāki neveiksmīgi mēģinājumi⁴⁷⁰ izstrādāt jaunu pašvaldību likumu.

1.4. Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums

Pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes vēlēšanu likums tika pieņemts 1994. gada 13. janvārī.⁴⁷¹ 1994. gadā izdotajā informatīvajā materiālā par jaunizveidoto pašvaldību vēlēšanu sistēmu tika minēts, ka jaunais pašvaldību vēlēšanu likums vēlētājiem nosaka konkrētu balsošanas vietu. Balsot varēja pēc pieraksta vietas vai arī tajā pašvaldības administratīvajā teritorijā, kur atrodas attiecīgās personas nekustamais īpašums. Tika arī norādīts, ka likums rada vēlētājam plašas izvēles tiesības, kam atdot savas balsis: «Ja ļoti iepatiksies kāds saraksts, tad par to varēs atdot visu savu balsi. Bet, ja nevienā sarakstā visi kandidāti nebūs pietiekami uzticami, tad vēlētājs varēs savu balsi sadalīt tik daudzās daļās, cik liels būs ievēlējamo deputātu skaits.»⁴⁷²

Šobrīd Pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes vēlēšanu likums nosaka pašvaldību pārstāvniecības orgāna ievēlēšanas kārtību un teritoriālās kopienas iedzīvotāju tiesības piedalīties pārstāvniecības orgāna vēlēšanās.

⁴⁷⁰ Skat., piem.: **Stucka A.** Kāds būs jaunais pašvaldību likums // *Jurista Vārds*, 2004. gada 27. janvāris, Nr. 3 (308).

⁴⁷¹ Likuma nosaukums tika vairākas reizes mainīts, ņemot vērā administratīvi teritoriālās reformas norisi valstī. Kopš 2008. gada likuma nosaukums ir Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums (Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 13. janvāris, Nr. 10 (141)).

⁴⁷² *Pašvaldības Latvijā*. **Bunkšs J., Dobelniece I., Kramiņš A.** u.c. Rīga: Izglītība, 1994, 20. lpp.

Saskaņā ar šā likuma 1. pantu «republikas pilsētas domi un novada domi ievēlē vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās uz četriem gadiem. Domes kārtējās vēlēšanas notiek jūnija pirmajā sestdienā»⁴⁷³. No šā likuma 2. panta pirmās daļas savukārt izriet, ka «novada domē ievēlējamo deputātu skaitu nosaka atbilstoši iedzīvotāju skaitam, kāds attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā vēlēšanu izsludināšanas dienā ir reģistrēts Iedzīvotāju reģistrā: līdz 5000 iedzīvotāju – 13 deputāti; no 5001 līdz 20 000 iedzīvotāju – 15 deputāti; no 20 001 līdz 50 000 iedzīvotāju – 17 deputāti; vairāk nekā 50 000 iedzīvotāju – 19 deputāti.»⁴⁷⁴ Šā panta otrajā daļā ir noteikts, ka: «Republikas pilsētas domē, izņemot Rīgas Domi, ievēlējamo deputātu skaitu nosaka atbilstoši iedzīvotāju skaitam, kāds attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā vēlēšanu izsludināšanas dienā ir reģistrēts Iedzīvotāju reģistrā: līdz 50 000 iedzīvotāju – 13 deputāti; vairāk nekā 50 000 iedzīvotāju – 15 deputāti.»⁴⁷⁵ Saskaņā ar šā panta trešo daļu: «Rīgas Domes sastāvā ir 60 deputāti.»⁴⁷⁶ Pamatojoties uz šā likuma 3. pantu, «katras republikas pilsētas un novada pašvaldības administratīvā teritorija veido atsevišķu vēlēšanu apgabalu».⁴⁷⁷ Saskaņā ar likuma 5. pantu «Latvijas Republikā tiesības vēlēties domi ir: 1) Latvijas pilsonim; 2) Eiropas Savienības pilsonim, kurš nav Latvijas pilsonis, bet ir reģistrēts Iedzīvotāju reģistrā. Tiesības vēlēties ir personai, kura vēlēšanu dienā sasniegusi 18 gadu vecumu, ir reģistrēta vēlētajā reģistrā un vismaz 90 dienas pirms vēlēšanu dienas ir reģistrēta dzīvesvietā attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā, vai personai, kurai attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā pieder likumā noteiktajā kārtībā reģistrēts nekustamais īpašums un uz kuru neattiecas kāds no šā likuma 6. pantā minētajiem ierobežojumiem.»⁴⁷⁸

Pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes vēlēšanu likuma regulējuma aktuāls jautājums ir noteikt tāda pašvaldības deputātu skaitu, kas spētu pēc iespējas labi pārstāvēt attiecīgās pašvaldības administratīvās teritorijas iedzīvotājus. Šis izvērtējums nepakļaujas juridiskam vai ekonomiskam vērtējumam, bet vienmēr ir politiskas izšķiršanās un kompromisa rezultāts.⁴⁷⁹ Arī pēc administratīvi teritoriālās

⁴⁷³ Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 13. janvāris, Nr. 10 (141).

⁴⁷⁴ Turpat.

⁴⁷⁵ Turpat.

⁴⁷⁶ Turpat.

⁴⁷⁷ Turpat.

⁴⁷⁸ Turpat.

⁴⁷⁹ Skat., piem., bijušā reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministra M. Kučinska viedokli par vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra E. Sprūdža ierosinājumu samazināt novadu pašvaldību

reformas pabeigšanas 2009. gadā, kad tika izveidotas jaunas novadu administratīvās teritorijas, deputātu skaits jaunizveidotajās novadu pašvaldībās tika noteikts pēc politiskās lietderības izvērtējuma kritērija.

1.5. Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums

Likums «Par pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes deputāta statusu» tika pieņemts 1994. gada 17. martā.⁴⁸⁰

Saskaņā ar likuma 1. pantu: «Šis likums reglamentē republikas pilsētas domes un novada domes deputātu tiesības un pienākumus, kā arī garantijas, kas nodrošina šo pilnvaru realizāciju».⁴⁸¹ Pašvaldības domes deputāti par savu amata pienākumu pildīšanu saņem simbolisku atlīdzību un nodrošinājumu. Izņēmums šim principam ir tikai tiem deputātiem, kas pašvaldības domē ieņem vēlētus amatus (piem., domes priekšsēdētājs un domes priekšsēdētāja vietnieks).

Likumprojekta «Par pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes deputāta statusu» izstrādes gaitā pirms Saeimas pirmā lasījuma Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas vadītājs Jānis Lagzdiņš (LC) precīzi pamatoja šāda likuma nepieciešamību: «[...] deputātu darbs nav tikai, ja tā varētu teikt, koleģiāls darbs kopā ar saviem biedriem attiecīgajā domē vai padomē, bet deputāta pienākums – un visās valstīs tā tas ir – ir arī individuāli strādāt gan domē, gan savā vēlēšanu apgabalā. Par pamatu apskatāmajam likumprojektam tika ņemts spēkā esošais likumprojekts, kas nosaka šobrīd ievēlēto deputātu statusu, izdarot šajā likumā daudzus būtiskus grozījumus un precizējumus. [...] Atšķirībā no spēkā esošā likuma ļoti būtiski ir precizētas deputāta tiesības un pienākumi attiecībā uz individuālo darbu savā vēlēšanu apgabalā. Pēc spēkā esošā likuma deputātam bija tiesības iejaukties arī privātstruktūru darbībā, izprasīt dažādas izziņas, dot saistošus rīkojumus, bija pat tiesības sastādīt

domju deputātu skaitu: Kučinskis par deputātu skaita samazināšanas ideju: šaušana pa zvirbuliņiem // <http://www.delfi.lv/news/national/politics/kucinskis-par-deputatu-skaita-samazinanas-ideju-sausana-pa-zvirbuliem.d?id=42514094>.

⁴⁸⁰ Arī šā likuma nosaukums saistībā ar administratīvi teritoriālās reformas norisi tika mainīts. Patlaban tā nosaukums ir Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums (Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 17. marts, Nr. 39 (170)).

⁴⁸¹ Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 17. marts, Nr. 39 (170)

protokolus un iesniegt tos attiecīgās tiesībaizsardzības iestādēs, turpretī šis piedāvātais likumprojekts šādas tiesības vairs neparedz. [...] Piedāvātajā likumprojektā vairs nav paredzēta deputāta imunitāte.»⁴⁸²

2. Latvijas pašvaldību reformas un to iedalījums

Pašvaldību sistēma piedzīvoja būtiskas pārmaiņas pēc tam, kad tika pieņemti tādi likumi, kas mainīja ne tikai valsts, bet arī pašas sabiedrības izpratni par demokrātiskā valstī notiekošajiem pārvaldes procesiem un to ietvaros īstenotajām procedūrām (piem., Valsts pārvaldes iekārtas likums, Ministru kabineta iekārtas likums un Administratīvā procesa likums), kas likumsakarīgi izraisa izmaiņas (reformas) arī pašvaldību darbībā.

Nozīmīgāku pašvaldību reformu īstenošanai tika pieņemti īpaši reformu likumi (piem., Administratīvi teritoriālās reformas likums, Rajona pašvaldību reorganizācijas likums un Reģionālās attīstības likums (likuma panti par plānošanas reģionu izveidošanu)).

Vairākkārt būtiskas izmaiņas tika izdarītas arī pašvaldību darbības pamatlikumā – likumā «Par pašvaldībām», to skaitā, lai tiktu nodrošināta pašvaldību darba pēctecība pēc 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām jaunizveidoto novadu teritorijās.

Jau īstenotās un tuvākajā laikā plānotās pašvaldību reformas ir izkaisītas dažādos politikas plānošanas dokumentos un normatīvajos tiesību aktos. Viens komplekss pašvaldību reformu dokuments vai tiesību akts, kurā būtu aprakstītas visas paredzētās pašvaldību reformas, nav pieņemts. Tas visdrīzāk ir saistīts ar apstākli, ka reformu norises procesā nav iespējams paredzēt visas nianšes, kas ir saistītas ar reformu norises procesiem. Turklāt atsevišķus pašvaldību sistēmas pilnveidošanas veidus ir grūti nosaukt par reformām šā procesa tiešā nozīmē, jo tas drīzāk ir saistīts ar ikdienišķu pašvaldību sistēmas attīstību, reaģējot uz sabiedrības un valsts vajadzībām.

Visās pašvaldību reformu norisēs ir grūti orientēties, tāpēc saskaņā ar teorijas atziņām pašvaldību reformas var tikt grupētas. Iepriekšējā promocijas darba nodaļā raksturots teorijā piedāvāto pašvaldību reformu iedalījums: pašvaldību pārvaldes

⁴⁸² Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 17. februārī // http://www.saeima.lv/steno/st_94/170294.htm.

reformas un pašvaldību politiskās reformas. Šādā veidā ir iespējams sagrupēt arī Latvijā īstenotās pašvaldību reformas, kas ļauj sistematizēt informāciju par tiem procesiem un darbībām, kas bija pašvaldību reformu pamatā un sekmēja reformām izvirzīto mērķu sasniegšanu.

2.1. Pašvaldību pārvaldes reformas

Latvijā īstenotās pašvaldību pārvaldes reformas var iedalīt divās grupās:

- 1) teritoriālās un funkcionālās reformas⁴⁸³;
- 2) pašvaldību institucionālās reformas.

Atbilstoši zinātnes atziņām *teritoriālās un funkcionālās reformas* ietver «jaunu valsts pārvaldes līmeņu izveidošanu; funkcionālo un finansiālo decentralizāciju, devolūciju un deregulāciju; administratīvi teritoriālās reformas/pašvaldību sadarbības veicināšanas reformas»⁴⁸⁴. Savukārt *pašvaldību institucionālās reformas* ir «pašvaldību finanšu reformas; pašvaldību organizācijas reformas, kas saistītas ar kompetences decentralizāciju pašvaldības ietvaros (*Intra-Organizational Decentralisation*); uz klientiem orientētas pārvaldības sistēmas izveidošana; publiskās un privātās sadarbības veicināšana»⁴⁸⁵. Šādas vai līdzīgas reformu grupās ietilpstošas pašvaldību reformas var konstatēt arī Latvijā.

2.1.1. Teritoriālās un funkcionālās reformas

Administratīvi teritoriālā iedalījuma pārskatīšana (*teritoriālās reformas*) vienmēr ir nesaraujami saistīta ar valsts pārvaldes funkciju pārskatīšanu (*funkcionālās reformas*), kuras īsteno valsts tiešās pārvaldes iestādes un pašvaldības. Latvijas teritorijā līdz šim ir notikušas neskaitāmas administratīvi teritoriālās reformas, kuru rezultātā tika daļēji vai pilnībā pārkārtots valsts teritoriālais iedalījums, mainīts tās iedzīvotāju politiskais, ekonomiskais un tiesiskais statuss, kā arī atbildība par valsts

⁴⁸³ Teritoriālo un funkcionālo reformu plašāks raksturojums piedāvāts darba nākamajā – IV nodaļā, bet šajā apakšnodaļā vispārēji tiks aprakstīti tikai šo reformu veidu virsuzstādījumi.

⁴⁸⁴ **Vetter A., Kersting N.** Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). Opladen: Leske+Budrich, 2003, p. 15.

⁴⁸⁵ Turpat.

pārvaldes funkciju izpildi.⁴⁸⁶ Bieži dažādas novitātes tika ieviestas bez jebkādas teorētiskas argumentācijas un bija grūti analizēt radušās situācijas.⁴⁸⁷

Latvijā ir īstenotas šādas administratīvi teritoriālās reformas: *vietējā administratīvi teritoriālā reforma* un *rajonu administratīvi teritoriālā reforma*; turpinās *reģionālā administratīvi teritoriālā reforma*.

Vietējā administratīvi teritoriālā reforma. Uz tikko notikušo vietējo administratīvi teritoriālo reformu jau var skatīties kā uz vēsturisku notikumu, kas gandrīz 20 gadu garumā iezīmēja vairāk vai mazāk veiksmīgu lēmumu pieņemšanu un no tā izrietošas darbības, izveidojot administratīvi teritoriālo iedalījumu ar 119 administratīvi teritoriālajām iedalījuma vienībām, kurās darbojas vietējās pašvaldības.

Administratīvi teritoriālās reformas likuma 2. pantā bija noteikts vietējās administratīvi teritoriālās reformas mērķis: «izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas nodrošinātu kvalitatīvu pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem»⁴⁸⁸. Savukārt valdības paskaidrojuma rakstā Satversmes tiesai par pieteikumu, ar kuru tika pārsūdzēts administratīvi teritoriālās reformas rezultāts, norādīts, ka galvenā problēma, kas ar vietējo administratīvi teritoriālo reformu tika risināta, bija «valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma vājums», proti, teritorijas apmēra korelācija ar reālu spēju pildīt vietējām pašvaldībām uzticētās funkcijas, ievērojot vietējo iedzīvotāju intereses.⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ Tikai laikā no 1941. līdz 1990. gadam pavisam ir bijuši 4898 teritorijas struktūras maiņas gadījumi. Līdz 1956. gadam to ir bijis 3321, tas ir - gandrīz 70% no visu teritoriālo pārveidojumu kopskaita padomju varas gados (**Šķinkis P., Šķinķe I.** Reģionālās politikas atspoguļojums Latvijas ekonomisko rajonu veidošanā (50–70 gadi) // *Latvijas Arhīvi*, Nr. 4, 1997, 39.–47. lpp.).

⁴⁸⁷ Salīdz., līdz 1925. gada 1. aprīlim Latvija sadalījās 17 apriņķos, bet ar 1924. gada 26. jūnija likumu visa valsts bija sadalīta 19. apriņķos. Vidzemē, Kurzemē un Zemgalē ietilpa pa pieciem apriņķiem katrā, bet Latgalē – četri. Latvijā 1936. gadā bija 60 pilsētas un 518 pagasti (*Latvija skaitļos. 1936.* Valsts Statistikas pārvaldes izdevums. Rīga: R. Bērziņa grāmatu spiestuve, 1937, 17.-18. lpp.). Pēc Latvijas Padomju Sociālistiskās Republikas (LPSR) izveidošanas un LPSR Konstitūcijas pieņemšanas 1940. gada 25. augustā notika «Latvijas administratīvā dalījuma unifikācija atbilstoši PSRS esošajām teritoriālajām vienībām» un izmaiņas skāra Latvijas pilsētas, jo tika izveidotas piecas republikas pakļautības pilsētas. 1945. gadā tika izdots LPSR Augstākās Padomes Prezidija dekrēts par sīkaku administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību – ciemu izveidošanu pagastos. 1946. gadā bija izveidoti 1362 ciemi. 1949. gada 31. decembrī tika pieņemts Augstākās Padomes Prezidija dekrēts, kas paredzēja Latvijas agrākā administratīvi teritoriālā iedalījuma apriņķos un pagastos likvidēšanu. Vēlāk tika apvienoti arī ciemi. 1950. gadā bija 1358 ciemi, 1966. gadā – jau 553, 1976. gadā – 507, bet 1982. gadā – 468. Vairāk skat.: *Okupētās Latvijas administratīvi teritoriālais iedalījums: vēsturiskās uzziņas un pārvaldes iestāžu arhīvu fondu rādītājs (1940–1941, 1944–1990).* Zinātniska arhīvu rokasgrāmata. Rīga: Latvijas Valsts arhīvu ģenerāldirekcija, 1997, 10.–11. lpp.

⁴⁸⁸ Administratīvi teritoriālās reformas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 21. oktobris, Nr. 322/325. Spēkā neesošs.

⁴⁸⁹ Par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» 3.15., 3.16. un 3.17. punkta, kā arī pielikuma II

Vienlaikus vietējo administratīvi teritoriālās reformas nepieciešamību pamatoja arī vairāki ekonomiski, socioloģiski un juridiski iemesli, kas izrietēja no dažādiem ar valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu saistītajiem pētījumiem.

Pirmkārt, Latvijā pastāvošo administratīvi teritoriālo iedalījumu noteica 1991. gada 6. jūnija likums «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu»⁴⁹⁰, kas regulēja administratīvi teritoriālo un teritoriālo vienību izveidošanu atbilstoši LPSR darbības periodā raksturīgiem principiem, kad valsts administratīvi teritoriālais iedalījums tika veidots kā centralizētai valsts pārvaldei optimāla struktūra, kad vietējā pārvalde tika aizstāta ar vispārēju valsts pārvaldi.⁴⁹¹ Saprotams, ka tas bija pretrunā ar demokrātiskas valsts pārvaldes ideju, kas balstās uz tādu vietējo pašvaldību sistēmu, kurām ir tiesības patstāvīgi saimniekot savā teritorijā, spējot pildīt to autonomajā kompetencē esošās funkcijas un nodrošinot pašvaldības teritorijas attīstību.

Otrkārt, administratīvi teritoriālo vienību (un tajās darbojošos pašvaldību) skaits attiecībā pret to apdzīvotību Latvijā bija pārlietu liels, tādējādi apgrūtinot pēc

sadaļas 2. punkta vārdu «Skrīveru pagasts», 5. punkta vārdu «Brīvzemnieku pagasts», 8. punkta vārdu «Bēnes pagasts», 12. punkta vārdu «Baltinavas pagasts», 13. punkta vārdu «Codes pagasts», «Gailīšu pagasts», «Īslīces pagasts», «Mežotnes pagasts» un «Vecsausles pagasts», 14. punkta vārdu «Kauguru pagasts», 18. punkta vārdu «Amatas pagasts» un «Drabešu pagasts», 25. punkta vārdu «Lapmežciema pagasts», 35. punkta vārdu «Glūdas pagasts», «Līvberzes pagasts» un «Valgundes novads», 42. punkta vārdu «Alsungas pagasts», 44. punkta vārdu «Baložu pilsēta», 48. punkta vārdu «Jersikas pagasts», 65. punkta vārdu «Priekuļu pagasts» un «Raunas pagasts», 66. punkta vārdu «Maltas pagasts», 77. punkta vārdu «Allažu pagasts», «Inčukalna pagasts», «Mores pagasts», «Siguldas pagasts» un «Siguldas pilsēta», 82. punkta vārdu «Ģibuļu pagasts», «Lībagu pagasts» un «Strazdes pagasts», 84. punkta vārdu «Pūres pagasts», 87. punkta vārdu «Kocēnu pagasts» un «Vaidavas pagasts» un 92. punkta vārdu «Ances pagasts» un «Tārgales pagasts» atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai. Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmums lietā Nr. 2008-08-0306 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 23. janvāris, Nr. 13 (3999).

⁴⁹⁰ Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991, Nr. 29. Spēkā neesošs.

⁴⁹¹ Esošās pašvaldību teritorijas nav veidojušās ilgstošā vēsturiskā laika posmā, bet vardarbīgi veidotas okupācijas periodā. 1949. gadā 512 Latvijas pagastus pārveidoja par vairāk nekā 3000 ciema padomēm. Vēlāk ciema padomes apvienoja lielākās, atbilstoši kolhozu teritorijām. Tagadējo pagastu robežas pamatā atbilst bijušo kolhozu un sovhozu robežām. Tās veidotas 20. gs. 60. un 70. gados centralizētai pārvaldei. Šādas teritorijas vairākumā gadījumā nav piemērotas efektīvai pašvaldību darbībai. Vairāk skat.: *Latvijas zemju robežas 1000 gados*. Andris Caune un autoru kolektīvs. Rīga: Latvijas vēstures institūta apgāds, 1999, 245.-246. lpp.). Arī profesors Ziedonis Rags norādīja, ka «vietējo pašvaldību teritoriālais iedalījums neatbilst ilgā vēsturiskā laikā veidojušos administratīvi teritoriālo struktūru, bet gan iedalījumu, kas pamatā balstās uz kolhozu un sovhozu teritorijām. Atgūstot valstisko neatkarību, Latvijas valsts mantoja padomju laika varas vajadzībām pieskaņotu teritorijas administratīvo iedalījumu. Pēc neatkarības atgūšanas ir paplašinātas pagastu un pilsētu pašvaldību funkcijas un paaugstināta to patstāvība un atbildība, bet nemainīgs ir palicis vietējo teritoriju administratīvais iedalījums, tādējādi radot pretrunu starp pārvaldes jauno saturu un veco teritoriālo iedalījumu» (**Rags Z.** *Latvijas Republikas pašvaldību tiesības*. Rīga: Latvijas Policijas akadēmija, 2002, 160. lpp.).

iespējas optimālas valsts pārvaldes iestāžu sistēmas izveidošanu un darbību.⁴⁹² Piemēram, 2005. gada sākumā Latvijā pavisam bija 556 pašvaldības: vietējā teritoriālajā līmenī darbojās 530 pašvaldības (7 republikas pilsētas un 53 rajonu pilsētas, 444 pagasti, 26 novadi), reģionālajā teritoriālajā līmenī darbojās 33 pašvaldības (26 rajoni un republikas pilsētas)⁴⁹³. Salīdzinot lielo pašvaldību skaitu ar nelielo valsts iedzīvotāju skaitu (2,3 miljoni 2005. gada sākumā), Latvijā pēc iedzīvotāju skaita bija caurmērā mazas pašvaldības – vidēji vienā pašvaldībā dzīvoja ap 4,3 tūkstoši cilvēku.

Treškārt, pastāvošā administratīvi teritoriālā iedalījuma sistēma nesekmēja valsts ekonomisko attīstību. Ekonomiskie aprēķini liecina, ka, lai nodrošinātu attiecīgās teritorijas attīstību, pašvaldības teritorijā minimālajam iedzīvotāju skaitam, jābūt lielākam par diviem tūkstošiem. Vairākums esošo pašvaldību šim nosacījumam neatbilda.⁴⁹⁴

Ceturtkārt, pēc iedzīvotāju skaita nelielās pašvaldībās bija arī salīdzinoši augsts pārvaldes izdevumu īpatsvars, bet pretstatā tam – zema administratīvā kapacitāte. Mazās pašvaldībās bija vērojama iedzīvotāju tendence izmantot infrastruktūras objektu pakalpojumus ārpus savas administratīvās teritorijas pēc pašvaldību organizētiem pakalpojumiem, kas bija skaidrojams ar nepietiekamo apjoma un kvalitātes pašvaldību pakalpojumiem savā teritorijā. Ilglaicīgā periodā tas izsauca iedzīvotāju izbraukšanu no pašvaldības.

1998. gada 21. oktobrī tika pieņemts Administratīvi teritoriālās reformas likums⁴⁹⁵, kurā tika noteiktas darbības un to īstenošanas termiņi jauna valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma izstrādei. Saskaņā ar šā likuma 3. pantu: «Šis

⁴⁹² Lielā vietējo pašvaldību skaita problēma nebija raksturīga tikai mūsdienu Latvijai, jo par to vēl 1931. gadā rakstīja ekonomikas zinātnieks A. Gūtmanis savā pētījumā «Kā saimniecisko lauku pašvaldībās»: «Pašreiz Latvijā ir 521 pagasts; lielākais skaits bija 1922. gadā – 528. Tātad 9 gadu laikā pagastu skaits samazinājies tikai par 7. [...] Pagastu mazie apmēri un niecīgais iedzīvotāju skaits ir bijis galvenais iemesls, kāpēc taisni mazie pagasti nonākuši visneapskaužamākā stāvoklī. Lielākie izdevumi pagastos ir administratīvie, kas [...] sastāda vairāk kā ceturto daļu no visiem izdevumiem. [...] Dzīve rāda, ka mazie pagasti nespēj saimnieciski pastāvēt, pat tad, ja tie ievēro vislielāko taupību un saimniecisko racionāli. Šādu pagastu saimniecību nīkuļošana atstāj tiešu nelabvēlīgu iespaidu uz apkārtējiem pagastiem, bet netiešu uz visām lauku pašvaldībām. [...] Pilnīgi skaidrs, ka šie pagasti var pastāvēt tikai uz valsts pabalstu rēķina, nekāds saimniecisks pamats viņu pastāvēšanai nav» (**Gūtmanis A.** *Kā saimniecisko lauku pašvaldības*. Rīga: Latvijas valsts un pašvaldību darbinieku biedrības izdevums. 1931, 4. lpp.).

⁴⁹³ Salīdz., 2008. gadā Latvijā darbojās 26 rajonu pašvaldības un 525 vietējas pašvaldības (to skaitā: 52 rajonu pilsētu pašvaldības un 7 republikas pilsētu pašvaldības, 36 novadu pašvaldības, 430 pagastu pašvaldības).

⁴⁹⁴ *Pašvaldības Latvijā*. **Bunkšs J., Dobelniece I., Kramiņš A.** u.c. Rīga: Izglītība, 1994, 12. lpp.

⁴⁹⁵ Administratīvi teritoriālās reformas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 21. oktobris. Nr. 322/325. Spēkā neesošs.

likums nosaka kārtību, kādā tiek veikta vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma, un to, kādas administratīvās teritorijas izveidojamas, realizējot reformu.»⁴⁹⁶

Savukārt no šā likuma 1. panta 2. punkta izrietēja, ka jaunizveidojamā pašvaldība būs «novads⁴⁹⁷ – administratīvā teritorija, kura izveidota, apvienojoties pagastiem, pilsētām vai pagastiem un pilsētām, un kurā ir viena vietējā pašvaldība»⁴⁹⁸. Šā likuma 5. panta pirmajā daļā bija noteikts: «Pēc administratīvi teritoriālās reformas Latvijā ir šādas administratīvās teritorijas: apriņķi, novadi, republikas pilsētas.»⁴⁹⁹

Saskaņā ar likuma 6. panta redakciju reforma bija jāveic divos posmos: pirmais posms līdz 2003. gada 31. decembrim, kad apvienošanās notiek pēc vietējo pašvaldību iniciatīvas; otrais posms līdz 2004. gada 30. novembrim, kad reforma tiek realizēta pēc Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas izstrādātiem projektiem. Administratīvi teritoriālās reformas ietvaros bija jārealizē šādi pasākumi: administratīvo teritoriju izpēte; pagastu un pilsētu apvienošanās (sadarbības) projektu sagatavošana; pagastu un pilsētu apvienošanās (sadarbības) projektu realizācija.⁵⁰⁰

Rajonu administratīvi teritoriālā reforma. No 1994. gada 19. maija likuma «Par pašvaldībām» sākotnējās redakcijas izrietēja, ka: «Latvijā ir šādas pašvaldības: 1) pilsētu pašvaldības; 2) rajonu pašvaldības; 3) pagastu pašvaldības».⁵⁰¹

1997. gada 13. novembrī Saeima pieņēma likumu «Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»», paredzot, ka «Latvijā ir divu veidu pašvaldības: 1) vietējās pašvaldības – pilsētu, pagastu pašvaldības; 2) rajonu pašvaldības».⁵⁰² Vienlaikus notika atteikšanās no rajona padomes vēlēšanām, jo likumā tika noteikts, ka rajona padomi veido visi attiecīgā rajona pagastu padomju priekšsēdētāji un rajona pilsētu

⁴⁹⁶ Administratīvi teritoriālās reformas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 21. oktobris. Nr. 322/325. Spēkā neesošs.

⁴⁹⁷ Administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības nosaukuma «novads» izvēli ietekmēja latviešu tautasdziesmās aprakstītais senlatviešu apdzīvotas vietas apzīmējums – «tēva novadiņš» (piem., «Mazs bij tēva novadiņš, / Bet diženi turējās: / Visi mazi kadeģīši / Zied sudraba ziediņiem» // http://latviandainas.lib.virginia.edu/tei.latv02.xml?lang=lav&div_id=latv02-_s2ss1). Šāds administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības nosaukums tika izvēlēts neveiksmīgi, jo visas administratīvi teritoriālās reformas norises laikā jēdzienu «novads» asociēja nevis ar jaunizveidotu administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību, bet ar Latvijas Republikas kultūrvēsturiskajiem novadiem – Vidzemi, Kurzemi, Latgali un Zemgali.

⁴⁹⁸ Administratīvi teritoriālās reformas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 21. oktobris. Nr. 322/325. Spēkā neesošs.

⁴⁹⁹ Turpat.

⁵⁰⁰ Turpat.

⁵⁰¹ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁵⁰² Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1997. gada 13. novembris, Nr. 306/307 (1021/1022).

domju priekšsēdētāji.⁵⁰³ Arvien tika samazināts arī rajona pašvaldību īstenoto valsts pārvaldes funkciju apjoms.⁵⁰⁴

Kopš 1997. gada bija iesācies neatgriezenisks process rajonu pašvaldību reorganizācijas uzsākšanai. Vienlaikus rajona pašvaldību reorganizācija bija cieši saistīta ar vietējo administratīvi teritoriālo reformu, tāpēc tā bija ilgstoša. Līdz ar to vietējās administratīvi teritoriālās reformas pabeigšana 2009. gadā iezīmēja arī rajona pašvaldību reorganizāciju. Tas savukārt zināmā mērā neattaisnoja LPS cerības, ka uz rajona pašvaldību pamata tiks veidotas reģionālās pašvaldības.⁵⁰⁵

Rajona pašvaldību reorganizācijas likums tika pieņemts 2008. gada 19. jūnijā. Tajā ietvertais tiesiskais regulējums paredzēja procedūras, kas bija stingri saistītas ar vietējās administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanu.⁵⁰⁶ Attiecīgi no šā likuma 1. panta izrietēja, ka: «Šis likums nosaka kārtību, kādā reorganizējamas rajonu

⁵⁰³ «Analizējot pašvaldību funkciju sadalījumu starp rajona pašvaldībām un pilsētu un pagastu pašvaldībām, secinām, ka rajona pašvaldībām ir neliels funkciju apjoms. Tas būtiski samazinājies pēc lēmuma pieņemšanas par dotāciju no pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda un valsts dotāciju skolotāju algām tiešu pārskaitīšanu pagastu un pilsētu pašvaldībām. Veselības aprūpes finansēšanas koncepcija paredz nodot veselības aprūpes finansēšanu no rajona padomes kompetences teritoriālajām slimokasēm. Tas vēl vairāk sašaurinās rajona pašvaldības funkcijas un ievērojami, par 60–70%, samazinās rajona padomes gada budžetu. Rajona padomes kompetencē esošās pašvaldībām piekrītošās funkcijas un to izpildei izveidotās iestādes un uzņēmumus būtu lietderīgi nodot pagastu un rajona pilsētu pašvaldībām, kuras ir ciešāk nekā rajona pašvaldība saistītas ar iedzīvotājiem, ikdienā veicot savus pienākumus. Šo nodoto funkciju izpildes organizēšanai pagastu un pilsētu pašvaldības varēs izveidot Pašvaldību sadarbības padomi, kuras uzdevums būs vairākām pašvaldībām kopīgu uzdevumu izpildes nodrošināšana. Pagastu un rajona pilsētu pašvaldību funkciju paplašināšana veicinās pašvaldību teritoriju apvienošanu un stipru, rīcībspējīgu, patstāvīgu pašvaldību veidošanu. Valsts pārvaldei piekrītošās funkcijas, kā civilās aizsardzības organizēšana un citas, būtu jānodod valsts iestāžu kompetencē» (Latvijas Republikas 6. Saeimas 1996. gada 17. oktobra sēdes stenogramma // *Latvijas Vēstnesis*, 1996. gada 24. oktobris, Nr. 179 (664)).

⁵⁰⁴ Vairāk par rajonu pašvaldību reorganizācijas uzsākšanas iemesliem skat.: **Pūķis M.** *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 318. lpp

⁵⁰⁵ LPS piekrita kompromisam, ka rajona pašvaldības netiek ievēlētas, ar nosacījumu, ka: «likumā (Administratīvi teritoriālās reformas likums [autora piez.] tiek dots solījums izveidot reģionālās (apriņķu pašvaldības) [...] Galvenais sasniegtā kompromisa trūkums bija tas, ka rajoni jaunajā statusā dzīvoja «čmodāna noskaņojumā» – stāvoklī, kad mantiņas ir sapakotas un drīz būs jāatstāj telpas. Tas nerisināja ilgtermiņa domāšanu rajona kopsakarībās» (**Pūķis M.** *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 322.–333. lpp.).

⁵⁰⁶ Saskaņā ar Administratīvi teritoriālās reformas likumu 5. panta pirmajā daļā noteikto pēc administratīvi teritoriālās reformas Latvijā ir šādas administratīvās teritorijas: apriņķi, novadi, republikas pilsētas. Savukārt minētā likuma 6. pants nosaka, ka vietējo pašvaldību administratīvā reforma tiek realizēta līdz 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām. Ņemot vērā to, ka pēc administratīvi teritoriālās reformas nebūs rajonu administratīvo teritoriju, vienlaikus ar administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanu 2009. gadā vietējās pašvaldībās jāveic rajona pašvaldību reorganizācija. [...] Likumprojekts paredz, ka rajonu padomes pēc 2009. gada 1. jūlija uz sēdēm vairs nesanāk, to darbība ir izbeigta. Rajona pašvaldības institūcijas līdz 2009. gada 31. decembrim turpina pildīt bijušā rajona pašvaldības funkcijas, neraugoties uz to, ka šīs institūcijas pakāpeniski tiek nodotas vietējām pašvaldībām saskaņā ar reorganizācijas plānu. Likumprojekts paredz, ka rajonu pašvaldību reorganizācija notiek ne vēlāk kā līdz 2009. gada 31. decembrim (Likumprojekta «Rajona pašvaldību reorganizācijas likums» anotācija // <http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/67D43D9A6524-B671C22573EF003FA4B5?OpenDocument>).

pašvaldības, lai nodrošinātu vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanu. Reorganizācijas gaitā vietējās pašvaldības un plānošanas reģioni saskaņā ar šo likumu, rajona pašvaldības reorganizācijas plānu (turpmāk – reorganizācijas plāns) un citiem normatīvajiem aktiem pārņem attiecīgā rajona pašvaldības funkcijas, institūcijas, mantu, finanšu līdzekļus, tiesības un saistības, lai nodrošinātu pašvaldību darba nepārtrauktību un pēctecību.»⁵⁰⁷

Šāds likums par rajona pašvaldības reorganizāciju, kad pašvaldību pēc būtības «sadala», bija unikāls visas Eiropas līmenī, jo līdzīgas prakses pašvaldības sadalīšanai līdz šim nebija bijis.

Reģionālā administratīvi teritoriālā reforma. Tikpat pretrunīga un sarežģīta kā vietējā administratīvi teritoriālā reforma ir izvērtusies reģionālās administratīvi teritoriālās reformas norise. Lai gan apriņķu pašvaldību izveidošana izriet no vairākiem normatīvajiem tiesību aktiem⁵⁰⁸, joprojām notiek diskusijas par apriņķu pašvaldību izveidošanas nepieciešamību. Tāpat turpinās diskusijas, vai reģiona līmenī tiešā darbosies valsts pārvalde vai pašvaldības.

Valsts reģionālās pārvaldes vai pašvaldību (turpmāk – apriņķu pašvaldības) izveidošanas nepieciešamību pamato vairāki iemesli? Iemesli, kas ir saistīti ar valsts pārvaldes iestāžu administratīvi teritoriālā izvietojuma «vājumu».

Pirmkārt, patlaban gandrīz katrai valsts pārvaldes iestādei valstī ir noteiktas atšķirīgas teritoriālo vienību apkalpes teritorijas. Nododot šīs valsts pārvaldes iestāžu teritoriālās vienības apriņķu pašvaldībām, vai vismaz organizējot to darbu atbilstoši apriņķu administratīvi teritoriālajam iedalījumam, iespējams uzlabot valsts pārvaldes funkciju izpildes kvalitāti un veikt finanšu līdzekļu ekonomiju.

Otrkārt, valsts pārvaldes iestāžu funkciju un uzdevumu nodošana apriņķu pašvaldībām atslogos valsts pārvaldes iestāžu darbību un uzlabos to darbības efektivitāti. Savu funkciju un uzdevumu īstenošanā valsts pārvaldes iestādes varēs orientēties tikai uz attiecīgās nozares stratēģisko vadību un koordināciju, kā arī normatīvo tiesību aktu izstrādi.

Treškārt, tiks decentralizētas valsts pārvaldes funkcijas, kas ir valsts pārvaldes demokratizācijas pazīme un funkciju izpildes kvalitāti veicinošs paņēmieni. Apriņķu

⁵⁰⁷ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

⁵⁰⁸ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).

pašvaldībām būtu decentralizējamas funkcijas un uzdevumi, kas ir saistīti ar pakalpojumu sniegšanu, konsultāciju un koordinācijas darbu.

Pašvaldību funkcionālās reformas. Administratīvi teritoriālās reformas ir cieši saistītas ar pašvaldību funkcionālajām (kompetences) reformām.⁵⁰⁹ Šo teorētisko atziņu Latvijas praksē pierādīja gan rajonu pašvaldību reorganizācija, kad rajona pašvaldību kompetence tika nodota vietējām pašvaldībām, gan plānošanas reģionu situācija, to īstenotā kompetence joprojām netiek atzīta par pietiekošu, lai pieņemtu viennozīmīgu lēmumu par to turpmāku darbību un uz to pamata izveidotu aprīņķa pašvaldības.

Vienlaikus funkcionālo reformu nepieciešamību pamato objektīva nepieciešamība, kas nav tieši saistīta ar valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu, bet gan citiem būtiskiem valsts kompetences aspektiem, kas attiecas uz pašvaldību kompetences piešķiršanas un kontroles nosacījumiem, piemēram, valsts un pašvaldību kompetences sadales jautājumu, kas ir saistīts ar valsts un pašvaldību «kompetenču pārklāšanos», vai pašvaldības kompetences institūta «skaidrību», kad pašvaldības kompetences apjoms ir noteikts pēc iespējas skaidri saprotami un ir precīzs.

Joprojām tiek diskutēts arī par to, kā paredzēt precīzas pašvaldību kompetences robežas, jo aktuāls ir jautājums, kā noteikt pēc iespējas efektīvu valsts kompetences sadalīšanas mehānismu starp valsts tiešās pārvaldes iestādēm un pašvaldībām. Šāda izvērtējuma mērķis ir nepieļaut, ka atsevišķas valsts pārvaldes iestāžu kompetences pārklājas un veidojas valsts pārvaldes funkciju dublēšanās, ka kompetence pašvaldībām tiek piešķirta (noformulēta) neprecīzi, neievērojot likumos noteikto kompetences piešķiršanas procedūru, vai kompetence tiek piešķirta nepamatoti, neievērojot subsidiaritātes principu. Neprecīza valsts pārvaldes iestādes kompetences noteikšana var izraisīt to, ka institūcija darbojas nelikumīgi un nelietderīgi;

⁵⁰⁹ «Teritoriālās un funkcionālās reformas «iet roku rokā». Funkciju izpilde ir atkarīga no pašvaldību lieluma. Teritoriālās (pašvaldību apvienošanās virzienā) un funkcionālās reformas ir notikušas daudzās Rietumeiropas valstīs, sākot no 1950. gadiem. To mērķis ir paaugstināt pašvaldību administratīvo spēju un darbības efektivitāti, optimizēt pakalpojumu sniegšanas funkcijas» (**Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 24. lpp.). Teorijā sastopami arī pretēji viedokļi. Piemēram, Varšavas (Polija) Universitātes profesors Pavels Svianevics uzskata, ka «valstī īstenota administratīvi teritoriālā reforma nav likumsakarīgi saistīta ar pašvaldību funkciju apjoma palielinājumu, jo šāda lēmuma pamatā visbiežāk ir politisks lēmums» (**Swianiewicz P.** *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Edited by P. Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. 2010, p. 5.).

2.1.2. Pašvaldību institucionālās reformas

Šīs reformas ir pamatotas ar jaunām idejām par pašvaldību pārvaldes organizācijas uzlabošanai nepieciešamajiem pasākumiem, kuru rezultātā var uzlaboties pašvaldību kompetences īstenošana un iedzīvotājiem sniegto pakalpojumu kvalitāte.

Minēto procesu nodrošināšanu Latvijas pašvaldību sistēmā var saistīt ar vairāku būtisku likumu pieņemšanu (piem., Valsts pārvaldes iekārtas likums un Administratīvā procesa likums) un no tiem izrietošajām rīcībām.

Būtiskas izmaiņas Latvijas pašvaldību sistēma piedzīvoja pēc Valsts pārvaldes iekārtas likuma pieņemšanas 2002. gadā, kad bija nepieciešams salāgot Valsts pārvaldes iekārtas likuma un likuma «Par pašvaldībām» tiesību normas.⁵¹⁰ No Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijas izrietēja, ka: «likums regulē valsts pārvaldes institucionālo pamatstruktūru un darbības pamatprincipus. Tas primāri attiecas uz valsts tiešo pārvaldi (t. i., pārvaldi, kuru veic Latvijas Republika kā publisko tiesību juridiska persona ar savām iestādēm), bet attiecībā uz pastarpināto pārvaldi (t. i., attiecībā uz pārējo publisko tiesību juridisko personu iestādēm – pašvaldību [...] tikai tiktāl, ciktāl attiecīgie jautājumi nebūs noregulēti speciālajos likumos»⁵¹¹.

Likuma «Par pašvaldībām» neatbilstību Valsts pārvaldes iekārtas likumam norādīja arī Egils Levits, kurš savā 2003. gada pētījumā «Pašvaldību likuma koncepcija» rakstīja, ka spēkā esošā likuma «Par pašvaldībām» 1. nodaļa: «ir būtiski jāmaina, jo esošajā likumā nepietiekoši skaidri atspoguļojas no Satversmes izrietošā valsts pārvaldes iekārtas sistēma, it sevišķi norobežojums starp pašvaldības autonomo un uzdoto kompetenci, un no tā izrietošās konsekvences, kas ievirza visu sekojošo likuma struktūru. Tāpat nav pietiekoši nošķirta politiskā institūcijas (Domes) darbība no pārvaldes institūcijas (administrācijas) darbības»⁵¹².

Šajā koncepcijā tika norādīti arī citi pašvaldības kompetences trūkumi, piemēram, likumā «Par pašvaldībām» minētie neprecīzie pašvaldības autonomo funkciju formulējumi: «Jāņem vērā, ka funkcijas jāmēģina definēt pēc iespējas precīzi, lai varētu skaidrāk iezīmēt robežas starp valsts un pašvaldību (it sevišķi autonomo) kompetenci. Piemēram, nodalīt valsts un pašvaldības autonomo

⁵¹⁰ Par Valsts pārvaldes iekārtas likuma ieviešanas plānu: MK rīkojums Nr. 129 // *Latvijas Vēstnesis*, 2003. gada 28. februāris, Nr. 33 (2798).

⁵¹¹ **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>.

⁵¹² Turpat.

kompetenci saskaņā ar pašreizējā likuma «Par pašvaldībām» 15. panta pirmās daļas 6. punktu «veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu» ir pagrūti. Vai pašvaldībām būtu tiesības izdot saistošos noteikumus, kas aizliedz smēķēšanu vai alkoholisko dzērienu lietošanu publiskās vietās? Tādēļ, par pašvaldības (autonomajām) kompetencēm, attiecīgie formulējumi būtu izstrādājami ļoti rūpīgi, vajadzīgā vietā lietojot gan ģenerālklausulu, gan ļoti konkrētu formulējumu.»⁵¹³

Arī promocijas darba autors 2004. gadā rakstīja: «Kopš likuma «Par pašvaldībām» pieņemšanas 1994. gada 9. jūnijā ir notikušas būtiskas pārmaiņas tiesību sistēmā, kas lielā mērā ir saistītas ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma spēkā stāšanos 2003.gadā. Ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma pieņemšanu pašvaldību institūcijas kā pastarpinātās pārvaldes iestādes ietvertas vienotā sistēmā ar tiešās pārvaldes iestādēm. Likums «Par pašvaldībām» šobrīd saturiski neatbilst izpratnei par pašvaldību vietu un lomu valsts pārvaldē, tas ir morāli un juridiski novecojis. Ir radusies nepieciešamība pēc likuma, ar kuru tiks nodrošināta demokrātiska, tiesiska, efektīva, atklāta un sabiedrībai pieejama pašvaldību darbība. Ir nepieciešams likums, kurā būtu: 1) atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likumam precizēta pašvaldību vieta valsts pārvaldē; 2) piedāvāts optimāls pašvaldību kompetences modelis; 3) pēc iespējas pašvaldībās nodalīta lēmējvara un izpildvara, paplašinot izpildvaras kompetenci; 4) sakārtota pašvaldības lēmumu sistēma; 5) paplašinātas iedzīvotāju tiesības iesaistīties pašvaldības darbā un nodrošināts pašvaldības darbības «caurspīdīgums»; 6) piedāvāts citu ar pašvaldību darbību saistītu jautājumu regulējums iedzīvotāju interesēs.»⁵¹⁴

Kaut arī jauns Pašvaldību likums netika pieņemts, jo pret to būtiski iebilda LPS, 2005. gada 17. februārī tika pieņemts likums «Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»»⁵¹⁵, ar kuru tika izdarīti būtiski grozījumi spēkā esošajā likumā, pēc iespējas salāgojot tā tiesisko regulējumu ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu. Tika ņemti vērā vairāki iepriekš minētie Egila Levita un arī šā darba autora ierosinājumi, kas bija saistīti ar pašvaldības kompetences jautājumu sakārtošanu, kā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. pantā minēto valsts pārvaldes principu «iedzīvināšanu» pašvaldību darbās, paplašinot iedzīvotāju tiesības piedalīties pašvaldības lēmumu pieņemšanā. Papildus tam likumā «Par pašvaldībām» tika noteikts:

⁵¹³ **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>.

⁵¹⁴ **Stucka A.** Kāds būs jaunais pašvaldību likums // *Jurista Vārds*, 2004. gada 27. janvāris. Nr. 3 (308).

⁵¹⁵ Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 2. marts, Nr. 36 (3194).

1) pašvaldību kompetences iedalījums autonomajā un uzdotajā kompetencē un no šā iedalījuma izrietošais pašvaldību atbildības princips (5. panta trešā un ceturrtā daļa).⁵¹⁶ Grozījumos likumā tika reglamentēta kārtība, kādā pašvaldībām var uzdot pildīt jaunu kompetenci, kā arī noteikts, kādas ir pašvaldību pilnvaras rīkoties ar tām piešķirto kompetenci;

2) valsts un galvaspilsētas Rīgas dalītās atbildības galvaspilsētas funkcijas (17.² pants), kas iepriekš nevienā normatīvā tiesību aktā nebija noteiktas.⁵¹⁷ Tādējādi tika ieviests jauns pašvaldību kompetences veids (valsts un pašvaldību dalītās atbildības funkcijas). Būtībā tika atzīts, ka atsevišķu Rīgas pilsētas pašvaldības funkciju izpildē, ka saistītas ar ievērojamu finanšu līdzekļu ieguldījumu, ir iesaistīta arī valsts.

Neskatoties uz apjomīgajiem likuma «Par pašvaldībām» grozījumiem, likumā joprojām ir saglabājušās vairākas neatbilstības Valsts pārvaldes iekārtas likumam, kas rada ievērojamas problēmas pašvaldību ikdienas darbā: pirmkārt, nepietiekami nošķirta pašvaldību lēmējvara un izpildvara; otrkārt, no likumā «Par pašvaldībām» minētās jēdziena «vietējā pašvaldība» definīcijas tieši neizriet pašvaldību vieta valsts pārvaldes iestāžu sistēmā; treškārt, joprojām nav atrisināts jautājums par pašvaldības autonomo funkciju nosaukumu neprecīzajiem formulējumiem.

Arī pēc Administratīvā procesa likuma pieņemšanas tika izdarīti būtiski grozījumi likumā «Par pašvaldībām». Šādu grozījumu izdarīšanas pamatā bija nepieciešamās izmaiņas pašvaldības lēmumu sistēmā, labojot novecojušu tiesisku regulējumu, un pašvaldībās notiekošajās administratīvajās procedūrās, kā arī pašvaldības amatpersonu atbildības paplašināšana par to pieņemtajiem lēmumiem.⁵¹⁸

Likuma «Par pašvaldībām» 41. panta pirmajā daļā tika pārskatīta pašvaldību lēmumu sistēma. Šobrīd no šā likuma panta izriet, ka: «Pašvaldības dome pieņem: 1) ārējos normatīvos aktus (saistošie noteikumi); 2) iekšējos normatīvos aktus (noteikumi, nolikumi, instrukcijas); 3) individuālos aktus (administratīvie akti un citi pārvaldes lēmumi); 4) citus lēmumus.»⁵¹⁹ Tādējādi tika pilnveidota pašvaldības lēmumu sistēma, pašvaldības lēmumus iedalot pēc to juridiskā spēka.⁵²⁰

⁵¹⁶ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁵¹⁷ Turpat.

⁵¹⁸ Vairāk par nepieciešamajām izmaiņām likumā «Par pašvaldībām» pēc Administratīvā procesa likuma pieņemšanas skat.: **Stucka A.** Administratīvais process pašvaldībās: problēmas un risinājumi // *Jurista Vārds*, 2004. gada 20. aprīlis, Nr. 15 (320).

⁵¹⁹ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994,

Izmaiņas likumā tika izdarītas ne tikai saistībā ar pašvaldības individuālajiem pārvaldes lēmumiem, bet būtiski tika palašinātas prasības pret saistošajiem noteikumiem. Saskaņā ar 2005. gada 17. februāra likumu «Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»» saistošie noteikumi ir arī pašvaldības nolikums⁵²¹. Šāds statuss pašvaldības nolikumam tika noteikts, jo ar likuma grozījumiem pašvaldības nolikumā bija jāparedz: pašvaldības administrācijas izdoto administratīvo aktu apstrīdēšanas kārtība (spēkā esošā likuma 24. panta otrās daļas 7. punkts); kārtība, kādā rīko publisko apspriešanu (24. panta otrās daļas 11. punkts). Likumā tika arī precizēta saistošo noteikumu pieņemšanas un spēkā stāšanās kārtība (45. pants, 45.¹ pants, 46. un 47. pants).⁵²²

Būtiski tika izmainīti arī administratīvo aktu izdošanas pamata nosacījumi. Saskaņā ar likuma «Par pašvaldībām» 47. pantu: «Pašvaldības administratīvos aktus var pieņemt dome, ja likums neparedz citu kārtību. Domes izdotos administratīvos aktus var pārsūdzēt administratīvajā tiesā. Pašvaldības administrācijas izdotos administratīvos aktus var apstrīdēt pašvaldības ietvaros. Likumā noteiktajos gadījumos administratīvos aktus apstrīd tajā tiesās pārvaldes iestādē, kuras padotībā ir pašvaldība, pildot attiecīgo deleģēto valsts pārvaldes funkciju vai pārvaldes uzdevumu.»⁵²³

Tādējādi likumā tika saglabātas pašvaldības domes primārās tiesības izdot administratīvos aktus. Šāda likumā noteikta kārtība nav vērtējama viennozīmīgi pozitīvi, jo: pirmkārt, izveido neefektīvu administratīvo aktu tiesiskuma izvērtēšanas mehānismu; otrkārt, neparedz administratīvo aktu apstrīdēšanas iespēju pašvaldības ietvaros.

Arī Egils Levits norāda, ka atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likumam likumā «Par pašvaldībām» būtu jāparedz efektīva pašvaldību administratīvo aktu izdošanas sistēma: «[...] administratīvos aktus principā izdod pašvaldības administrācija – gan autonomās, gan uzdotās kompetences jomā; [...] Dome tikai izņēmuma gadījumos var būt pirmā pārvaldes instance, kas izdod administratīvos

Nr. 11–231.

⁵²⁰ Par trūkumiem pašvaldību lēmumu sistēmā skat. arī: **Stucka A.** Par pašvaldības lēmumiem // *Jurista Vārds*, 2002. gada 18. jūnijs, Nr. 12 (245).

⁵²¹ Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 2. marts, Nr. 36 (3194).

⁵²² Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁵²³ Turpat.

aktus. Tie var būt tikai nedaudzi svarīgi gadījumi, kur nepieciešama kompleksa un tālejoša sabiedrisko interešu apsvēršana – piemēram, būvatļaujas izsniegšana lieliem būvprojektiem, ražošanas atļaujas izsniegšana lielām ražotnēm, kas, piemēram, varētu negatīvi ietekmēt vidi, izņēmuma būvatļauju izsniegšana dabas liegumos (piemēram, privātmāju būvei kāpu zonā), atļaujas izsniegšana kultūras un vēstures pieminekļu nojaukšanai u.tml. Šādos gadījumos administratīvā akta izdošana ir būtiski atkarīga no vismaz daļēji politiska sabiedrisko interešu vērtējuma. [...] Administratīvie akti, kurus pieņem Dome kā pirmā pārvaldes instance, ir apstrīdami Ministru kabineta pilnvarotajā pārraudzības institūcijā. Tā, lai nepārkāptu pašvaldības autonomās kompetences robežas, pārbauda tikai šī administratīvā akta tiesiskumu, bet nevis lietderību.»⁵²⁴ Tādējādi likumā «Par pašvaldībām» 47. pantā jāparedz, ka uzdotās kompetences jomā administratīvos aktus izdod pašvaldības administrācija, bet autonomās kompetences jomā – pašvaldības administrācija, ja dome nav lēmusi citādi, šo izņēmumu īpaši pamatojot. Šādas administratīvo aktu izdošanas sistēmas ieviešana pašvaldības autonomās kompetences jomā arī ļautu pašvaldībās daudz vairāk īstenot administratīvo aktu apstrīdēšanu, jo pašvaldības domei būtu iespējams apstrīdēt administrācijas izdotos administratīvos aktus. Šobrīd tas bieži nav iespējams, jo vairumā gadījumu dome ir vienīgā un līdz ar to arī galīgā administratīvā akta pieņemšanas iestāde.

2.2. Pašvaldību politiskās reformas

Pašvaldību politiskās reformas paredz lielāku pašvaldības iedzīvotāju integrāciju pašvaldību darbā.⁵²⁵ Arī Latvijā kopš valsts neatkarības atgūšanas arvien paplašinās pašvaldības iedzīvotāju tiešās līdzdalības formas pašvaldības lēmumu pieņemšanā. Būtiska nozīme pašvaldību iedzīvotāju demokrātisko līdzdalības formu pašvaldības darbā dažādošanai ievērojama nozīme bija vietējās administratīvi teritoriālās reformas sasniegtajam rezultātam.⁵²⁶

⁵²⁴ **Levits E.** Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html>.

⁵²⁵ **Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 243. lpp.

⁵²⁶ Pārvaldes zinātnes pētnieki apliecina, ka «vietējo demokrātiju labi raksturo demokrātijas izpausmes kopindekss, ko aprēķina, pamatojoties uz šādu rādītāju indeksiem: iedzīvotāju iesaistīšana pašvaldību budžeta apspriešanā; iedzīvotāju iesaistīšana lēmumu pieņemšanā; komunikāciju stratēģijas esamība utt. Demokrātijas izpausmes kopindekss ir augstāks pašvaldībās ar augstu sociāli ekonomiskās

Tomēr sākotnēji tieša iedzīvotāju līdzdalība pašvaldības lēmumu pieņemšanā bija paredzēta tikai likuma «Par pašvaldībām» 61. pantā, kurā noteiktas domes tiesības teritoriālās kopienas interesēm atbilstošu lēmumu pieņemšanai no attiecīgās pašvaldības iedzīvotājiem izveidot valdes, komisijas vai darba grupas.⁵²⁷ Ar 2005. gada likuma «Par pašvaldībām» grozījumiem būtiski tika paplašinātas iedzīvotāju pašvaldību tiesības, paredzot tiem iespēju par svarīgākajiem pašvaldību darbības jautājumiem piedalīties publiskajās apspriešanās.⁵²⁸

Publiskās apspriešanas institūts tika noteikts arī Teritorijas plānošanas likumā.⁵²⁹ Būvniecības likumā⁵³⁰ un likumā «Par ietekmes uz vidi novērtējumu»⁵³¹. Konsultēšanās ar iedzīvotājiem pašvaldību reformu laikā izrietēja arī no Administratīvi teritoriālās reformas likuma. Saskaņā ar šā likuma 13. pantu: «Veicot administratīvi teritoriālo reformu, attiecīgās vietējās pašvaldības noskaidro iedzīvotāju viedokli par novada izveidošanu un informē viņus par reformas uzdevumiem un realizācijas gaitu.»⁵³²

Iedzīvotāju līdzdalība pašvaldības lēmumu pieņemšanā nedrīkst būt tikai formāla. Tiesību zinātnieki Ilma Čepāne un Sandijs Statkus, analizējot teritorijas plānojumu izstrādes gaitu pašvaldībās, pamatoti norādīja: «Atklātības principam teritorijas plānošanā ir jāgarantē sabiedrības viedokļa patiesa uzklauššana. Sabiedrības un dažādu interešu grupu iesaistīšana ir būtiska demokrātiskas un atklātas plānošanas sastāvdaļa.»⁵³³

Perspektīvā būtiska iedzīvotāju līdzdalības palielināšana izrietēs no iedzīvotāju tiesībām par nozīmīgiem pašvaldības jautājumiem iniciēt pašvaldību

attīstības līmeni un bagātās pašvaldībās. Lielākajās, sociāli ekonomiskās attīstības un finansiālajā ziņā spēcīgākajās un tuvāk galvaspilsētai Rīgai esošajās pašvaldībās ir augstāki demokrātijas kopindeksi» (**Vanags E., Vilka I.** *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 243. lpp.).

⁵²⁷ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁵²⁸ No likuma grozījumiem 61.¹ panta otrajā daļā izrietēja, ka: «Publiskā apspriešana jārīko par: 1) pašvaldības administratīvās teritorijas robežas grozīšanu; 2) pašvaldības attīstības programmu un teritorijas plānojumu (Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 2. marts, Nr. 36 (3194)).

⁵²⁹ Teritorijas plānošanas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 12. jūnijs, Nr. 88 (2663). 8. panta ceturtnā daļa. Spēkā neesošs.

⁵³⁰ Būvniecības likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1995. gada 30. augusts, Nr. 131 (414), 11. panta trešā daļa.

⁵³¹ Par ietekmes uz vidi novērtējumu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 30. oktobris, Nr. 322/325 (1383/1386), 17. pants.

⁵³² Administratīvi teritoriālās reformas likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 30. oktobris, Nr. 322/325 (1383/1386). Spēkā neesošs.

⁵³³ **Čepāne I., Statkus S.** Pašvaldības teritorijas plānojums kā īpašuma tiesību aprobežojums // *Jurista Vārds*, 2005. gada 1. februāris, Nr. 4 (359).

referendumus. Saskaņā ar likuma «Par pašvaldībām» 61.³ pantu: «Pašvaldības likumā noteiktajā kārtībā ir tiesīgas rīkot pašvaldības referendumu»⁵³⁴. Saskaņā ar šā likuma Pārejas noteikumu 22. punkta otro teikumu: «Ministru kabinets līdz 2012.gada 1.maijam izstrādā un iesniedz Saeimai likumprojektu par pašvaldību referendumiem.»⁵³⁵

Paredzams, ka pašvaldību referendumu likumprojektu izstrādē būtiskākās diskusijas norisināsies par to, vai ieviest lemjošos pašvaldību referendumus. Šāda izšķiršanās var būtiski mainīt pašvaldības pārstāvniecības orgāna noteicošo lomu pašvaldības lēmumu pieņemšanā un kalpot par nozīmīgu soli vietējās demokrātijas lomas stiprināšanai. Citādi likumā būs iespējams noteikt tikai konsultatīvos pašvaldību referendumus, kas būtībā šobrīd jau ir noteikti likuma «Par pašvaldībām» 61.¹ pantā par publisko apspriešanu⁵³⁶.

⁵³⁴ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁵³⁵ Turpat.

⁵³⁶ Turpat.

VI nodaļa. ADMINISTRATĪVI TERITORIĀLO UN FUNKCIONĀLO REFORMU NOZĪME LATVIJAS PAŠVALDĪBU SISTĒMAS PILNVEIDOŠANĀ

Gandrīz divdesmit gadus Latvijā turpinājās vietējā administratīvi teritoriālā reforma un sabiedrībā tai vienmēr tika pievērsta īpaša uzmanība, jo tā bija saistīta gan ar administratīvi teritoriālā iedalījuma pārskatīšanu un būtisku pašvaldību skaita samazināšanu, gan ar valsts centieniem uzlabot valsts pārvaldes funkciju izpildi, īstenojot pašvaldību funkcionālās reformas. Vienlaikus ir notikušas teritoriālas un funkcionālas reformas arī rajonu, rajonu pilsētu un pagastu administratīvās teritorijās. Joprojām turpinās reģionālā administratīvi teritoriālā reforma.⁵³⁷

Neapšaubāms ieguldījums šo reformu norisē un to organizācijā ir juristiem. Juristu nozīme reformu procesos izpaužas ne tikai izmantoto politisko līdzekļu un paņēmieni juridiskajā izvērtējumā, lai maksimāli tiktu ievērotas pašvaldību un to iedzīvotāju demokrātiskās tiesības līdzdarboties tādu lēmumu pieņemšanā, kas saistīti ar teritoriālās kopienas dzīves telpas robežu pārskatīšanu⁵³⁸, bet arī to spējā «rakstiskā formā reproducēt sarežģīto politiku iecerēto reformu norisi»⁵³⁹.

Šajā nodaļā analizēti būtisko Latvijas pašvaldību sistēmas reformu – teritoriālās un funkcionālās – juridiskie aspekti un dinamika. Šāds pārvaldes reformu iedalījums atbilst arī nodaļas apakšnodaļu iedalījumam un to juridiskajam raksturojumam.

⁵³⁷ Likuma «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» 2. pantā bija noteikts, ka «Latvijas Republika sastāv no Vidzemes, Latgales, Kurzemes un Zemgales; to iedala šādās administratīvajās teritorijās: 1) apriņķos; 2) rajonos; 3) republikas pilsētās. Savukārt Latvijas rajonus, iedala šādās administratīvajās teritorijās: 1) rajonu pilsētās; 2) pagastos; 3) novados» (Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991. gada 1. augusts, Nr. 29/30. Spēkā neesošs). Savukārt pēc 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām, kas bija būtiska «robežšķirtne» vietējās administratīvi teritoriālās reformas norises procesā, kad spēku zaudēja likums «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu», atbilstoši jaunā Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 4. pantam: «Latvijas Republiku iedala šādās administratīvajās teritorijās 1) apriņķos; 2) republikas pilsētās; 3) novados» (Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986)).

⁵³⁸ Vairāk skat.: **Wimmer N.** *Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform*. Wien: Springer-Verlag, 2004, S. 288.

⁵³⁹ **Kersting N.** *Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 2004, S. 117.

1. Administratīvi teritoriālās reformas

Vienots normatīvs tiesību akts, kurā tiktu reglamentēta visu administratīvi teritoriālo reformu norise, nav pieņemts, bet reformu norises tiesiskā reglamentācija ir «izkaisīta» dažādos tiesību aktos, kas ievērojami apgrūtina promocijas darba uzdevumu raksturot administratīvi teritoriālo reformu būtību. Praksē pašvaldību reformas pamatā saista tikai ar vietējo administratīvi teritoriālo reformu, kas nepamatoti sašaurina izpratni par šo reformu grupu.

Teorijā vispārpieņemts administratīvi teritoriālo reformu iedalījums ir: vietējās un reģionālās administratīvi teritoriālās reformas. Tīkmēr Latvijā īstenotās administratīvi teritoriālās reformas var iedalīt vēl sīkāk:

- 1) vietējā administratīvi teritoriālā reforma;
- 2) rajonu administratīvi teritoriālā reforma⁵⁴⁰;
- 3) reģionālā administratīvi teritoriālā reforma.

Administratīvi teritoriālās reformas nav tikai «klasiskas pašvaldību reformas», jo tās var īstenot arī valsts tiešās pārvaldes iestāžu darbības teritorijās.⁵⁴¹

Nosaukto administratīvi teritoriālo reformu veidu un to norises juridiskais raksturojums sniegts pētījuma turpinājumā, raksturojumā akcentējot šo reformu savstarpējo saistību un sagaidāmās perspektīvas.

1.1. Vietējā administratīvi teritoriālā reforma

Vietējās administratīvi teritoriālās reformas norisē var konstatēt vairākus būtiskus juridiskus aspektus, kas ir saistīti ar reformas norises secīgo darbību juridisko

⁵⁴⁰ Rajonu administratīvi teritoriālā reforma ir īpatnēja administratīvi teritoriāla reforma, jo to nevar uzskatīt ne par klasisku vietējo administratīvi teritoriālo reformu, ne arī atzīt par reģionālo administratīvi teritoriālo reformu. To var uzskatīt par postpadomju valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma pārskatīšanas rezultātu, atsakoties no padomju varas centralizētai valsts pārvaldei raksturīgas pārvaldes teritoriālas vienības. Vienlaikus šī reforma satur gan vietējās, gan reģionālās administratīvi teritoriālās reformas pazīmes.

⁵⁴¹ Piemēram, Slovērijā administratīvi teritoriālā reforma tika īstenota tikai attiecībā pret valsts tiešās pārvaldes iestāžu darbības teritorijām. Savukārt pašvaldību teritoriālais iedalījums netika izmainīts, jo tam pietrūka nepieciešamā politiskā atbalsta (**Nemec J., Bercik P., Kuklis P.** *Decentralization: Experiments and Reforms*. Edited by Tamás M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000, p. 302.).

nozīmi un pašvaldību tiesību ievērošanu par iespēju piedalīties teritoriālās kopienas apdzīvoto administratīvo teritoriju robežu izmaiņu procesā.

Ievērojama nozīme vietējās administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanā bija Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pieņemšanai, kurā tika ietverts jauns un stabils vietējo administratīvo teritoriju izveidošanas juridiskais mehānisms.

1.1.1. Reformas mērķis un tās norises juridiskie aspekti

Vietējā administratīvi teritoriālā reforma norisinājās laika posmā no 1991. gada līdz pat 2010. gadam. Visā reformas norises laikā iezīmējās valdības, parlamenta un pašvaldību atšķirīgā izpratne, pat pašvaldību aktīvs pretspars tām patiesību meklējot Satversmes tiesā, lai valstī tiktu izveidots pēc iespējas optimāls administratīvi teritoriālais iedalījums. Tas nebūt nav vērtējams negatīvi, jo dažādu valstu administratīvi teritoriālā iedalījuma izveidošanas motīvu politiskais aspekts vienmēr ir bijis acīmredzams.

Latvijas Republikas sākotnējais administratīvi teritoriālais iedalījums izriet no Latvijas Republikas Augstākās Padomes 1991. gada 6. jūlija lēmuma «Par Latvijas Republikas likuma «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» spēkā stāšanās kārtību».⁵⁴² Saskaņā ar šā lēmuma 1. punktu: «Latvijas Republikas likums «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» stājas spēkā ar tā publicēšanas dienu».⁵⁴³ Šā lēmuma 2. punktā savukārt noteikts: «Sakarā ar to, ka ciemati kā administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības atbilstoši šim likumam un Latvijas Republikas Augstākās Padomes 1991. gada 24. aprīļa lēmumam «Par Latvijas Republikas likumu «Par pagasta pašvaldību» un «Par pilsētas pašvaldību» spēkā stāšanās kārtību» pārveidojami par pagastiem vai pilsētām, noteikt, ka šajās teritorijās ievēlēto deputātu pilnvaras tiek saglabātas attiecīgo pagastu un pilsētu Tautas deputātu padomēs»⁵⁴⁴.

⁵⁴² Par Latvijas Republikas likuma «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» spēkā stāšanās kārtību: LR Augstākās Padomes lēmums, 1991. gada 6. jūnijs // <http://www.likumi.lv/doc.php?id=67939>.

⁵⁴³ Turpat.

⁵⁴⁴ Turpat.

Gandrīz nekavējoties gan arī tika pieņemts lēmums pārskatīt šo jaunizveidoto administratīvi teritoriālo iedalījumu un sākas ilgstošs teritoriālo reformu process.

1992. gadā izveidotās Administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas komisijas⁵⁴⁵ uzdevums bija izstrādāt jauna valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu. Tika izstrādāti pat divi šādi projekti, un tie paredzēja valstī izveidot stabilitu, nākotnē noturīgu teritoriālo iedalījumu; funkcionālo (pārvaldes, pašpārvaldes) teritoriālo organizāciju, kas veidota saskaņā ar kultūrvēsturiskajām teritorijām, kurām piemīt dabiski aptverošas attīstības potenciāls; aizvietotu valsts centrālai pārvaldei optimālo teritoriālās organizācijas struktūru ar pašpārvaldei piemērotu teritoriālo iedalījumu. Pašvaldību atbalstu šie projekti neieguva.

Ministru kabineta 1992. gada 28. septembra sēdē tika pieņemts rīkojums Nr. 51 «Par Pašvaldību reformu padomes izveidošanu», ar kuru tika izveidota Pašvaldību reformu padome.⁵⁴⁶ Šā rīkojuma pielikumā tika apstiprināts «Pašvaldību reformu padomes nolikums». Pašvaldību reformu padomes uzdevums bija: «koordinēt pašvaldību reformu sagatavošanu Latvijā ar mērķi reorganizēt pašvaldību darbu atbilstoši Latvijas valsts un tās iedzīvotāju interesēm»⁵⁴⁷. Pašvaldību reformu padome apstiprināja Administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas komisijas sagatavoto administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu, pašvaldību teritoriālā iedalījuma shēmu, kā arī Rīgas pilsētas administratīvi teritoriālo dalījumu, pašvaldību apvienošanās tipveida līgumu, iespējamās administratīvi teritoriālā dalījuma kritērijus, un arī Pašvaldību reformas koncepciju, kurā ietilpa nodaļa par pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas īstenošanu, pašvaldībām brīvprātīgi apvienojoties laika posmā no 1993. līdz 1996. gadam. Cerētais rezultāts netika sasniegts, jo pašvaldības brīvprātīgi neapvienojās.

Līdz 1998. gadam notika vairāki mēģinājumi pārveidot valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma sistēmu, šā mērķa sasniegšanai veidojot īpašas valsts pārvaldes iestādes⁵⁴⁸ un pieņemot attiecīgus lēmumus⁵⁴⁹, tomēr tie visi bija neveiksmīgi, jo pret tiem iebilda pašvaldības.

⁵⁴⁵ Par Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas komisiju: LR Augstākās Padomes Prezidija lēmums, 1991. gada 24. oktobris // <http://www.akti.lv/naiser/text.cfm?Key=0128041991102432769>.

⁵⁴⁶ Par Pašvaldību reformu padomes izveidošanu: MK rīkojums Nr. 51 // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1993, Nr. 31.

⁵⁴⁷ Turpat.

⁵⁴⁸ Skat., piem.: Valsts reformu ministrijas pagaidnolikums: MK lēmums Nr. 46 // *Latvijas Vēstnesis*, 1993, Nr. 111, 10. punkts. Spēkā neesošs; Pašvaldību lietu pārvaldes nolikums: MK noteikumi Nr. 34 // *Latvijas Vēstnesis*, 1997, Nr. 23 (738), 4.4. apakšpunkts. Spēkā neesošs.

Cerība beidzot īstenot vietējo administratīvi teritoriālo reformu radās 1998. gadā, kad tika pieņemts Administratīvi teritoriālās reformas likums, kas noteica kārtību, «kādā tiek veikta vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma, un to, kādas administratīvās teritorijas izveidojamas, realizējot reformu»⁵⁴⁹.

Administratīvi teritoriālās reformas likumā bija paredzētas secīgas darbības un to īstenošanas termiņi jauna valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma izstrādei. Atsevišķos jautājumos likuma regulējums bija pretrunīgs, kas būtiski kavēja administratīvi teritoriālās reformas norisi. Piemēram, tika akcentēta gan pašvaldību sadarbība, pašvaldību apvienošanu pieļaujot tikai kā izņēmuma gadījumu, gan pašvaldību apvienošanās, kad sadarbība ir tikai līdzeklis, lai pašvaldības atrastu, ar ko tām apvienoties. Praksē daudzi šo pantu interpretēja tādējādi, ka apvienošanās būs obligāta, bet citi, ka apvienošanās būs tikai tad, ja neizdosies sadarbība.⁵⁵¹ Vienlaikus likumā jēdziena *sadarbība* skaidrojums netika noteikts, kaut arī pašvaldībām, kas noslēdza sadarbības līgumus, bija paredzēta valsts dotācija šīs «sadarbības» nodrošināšanai.⁵⁵² Administratīvi teritoriālās reformas norises beigu termiņi tika vairākkārt pārcelti. Saeima 2005. gada 22. septembrī pieņēma likumu «Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā». Saskaņā ar šā likuma 6. pantu tika

⁵⁴⁹ Skat., piem.: Pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas koncepcijas projekts: MK sēdes protokola izraksts (prot. Nr. 30, 29 §) // *Latvijas Vēstnesis*, 1996, Nr. 98 (583).

⁵⁵⁰ Administratīvi teritoriālās reformas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 21. oktobris, Nr. 322/325, 3. pants. Spēkā neesošs.

⁵⁵¹ Arī dāņu eksperti Holgers Pints (*Holger Pynt*) un Svends Lundtorps (*Svend Lundtorp*) 2000. gada ziņojumā par administratīvi teritoriālo reformu norāda: «Administratīvi teritoriālās reformas likums ir ļoti nenoteikts. Lielākā nenoteiktība parādās izteicienā «apvienošanās (sadarbība)», kas būtībā pielīdzina apvienošanās pašvaldību sadarbībai. Tā kā tās ir divas ļoti dažādas lietas, un pašvaldību sadarbība nav pamatota alternatīva apvienošanās procesam, ir ļoti sarežģīti šo reformu īstenot» (**Pynt H., Lundtorp S.** Phare publiskās pārvaldes reforma Latvijā: Pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas īstenošana Latvijā – jaunu pašvaldību veidošanas stimuli un kritēriji. 2000. gada jūnijs // http://www.logincee.org/remote_libraryitem/1464?lang=lt). 2005. gadā veiktā pašvaldības vadītāju aptauja liecināja, ka «vairāk nekā divas trešdaļas (70,7%) pašvaldību vadītāju ir pārliecināti, ka pašvaldību sadarbība spēj aizvietot pašvaldību apvienošanās un tikai 27,2% respondentu atbildēja: «Nē». 2,1% respondentu neatbildēja uz šo jautājumu» (**Vanags E., Vanags I., Krastiņš O.** *Pašvaldību pirmais pašvērtējums*. Rīga: Latvijas Statistikas institūts, 2006, 62. lpp.).

⁵⁵² Arī LPS padomnieks *Māris Pūķis* norādīja šīs dažādās tiesību normu interpretācijas iespējas Administratīvi teritoriālās reformas likumā: «Vārdu «apvienošanās» lietoja kā līdzvērtīgu vārdam «sadarbība». 2002. gadā pēc ministrijas priekšlikuma tika sagatavota gan pašvaldību apvienošanās, gan pašvaldību sadarbības rokasgrāmata. Likums arī paredzēja, ka beigās atbildīgā ministrija varētu piedāvāt pašvaldībām izveidot sadarbības apvienības, un, ja pašvaldības šo formu saskaņotu, tad beigās varētu mierīgi līdzās pastāvēt mazas pašvaldības, kas apvienojušas savus spēkus sadarbības apvienībā, gan lielas pašvaldības, kuru sākotnējās teritorijās vēlēšanas vairs nenotiek» (**Pūķis M.** *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 323. lpp.).

noteikts: «Vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma tiek realizēta līdz 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām.»⁵⁵³

Administratīvi teritoriālās reformas likumā uzdotā uzdevuma izpildei Ministru kabinets 2003. gada 1. decembrī izdeva rīkojumu Nr. 738 «Par novadu izveidošanas modeli»⁵⁵⁴, kuram bija būtiska nozīme reformas norisē. Šajā rīkojumā Ministru kabinets nolēma: «1. Pieņemt 102 novadu izveidošanas projektu vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas īstenošanai.»⁵⁵⁵ Tieši šis Ministru kabineta rīkojums kalpoja par pamatu esošā vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma sistēmas izveidei.

Būtisks pavērsiena punkts vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas norisē notika pēc 2006. gada Saeimas vēlēšanām, kad situācija ar vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu strauji mainījās, jo «sadarbības» reforma ieguva «piespiedu raksturu».

Pāris dienu laikā pēc tikko notikušajām parlamenta vēlēšanām tika piedāvāts jauns vietējā administratīvi teritoriālā iedalījuma redzējums, kas saturēja priekšlikumu izveidot 50 novadu administratīvās teritorijas. Šāda piedāvājuma pamatā bija reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministra Aigara Štokenberga individuālā pieredze un redzējums par optimālu administratīvi teritoriālo iedalījumu, kas gan nebija balstīts uz teorētiskiem pētījumiem. Līdz ar to zināmā mērā tika noraidīts iepriekš sasniegtais kompromiss ar pašvaldībām jauna administratīvi teritoriālā iedalījuma modeļa izveidē. Māris Pūķis šo laikposmu nosauca par – «pāreju uz vietējās reformas piespiedu posmu»⁵⁵⁶, kas iezīmēja aktīvus, bet tomēr haotiski vērtējamus notikumus, vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas norisē.

Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija konsultācijās ar pašvaldībām laikā no 2007. gada 9. februāra līdz 2007. gada 30. novembrim vairākas pašvaldības izteica priekšlikumus par lielāku novadu veidošanu, nekā to paredzēja apstiprinātais administratīvi teritoriālā iedalījuma projekts. Atsaucoties uz šo pašvaldību aicinājumu, visām vietējām pašvaldībām tika ierosināts izvērtēt iespēju veidot lielākus novadus. Vienlaikus jāatzīmē, ka tas lielā mērā bija politiski motivēts,

⁵⁵³ Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 5. oktobris, Nr. 158 (3316). Spēkā neesošs.

⁵⁵⁴ Par novadu izveidošanas modeli: MK rīkojums Nr. 738 // *Latvijas Vēstnesis*, 2003. gada 2. decembris, Nr. 169 (2934). Spēkā neesošs.

⁵⁵⁵ Turpat.

⁵⁵⁶ Pūķis M. *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 332. lpp.

jo šādus sākotnējos priekšlikumus izteica ministra pārstāvētās politiskās partijas pašvaldību vadītāji, kas iepriekš tika uz šādu rīcību aicināti⁵⁵⁷.

Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra sēdē tika pieņemts Ministru kabineta rīkojuma projekts «Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu.»»⁵⁵⁸ Rīkojuma projekta anotācijā bija norādīts: «Saskaņā ar administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu līdz 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām saskaņā ar pašvaldību pieņemtajiem lēmumiem plānots izveidot 93 vietējās pašvaldības – novadus – un 9 republikas pilsētas, no kurām divas – Jēkabpils un Valmiera tiks izveidotas, kā republikas pilsētas pēc attiecīgu lēmumu pieņemšanas saskaņā ar Administratīvi teritoriālās reformas likuma Pārejas noteikumu 2.punktu.»⁵⁵⁹ Tūlīt pēc tam Ministru kabineta sēdē tika izskatīti un pieņemti Ministru kabineta noteikumi Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu»⁵⁶⁰, tādējādi apstiprinot iepriekš minētajā rīkojumā noteikto administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu.⁵⁶¹ Tādējādi tika pieņemts, ka Latvijā tiks veidotas 9 republikas pilsētu un 96 novadu administratīvās teritorijas.⁵⁶² Tika arī paredzēts, ka pieņemtie Ministru kabineta noteikumi stāsies spēkā 2008. gada 1. janvārī.⁵⁶³

⁵⁵⁷ Šādu vēlmi pauda Gulbenes un Talsu rajona padomes, aicinot ministriju veidot teritoriāli lielākas novadu pašvaldības (*Gulbenes rajona padomes 2007. gada 26. februāra vēstule Nr. 2-43/78*. Nepublicēts materiāls; *Talsu rajona padomes 2007. gada 26. februāra lēmums «Par Talsu novada izveidošanu» (prot. Nr. 4, 2. §)*. Nepublicēts materiāls).

⁵⁵⁸ Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu»: MK rīkojums Nr. 604 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 26. septembris. Nr. 157 (3733). Spēkā neesošs.

⁵⁵⁹ Paskaidrojuma raksts Ministru kabineta rīkojuma projektam «Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu.»»: MK 2007. gada 4. septembra sēdes materiāli (prot. Nr. 49, 43. §) // http://www.mk.gov.lv/doc/2005/RAPLMpask_280807_1.doc.

⁵⁶⁰ Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu: MK noteikumi Nr. 596 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 4. septembris, Nr. 160 (3736). Spēkā neesošs.

⁵⁶¹ Rīkojuma projekts «Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu.»». Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra sēdes protokols Nr. 49, 43. § // <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2007-09-04>.

⁵⁶² Turpat.

⁵⁶³ LPS padomnieks Māris Pūķis par šo Ministru kabineta noteikumu pieņemšanu norādīja: «Ministru kabineta noteikumi Nr. 596, kurus pieņēma 2007. gada 4. septembrī, formāli varēja balsstīties tikai uz 167 pašvaldību projektu, bet faktiski balstījās uz projektu, kurš gan tika izskatīts tajā pašā 4. septembra sēdē, taču kļuva par Ministru kabineta rīkojumu tikai divas nedēļas vēlāk. Procedūra tika pārkāpta vairākos veidos: pirms noteikumu apspriešanas nebija pieņemts projekts, kuru nodot pašvaldībām apspriešanai (apspriests tika vecais 2006. gada projekts, kā arī dažādi neoficiāli piedāvājumi); nevarēja būt pašvaldību viedokļa, jo pašvaldības priekšlikumu nebija oficiāli saņēmušas; par lielāko daļu teritoriju nebija oficiālu domju un padomju viedokļa» (**Pūķis M.** *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 333.–334. lpp.).

Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija 2007. gada 5. decembrī izstrādāja un virzīja izskatīšanai Ministru kabineta rīkojuma projektu «Grozījumi 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu»»⁵⁶⁴ un noteikumu projektu «Grozījumi 2007. gada 4. septembra Ministru kabineta noteikumos Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu»»⁵⁶⁵. Abi normatīvo aktu projekti tika izskatīti un pieņemti Ministru kabineta 2007. gada 11. decembra sēdē. Tika paredzēts izdarīt papildus izmaiņas administratīvi teritoriālajā iedalījumā. Šo izmaiņu rezultātā tika noteikts, ka Latvijā būs 9 republikas pilsētas un 103 novadi.

Papildus tam Ministru kabineta 2008. gada 22. februāra sēdē tika pieņemts rīkojums Nr. 90 «Par nepieciešamajiem grozījumiem ar pašvaldību darbību saistītajos likumos, pabeidzot vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu». Šim rīkojumam bija trīs pielikumi⁵⁶⁶, kuros pēc noteiktām pazīmēm tika sagrupēti tie likumi, kuros bija nepieciešams izdarīt grozījumus vietējās administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanai, kas līdztekus vietējai administratīvi teritoriālajai reformai iezīmēja arī zināmu pašvaldību juridiskās reformas norisi.

Būtisks pagrieziena punkts notika 2008. gada jūnija mēnesī, kad 32 vietējās pašvaldības⁵⁶⁷ vērsās Satversmes tiesā, apstrīdot Ministru kabineta noteikumu Nr. 596

⁵⁶⁴ Grozījumi 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu»: MK rīkojums Nr. 835 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 22. decembris, Nr. 206 (3782). Spēkā neesošs.

⁵⁶⁵ Grozījumi 2007. gada 4. septembra Ministru kabineta noteikumos Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu»: MK noteikumi Nr. 872 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 22. decembris, Nr. 206 (3782). Spēkā neesošs.

⁵⁶⁶ Pirmajā likumu grupā (30 likumi) bija tie likumi, kuros bija nepieciešams izdarīt grozījumus, kas saistīti ar pašvaldību darbības nodrošināšanu (Teritorijas plānošanas likums; Reģionālās attīstības likums; likums «Par administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu»; likums «Par pašvaldībām» u.c.). Otrajā likumu grupā (9 likumi) bija iekļauti likumi, kuros bija nepieciešams izdarīt grozījumus, kas saistīti ar jauna administratīvi teritoriāla iedalījuma noteikšanai (Civillikums; Grīņu dabas rezervāta likums; Moricsalas dabas rezervāta likums; Teiču dabas rezervāta likums, Zvejniecības likums u.c). Savukārt trešajā likumu grupā (66 likumi) bija uzskaitīti likumi, kuros bija nepieciešams izdarīt grozījumus, kas saistīti ar attiecīgo administratīvo teritoriju, vietējo pašvaldību domju (padomju) un citu institūciju neesību (piem., Valsts prezidenta ievēlēšanas likums; Krimināllikums; Notariāta likums; Bāriņtiesu likums; likums «Par nodokļiem un nodevām»; likums «Par policiju» u.c.). Par nepieciešamajiem grozījumiem ar pašvaldību darbību saistītajos likumos, pabeidzot vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu: MK rīkojums Nr. 90 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 26. februāris, Nr. 137 (3921).

⁵⁶⁷ Atsevišķus pieteikumus Satversmes tiesā iesniedza Alsungas pagasta, Brīvēznieku pagasta, Jersikas pagasta, Vaidavas pagasta, Baložu pilsētas, Siguldas novada, Lapmežciema novada, Valgundes novada, Inčukalna novada, Amatas novada pašvaldības. Kopīgu pieteikumu Satversmes tiesai iesniegušas vēl 22 pašvaldības: Allažu pagasta, Ances pagasta, Baltinavas pagasta, Bēnes pagasta, Codes pagasta, Gailīšu pagasta, Glūdas pagasta, Ģibuļu pagasta, Īslīces pagasta, Kauguru pagasta, Kocēnu pagasta, Lībagu pagasta, Līvberzes pagasta, Maltas pagasta, Mežotnes pagasta, Priekuļu pagasta, Pūres pagasta, Raunas pagasta, Skrīveru pagasta, Strazdes pagasta, Tārgales pagasta un Vecsaules pagasta pašvaldības.

«Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu»⁵⁶⁸ likumību, tādējādi apšaubot arī pašas vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas rezultāta likumību. Satversmes tiesa kopā ierosināja 10 lietas.

Visi pieteikuma iesniedzēji apstrīdēja to Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» punktu, kas paredzēja attiecīgā pagasta, pilsētas vai novada iekļaušanu novadā, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai un ceturtajai daļai.

Pašvaldību iesniegtajos pieteikumos minētie argumenti galvenokārt bija saistīti ar dažādu procedūru izvērtējumu un to neatbilstības norādi normatīvo tiesību aktu prasībām⁵⁶⁹. Savukārt Ministru kabinets pārstāvēja viedokli par vietējās administratīvi teritoriālās reformas politisko raksturu, reformas norises procedūrām piešķirot sekundāru nozīmi⁵⁷⁰.

Satversmes tiesa izbeidza tiesvedību visās ierosinātajās lietās un šādiem tiesas lēmumiem bija līdzīga argumentācija. Vienlaikus no Satversmes tiesas argumentācijas izrietēja, ka Satversmes tiesa par reformas norises tiesiskumu lielā mērā piekrita Ministru kabineta argumentiem.

Piemēram, Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmumā «Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306» tika norādīts vietējās administratīvi teritoriālās reformas kopējais sistēmiskais raksturs un tās politiskais saturs. No šā lēmuma izrietēja: «Administratīvi teritoriālā reforma neietekmē tikai atsevišķas vai nedaudzas

⁵⁶⁸ Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu: MK noteikumi Nr. 596 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 4. septembris. Nr. 160 (3736). Spēkā neesoši.

⁵⁶⁹ Piemēram, būtisks pieteikumu iesniedzēju arguments bija saistīts ar atbilstošu konsultāciju ar teritoriālās kopienas iedzīvotājiem par administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības robežu grozīšanu neveikšanu, kas izriet no Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 5. panta. Ministru kabinets izteica pretargumentu, ka šāds pienākums ir pašam pašvaldības pārstāvniecības orgānam, lai tas pārrunās ar valdību varētu aizstāvēt iedzīvotāju interesēm adekvātu viedokli. Ministru kabinets arī norādīja, ka ar ikvienu pieteikuma iesniedzēju ir notikušas konsultācijas vairākkārt un ilgstoši gan klātienē, gan neklātienē ar masu informācijas līdzekļu starpniecību.

⁵⁷⁰ Ministru kabinets savā atbildes rakstā Satversmes tiesai par pašvaldību iesniegtajiem pieteikumiem norādīja: «[...] tā vai cita novada izveidošanas pamatā ir arī Ministru kabineta izvērtēti *politiskas* lietderības motīvi, lai visā valstī noteiktu vienādu vietējo pašvaldību juridisko organizāciju. No minētā izriet, ka būtiska nozīme novada izveidošanai ir politiskajam elementam, Ministru kabinetā atbalstot attiecīga novada izveidošanu [...] Vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma noteikšana vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas procesā ir Ministru kabineta prerogātīva [...]» (Atbildes rakstu projekti Latvijas Republikas Satversmes tiesai lietā Nr. 2008-08-0306. Ministru kabineta 2008. gada 18. augusta sēdes protokols Nr. 59, 29. §. Npublicēts materiāls).

vietējās pašvaldības. Līdz ar to tiktāl, ciktāl attiecīgais pārveidojums nav vērsts uz kādu konkrēti identificējamu atsevišķu vietējo pašvaldību, bet ietekmē valsts teritoriju kopumā vai ievērojamā tās daļā, par reformas īstenošanu atbildīgā lēmējinstītūcija pamatā ir brīva noteikt galvenās intereses, kas liekamas reformas pamatā, kā arī kritērijus, pēc kuriem tā īstenojama.»⁵⁷¹ Tiesa arī norādīja, ka «izšķiršanās par politiskiem jautājumiem ir demokrātiski leģitimēta likumdevēja kompetencē».⁵⁷² «Vairāku vietējo pašvaldību apvienošana lielākā vietējā pašvaldībā ir jāīsteno, ievērojot un iespēju robežās cenšoties nodrošināt sabiedrisko labumu. [...] Tiesa var kontrolēt tiesiskumu tiktāl, ciktāl veiktie pasākumi ir acīmredzami nepiemēroti reformas mērķu īstenošanai. Turklāt tiesa nepārbauda, vai šie pasākumi ietver sevī vislabāko un lietderīgāko risinājumu. Šādu apsvērumu izdarīšana ir lēmējinstītūcijas kompetencē un pati par sevi nepārkāpj pašvaldības principu. Līdz ar to funkciju noteikšana un pārdale pamatā ir politisks jautājums, kurā dominē politiskās lietderības apsvērumi».⁵⁷³

Tiesa arī konstatēja, ka kopš pieteikuma iesniegšanas brīža ir būtiski mainījušies lietas apstākļi, jo: «2008. gada 18. decembrī Saeima pieņēma Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu. [...] Šajā lietā pilnībā spēku ir zaudējušas tās normas, kuras bija ietvertas Noteikumos Nr. 596 un kuras Pieteikumu iesniedzējas bija apstrīdējušas Satversmes tiesā. Tāpat spēku zaudēja daļa no tām normām, atbilstību, kurām Pieteikumu iesniedzējas ir lūgušas izvērtēt, proti, Reformas likuma 6.¹ panta pirmā, trešā, kā arī ceturta daļa. Turklāt ir jāņem vērā tas, ka Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums attiecībā uz atsevišķām

⁵⁷¹ Par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» 3.15., 3.16. un 3.17. punkta, kā arī pielikuma II sadaļas 2. punkta vārdu «Skrīveru pagasts», 5. punkta vārdu «Brīvzemnieku pagasts», 8. punkta vārdu «Bēnes pagasts», 12. punkta vārdu «Baltinavas pagasts», 13. punkta vārdu «Codes pagasts», «Gailīšu pagasts», «Īslīces pagasts», «Mežotnes pagasts» un «Vecsaules pagasts», 14. punkta vārdu «Kauguru pagasts», 18. punkta vārdu «Amatas pagasts» un «Drabešu pagasts», 25. punkta vārdu «Lapmežciema pagasts», 35. punkta vārdu «Glūdas pagasts», «Līvberzes pagasts» un «Valgundes novads», 42. punkta vārdu «Alsungas pagasts», 44. punkta vārdu «Baložu pilsēta», 48. punkta vārdu «Jersikas pagasts», 65. punkta vārdu «Priekuļu pagasts» un «Raunas pagasts», 66. punkta vārdu «Maltas pagasts», 77. punkta vārdu «Allažu pagasts», «Inčukalna pagasts», «Mores pagasts», «Siguldas pagasts» un «Siguldas pilsēta», 82. punkta vārdu «Ģibuļu pagasts», «Lībagu pagasts» un «Strazdes pagasts», 84. punkta vārdu «Pūres pagasts», 87. punkta vārdu «Kocēnu pagasts» un «Vaidavas pagasts» un 92. punkta vārdu «Ances pagasts» un «Tārgales pagasts» atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai. Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmums lietā Nr. 2008-08-0306 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 23. janvāris, Nr. 13 (3999), 11. punkts.

⁵⁷² Turpat, 12. punkts.

⁵⁷³ Turpat, 14. punkts.

Pieteikumu iesniedzējām paredz tādu tiesisko regulējumu, pret kuru tās būtībā neiebilst (skat., piemēram, Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 2. pielikuma 6., 14., 74. un 90. punktu)»⁵⁷⁴.

Tiesas ieskatā pieņemta jauna Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu bija pareiza parlamenta rīcība, jo «Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā reforma atzīstama par svarīgu un nozīmīgu valsts un sabiedrības dzīves jautājumu, kas bija jāizlemj pašam likumdevējam, proti, Saeimai»⁵⁷⁵. Tas savukārt noveda līdz likumsakarīgam tiesas secinājumam, ka «[...] Pēc konkrētās lietas nodošanas izskatīšanai likums liedz Satversmes tiesai par institūciju, kuras izdotā norma (akts) tiek apstrīdēta, atzīt kādu citu institūciju. Tiesvedības turpināšana nozīmētu to, ka Satversmes tiesai jāizvērtē cita apstrīdētā akta normas, bet šāda izvērtēšana būtu Satversmes tiesas likuma pārkāpums. Proti, Satversmes tiesa nav tiesīga pēc savas iniciatīvas ierosināt lietu Satversmes tiesā vai arī izlemt lietu, neuzklausot tās institūcijas viedokli, kuras izdotā tiesību norma (akts) tiek apstrīdēta. Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu ir pieņēmusi Saeima, savukārt lietā apstrīdēto aktu, kas zaudējis savu spēku, – Noteikumus Nr. 596 – Ministru kabinets. Līdz ar to Satversmes tiesai nav tiesiska pamata turpināt tiesvedību šajā lietā un izvērtēt tāda tiesiskā regulējuma satversmību, kas nav bijis ietverts Noteikumos Nr. 596.»⁵⁷⁶

Jāatzīst, ka valdība jau pēc pašvaldību pieteikumu iesniegšanas Satversmes tiesā apzinājās, ka tiesvedības rezultāts var būt tai nelabvēlīgs un tādējādi izraisīt situāciju, ka vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma atsevišķās

⁵⁷⁴ Par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» 3.15., 3.16. un 3.17. punkta, kā arī pielikuma II sadaļas 2. punkta vārdu «Skrīveru pagasts», 5. punkta vārdu «Brīvzemnieku pagasts», 8. punkta vārdu «Bēnes pagasts», 12. punkta vārdu «Baltinavas pagasts», 13. punkta vārdu «Codes pagasts», «Gailīšu pagasts», «Īslīces pagasts», «Mežotnes pagasts» un «Vecsaules pagasts», 14. punkta vārdu «Kauguru pagasts», 18. punkta vārdu «Amatas pagasts» un «Drabešu pagasts», 25. punkta vārdu «Lapmežciema pagasts», 35. punkta vārdu «Glūdas pagasts», «Līvberzes pagasts» un «Valgundes novads», 42. punkta vārdu «Alsungas pagasts», 44. punkta vārdu «Baložu pilsēta», 48. punkta vārdu «Jersikas pagasts», 65. punkta vārdu «Priekuļu pagasts» un «Raunas pagasts», 66. punkta vārdu «Maltas pagasts», 77. punkta vārdu «Allažu pagasts», «Inčukalna pagasts», «Mores pagasts», «Siguldas pagasts» un «Siguldas pilsēta», 82. punkta vārdu «Ģibuļu pagasts», «Lībagu pagasts» un «Strazdes pagasts», 84. punkta vārdu «Pūres pagasts», 87. punkta vārdu «Kocēnu pagasts» un «Vaidavas pagasts» un 92. punkta vārdu «Ances pagasts» un «Tārgales pagasts» atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai. Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmums lietā Nr. 2008-08-0306 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 23. janvāris, Nr. 13 (3999), 16. punkts.

⁵⁷⁵ Turpat.

⁵⁷⁶ Turpat, 17. punkts.

administratīvajās teritorijās tiek apturēta. Tāpēc, cenšoties nepieļaut šādu negatīvu iznākumu, valdība izmantoja arī citus tās rīcībā esošus juridiskus instrumentus, lai nepieļautu administratīvi teritoriālās reformas apturēšanu. Viens no šādiem juridiskiem instrumentiem bija jauna Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma virzīšana Saeimā, lai to varētu izmantot kā būtisku argumentu Satversmes tiesas skatītajās lietās.

1.1.2. Reformas noslēgums un Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pieņemšana

Tāpat būtiska nozīme lietu izbeigšanā Satversmes tiesā par pašvaldību iesniegtajiem pieteikumiem par vietējās administratīvi teritoriālās reformas norises tiesiskumu bija Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma⁵⁷⁷ pieņemšanai 2008. gada 18. decembrī.

Māris Pūķis šāda likuma pieņemšanas iemeslu skaidroja šādi: «Valdība meklēja risinājumu, kas dotu lielākas garantijas, ka pašvaldību prasība netiks apmierināta. Radās doma pieņemt jaunu Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu, vienlaikus atceļot Administratīvi teritoriālās reformas likumu. [...] Valdības aprēķins bija vienkāršs. Atceļot Administratīvi teritoriālās reformas likumu, zaudēja spēku arī deleģējums Ministru kabineta noteikumiem. Satversmes tiesai jānovelk izskatīšana līdz brīdim, kad apstrīdētie Ministru kabineta noteikumi būs zaudējuši spēku.»⁵⁷⁸

No valdības virzītā Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumprojekta anotācijas izrietēja citi, pēc būtības ļoti formāli, iemesli likuma pieņemšanai. Tika skaidrots, ka šis likumprojekts ir viens no tiem, kas bija minēti valdības Informatīvā ziņojuma par nepieciešamajiem grozījumiem ar pašvaldību darbību saistītajos likumos sarakstā, pabeidzot vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu⁵⁷⁹. Anotācijā arī tika norādīts, ka spēkā esošajā «likumā «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» paredzētās normas

⁵⁷⁷ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).

⁵⁷⁸ Pūķis M. *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 334.–335. lpp.

⁵⁷⁹ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumprojekta anotācija. Ministru kabineta 2008. gada 15. aprīļa sēdes (prot., Nr. 24, 54. §) lēmuma projektam pievienotie materiāli // http://www.mk.gov.lv/doc/2005/RAPLManot_100408.doc.

neatbilst situācijai pēc administratīvi teritoriālās reformas īstenošanas, tādēļ, lai saskaņotu abos likumos [likums «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» un Administratīvi teritoriālās reformas likumā (autora piez.)] paredzētās spēkā esošās tiesību normas nepieciešams pieņemt jaunu, šodienas situācijai atbilstošu likumu par administratīvajām teritorijām un apdzīvotām vietām. Pēc likumprojekta spēkā stāšanās spēku zaudēs Administratīvi teritoriālās reformas likums un likums «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu»⁵⁸⁰.

Tādējādi valdība Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumprojekta virzīšanu skaidroja ar nepieciešamību novērst pretrunas saistībā ar dažādos likumos minētajām terminoloģijas atšķirībām, kā arī atsevišķām tiesiskā regulējuma nepilnībām.⁵⁸¹

Šādam valdības paskaidrojumam nevar nepiekrīst, jo tas ir loģisks un pamatots, tomēr var saskatīt arī neformālus iemeslus, kāpēc valdība parlamentā virzīja šādu likumprojektu. Visdrīzāk šie iemesli bija saistīti ar valdības bažām par administratīvi teritoriālās reformas norisē pieļautajiem pārkāpumiem, kā arī iespējamo risku, ka Satversmes tiesa, konstatējot šos pārkāpumus, tomēr apturēs šīs reformas norisi.

Šādi iemesli bija vismaz trīs.

Pirmkārt, valdības pieļautie pārkāpumi konsultācijās ar pašvaldībām, neinformējot pašvaldības par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumos Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» pieņemtajām novadu teritoriju «konfigurācijām».

Otrkārt, valdība nebija ievērojusi Administratīvi teritoriālās reformas likumā noteikto procedūru un apstiprinājusi Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» pirms attiecīga rīkojuma par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu pieņemšanas.

⁵⁸⁰ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumprojekta anotācija. Ministru kabineta 2008. gada 15. aprīļa sēdes (prot., Nr. 24, 54. §) lēmuma projektam pievienotie materiāli // http://www.mk.gov.lv/doc/2005/RAPLManot_100408.doc.

⁵⁸¹ Piemēram, jaunu administratīvi teritoriāla iedalījuma vienību izveidošanu pēc būtības paredzēja divi likumi – ne tikai Administratīvi teritoriālās reformas likums, bet arī likums «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu», kas savukārt izraisīja zināmas neskaidrības par pēdējā pieminētā likuma statusu. Saskaņā ar likumu «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» reformas laikā tika izveidotas Lapmežciema, Inčukalna un Valgundes novada pašvaldības.

Treškārt, netika ievērots likumā «Par pašvaldībām» 61.¹ panta otrās daļas 1. punktā noteiktais, ka pašvaldībā jārīko publiskā apspriešana par pašvaldības administratīvās teritorijas robežas grozīšanu⁵⁸², jo par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumos Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» minētajām novadu teritorijām šādas publiskas apspriešanas netika rīkotas.

Tādējādi varēja pieļaut divus iespējamus negatīvus scenārijus lietās par vietējās administratīvi teritoriālās reformas norises tiesiskumu:

1) Satversmes tiesa varēja atcelt Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumus Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» daļā, par attiecīgās administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības izveidošanu un uzdot Ministru kabinetam šos noteikumus precizēt (piem., papildināt noteikumu pielikumu ar 97. punktu, nosakot, ka Gailīšu pagasts neietilpst Bauskas novadā, bet ir nosakāms kā Gailīšu novads);

2) Satversmes tiesa, konstatējot būtiskus Administratīvi teritoriālās reformas likumā noteikto procedūru pārkāpumus, varēja atcelt Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumus Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» pilnībā.

Ja pirmo scenāriju valdība vēl varēja pieļaut, tad otro – nekādā gadījumā. Tāpēc valdības aprēķins visdrīzāk bija likuma formā «pārāpstiprināt» Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumos Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» minētās novadu administratīvās teritorijas, tādējādi mazinot iespēju, ka Satversmes tiesa vispār skatīs pašvaldību iesniegtos pieteikumus, vērtējot minēto Ministru kabineta noteikumu tiesiskumu.

Zināmā mērā šāda jauna likuma pieņemšana attaisnojās, jo šis likums tiešām kalpoja par vienu no argumentiem, lai Satversmes tiesa pieņemtu lēmumu par administratīvi teritoriālās reformas lietu izbeigšanu. Tādējādi var zināmā mērā piekrist arī Māra Pūķa viedoklim par jauna Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pieņemšanas iemesliem.

Vienlaikus no jaunā Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pieņemšanas izrietēja vismaz četri būtiski ieguvumi.

⁵⁸² Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

Pirmkārt, šā likuma pieņemšana sekmēja vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanu, kas bija ilgusi gandrīz divdesmit gadus, tādējādi izbeidzot diskusijas par šā procesa iespējamu turpināšanos.

Šā likuma pieņemšanas gaitā tika arī radīta iespēja par likumprojekta virzību atbildīgās Saeimas komisijā veikt atkārtotas konsultācijas ar pašvaldībām un izdarīt attiecīgu novadu teritoriju konfigurācijas izmaiņas, ja, pēc Saeimas deputātu ieskatiem, valdība attiecīgā novada administratīvās teritorijas izveidošanā bija rīkojusies prettiesiski vai nelietderīgi.

Otrkārt, var uzskatīt, ka Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā parlaments tiešām «pārapstiprināja» Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumos Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» minētās novadu administratīvās teritorijas.

Saeima lielā mērā pieturējās pie šiem noteikumiem un jaunizveidoto novadu administratīvo teritoriju skaits Ministru kabineta noteikumos un likumā būtiski neatšķīrās (Ministru kabineta noteikumos tās bija 103 novadu administratīvās teritorijas, bet likumā – 109 novadi), tādējādi nodrošinot vietējās administratīvi teritoriālās reformas norises pēctecību. Ja likumā ar valdības noteikumiem apstiprināto administratīvo teritoriju izmaiņas būtu ievērojamas, tas, iespējams, varētu izraisīt jaunas diskusijas par attiecīgu novadu teritoriju noteikšanas pamatotību.

Treškārt, Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā vienkopus tika iekļautas tiesību normas par jautājumiem, ko līdz tam regulēja vairāki likumi: likums «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu», Administratīvi teritoriālās reformas likums un Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumi Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu», tādējādi veicinot tiesiskā regulējuma par valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu harmonizāciju un tā ietveršanu vienotā normatīvajā tiesību aktā.

Ceturtkārt, likuma līmenī reglamentēts valsts administratīvi teritoriālais iedalījums bija papildu nodrošinājums šāda iedalījuma patstāvībai un iespējamai grozīšanai tikai ar jaunu likumu, ievērojot visas likuma pieņemšanas procedūras un diskusijas parlamentā par attiecīgā priekšlikuma atbilstību teritoriālās kopienas vajadzībām. Tam piekrita arī LPS, kas uzskatīja, ja administratīvo teritoriju izveidošanas kritēriji ir noteikti likumā, tas samazina politisku manipulāciju iespēju; likumā paredzēta arī turpmāka iespēja gan pašvaldību apvienošanai, gan sadalīšanai.

Turklāt lēmumu par administratīvo teritoriju grozīšanu pieņem Saeima ar likumu, izvērtējot iedzīvotāju intereses, ieinteresēto pašvaldību domju lēmumus, Ministru kabineta atzinumu.⁵⁸³

Saskaņā ar Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma Pārejas noteikumu 13. punktu novada pašvaldības domes savu darbību uzsāka ar 2009. gada 1. jūliju, kad uz pirmo sēdi pēc pašvaldību vēlēšanām sanāca jaunievēlēto pašvaldības domes deputātu sasaukums⁵⁸⁴. 2009. gada 1. jūlija termiņš novadu pašvaldību domju darbības uzsākšanai bija izvēlēts neveiksmīgs – kalendārā gada vidus, jo tas radīja būtiskus sarežģījumus ar dažādu finanšu un grāmatvedības pārskatu iesniegšanu, bet galvenais – ar novada pašvaldības budžeta sastādīšanu un izpildi.

Vienlaikus tas iezīmēja arī daudzu steidzamu darbu īstenošanu, lai novadu pašvaldības pilntiesīgi uzsāktu savu darbību un nerastos pārtraukumi pašvaldības pakalpojumu sniegšanā. Tādējādi pirmajā mēnesī pēc novada pašvaldības izveidošanas novada pašvaldības domes ne tikai ievēlēja un iecēla pašvaldības amatpersonas, bet pieņēma lēmumu par bijušo pašvaldību budžetu apvienošanu; lēmumu par novada pašvaldības kā budžeta iestādes nolikuma pieņemšanu un lēmumu par novada pašvaldības nolikuma pieņemšanu; apstiprināja novada pašvaldības administrācijas un grāmatvedības struktūru utt.

Tomēr lielākie sarežģījumi bija saistīti ar vietējo pašvaldību pieņemto lēmumu darbības nodrošināšanu, īpaši – ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem. Novadu izveidošanas rezultātā vismaz pusgadu turpināja darboties novadā iekļauto vietējo pašvaldību pieņemtie saistošie noteikumi, kas saturēja atšķirīgu tiesisko regulējumu. Piemēram, saistošie noteikumi par sociālajiem pabalstiem būtiski atšķīrās pilsētu un pagastu teritorijās (saskaņā ar pilsētu saistošajiem noteikumiem noteiktās sociālo pabalstu summas pēc lieluma būtiski atšķīrās no tām summām, kas bija noteiktas pagastu saistošajos noteikumos), kas radīja vienlīdzības principa pārkāpuma iespēju, ko tā arī neizdevās novērst. Arī pašvaldības budžeti pēc būtības tika izpildīti atbilstoši novadu veidojošo bijušo pašvaldību administratīvajām teritorijām.

⁵⁸³ Vairāk par LPS viedokli skat.: **Pūķis M.** *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 336. lpp.

⁵⁸⁴ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).

Tādējādi pēc iespējas pilntiesīgs novadu pašvaldību darbs iesākās tikai 2010. gada 1. janvārī, ko tādējādi var uzskatīt par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas beigu datumu.

Steiga Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pieņemšanā bija atstājusi zināmas sekas, jo likumā tika pieļautas vairākas būtiskas kļūdas un neprecizitātes, kas joprojām nav tikušas novērstas:

1) likumā sniegti tādu novadu administratīvo teritoriju izveidošanas piemēri, kas ir acīmredzami pretēji (neatbilstoši) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 7. panta otrās daļas nosacījumiem: «[...] izveidojot vai likvidējot novadu, kā arī grozot tā robežu, tiek ievēroti šādi noteikumi: 1) novada teritorija ir ģeogrāfiski vienota, un tajā ir lauku teritorijas un apdzīvotās vietas; 2) novada pašvaldība nodrošina likumā noteikto funkciju izpildi; 3) novada teritorijā ir ne mazāk par 4000 pastāvīgo iedzīvotāju; 4) novada teritorijā ir ciems, kurā ir vairāk par 2000 pastāvīgo iedzīvotāju, vai pilsēta; 5) attālums no ikvienas apdzīvotās vietas novadā līdz novada administratīvajam centram nepārsniedz 50 kilometrus, un ceļa infrastruktūra ir piemērota nokļūšanai līdz novada administratīvajam centram; 6) ir nodrošināta optimāla novada teritorijas izveidošana, ņemot vērā blakusesošo pašvaldību intereses un vēsturiskos sakarus».⁵⁸⁵ Savukārt šā panta trešajā daļā ir noteikts: «Saeima par novadu var noteikt arī teritoriju, kas neatbilst šā panta otrās daļas 3. vai 4.punkta noteikumiem, tomēr atbilst pārējiem šā panta otrajā daļā minētajiem kritērijiem».⁵⁸⁶

No Administratīvo teritoriju un apdzīvotu vietu likuma 3. pielikuma piemēram, izriet, ka Olaines novada administratīvā teritorija nav ģeogrāfiski vienota, jo tai ir norobežota teritorijas daļa, kas robežojas ar Ķekavas, Ozolnieku un Iecavas novadu, bet nerobežojas ar Olaines novada teritoriju. Vienlaikus 3. pielikumā Olaines novada pašvaldības administratīvā teritorija ar minēto atsevišķo teritorijas daļu ir savienota ar ģeometrisku apzīmējumu – *vektoru*. Līdzīga situācija ir ar Raunas novadu, kura administratīvā teritorija ir sadalīta divās teritorijās, starp kurām atrodas Smiltenes un Vecpiebalgas novads.

Minētā likuma panta prasības par ģeogrāfiski vienotas teritorijas noteikšanu nosacījumu izpildei nepieciešams veikt precizējumus šā likuma 2. pielikumā un jaunā redakcijā jāpieņem 3. pielikums. No likuma netieši izriet, ka to var izdarīt tikai ar

⁵⁸⁵ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).

⁵⁸⁶ Turpat.

grozījumiem likuma 3. pielikumā, bet tas savukārt nesatur tiesību normas, kas padara šo procedūru par juridiski diskutējamu.

2) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā nav paredzēta procedūra tādu teritoriju, kas nav novada teritoriālā vienība (likuma 2. pielikumā ir tikai norādīti novadu un to veidojošo teritoriālā iedalījuma vienību (pilsētu un pagastu) nosaukumi), pievienošanai citu novadu vai republikas pilsētu administratīvajai teritorijai.

Piemēram, ja Valmieras pilsētas pašvaldība vēlēšies paplašināt pilsētas kapu teritoriju, pievienojot pilsētas administratīvajai teritorijai zemes gabalu, kas šobrīd atrodas Kocēnu novada administratīvajā teritorijā, Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā šāda iespēja nav paredzēta.

Šis jautājums var izrādīties aktuāls arī saistībā ar iepriekšminēto likuma nepilnību, kas saistīta ar Olaines un Raunas novadu.

3) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 2. pielikums tika pieņemts bez tiesību aktos noteiktajām konsultācijām ar vietējo teritoriju iedzīvotājiem.

Saskaņā ar Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 7. panta pirmo daļu – novadus, izvērtējot valsts un pašvaldības iedzīvotāju intereses, Ministru kabineta atzinumu un ieinteresēto pašvaldību lēmumus, nosaka šā likuma 2. pielikumā. Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 5. pantā ir noteikts, ka vietējās varas teritoriju robežu izmaiņas nav atļauts izdarīt bez iepriekšējas konsultēšanās ar attiecīgo vietējo varu, pēc iespējas ar referenduma starpniecību, kur tas ir likumīgi atļauts. No likuma «Par pašvaldībām» 61.¹ panta otrās daļas 1.punkta savukārt izriet, ka publiskā apspriešana jārīko par pašvaldības administratīvās teritorijas robežas grozīšanu.

Par Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 2. pielikumā minēto novadu izveidošanu (un to robežām) konsultācijas ar pašvaldības iedzīvotājiem publiskās apspriešanas ceļā visbiežāk nenotika, kas ļauj apšaubīt administratīvi teritoriālā iedalījuma atbilstību iedzīvotāju vajadzībām.

4) Administratīvo teritoriju un padzīvoto vietu likumā var konstatēt nepilnības, kas saistītas ar tiesiskā regulējuma trūkumu jaunu novada pašvaldību izveidošanai.

Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā ir paredzēta jaunu novada pašvaldību izveidošanas iespēja, bet nav paredzēta kārtība, kādā tas notiek. Tādējādi likumā ir nepieciešams izdarīt grozījumu un papildināt likumu, nosakot attiecīgu

kārtību, kādā jāpieņem pašvaldību lēmums par jauna novada pašvaldības izveidošanu; nosakot jaunizveidotā novada finansēšanas kārtību; mantu un saistību sadales kārtību; pašvaldības lēmumu spēkā stāšanās kārtību un nosacījumus, lai novadu pašvaldībās tiek nodrošināta to sniegto pakalpojumu nepārtrauktība.

5) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā var konstatēt nepilnības, kas saistītas ar novadu pašvaldību administratīvo teritoriju robežu aprakstīšanai regulējuma trūkumu. No likuma neizriet nosacījumi (uzstādījumi un kritēriji) novada pašvaldību administratīvo teritoriju robežu aprakstīšanai.

6) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā nav minēta atšķirība starp novadu un republikas pilsētu administratīvajām teritorijām, kas liek apšaubīt šāda administratīvi teritoriālā iedalījuma ilglaicību, ja tiek veidotas apriņķu pašvaldības vai netiek izdarīti papildinājumi normatīvajos tiesību aktos, reglamentējot republikas pilsētu un novadu pašvaldību savstarpējās attiecības, piemēram, valsts pārvaldes funkciju izpildē, šo funkciju finansēšanas kārtībā utt.

Nav paredzēta arī republikas pilsētu administratīvo teritoriju paplašināšanās, kas saistīta ar pašvaldību saimniecisko attīstību, tāpēc nopietni jāpārdomā iespēja Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā paredzēt novadu pašvaldību pievienošanu republikas pilsētām.

7) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā nav minēti kritēriji reģionālo pašvaldību – apriņķu, izveidošanai, kā arī apriņķu skaits, kas būtiski apgrūtinās Apriņķu pašvaldību izveidošanas likuma pieņemšanu.

Patlaban valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma struktūra turpina mainīties un droši var paredzēt turpmākas tendences lielāku novadu administratīvo teritoriju izveidošanai. Ir sagaidāma esošos novadu administratīvo teritoriju sadalīšana. Šie procesi var būt saistīti gan ar kļūdām vietējās administratīvi teritoriālās reformas norisē, gan centieniem padarīt pēc iespējas efektīvus pašvaldības pakalpojumus. Būtisks izaicinājums ir republikas pilsētu pašvaldību turpmākie attīstības virzieni un to pilsētu, kuru administratīvā teritorija robežojas ar republikas pilsētu teritoriju, ietekme uz novadiem. Arī apriņķu administratīvo teritoriju izveidošana un republikas pilsētu administratīvo teritorijas paplašināšanās būs aktuāli dienas kārtības jautājumi, diskutējot par Latvijas administratīvi teritoriālā iedalījuma izmaiņām.

1.2. Rajonu administratīvi teritoriālā reforma

Aktuālā situācija rajonu pašvaldībās 2009. gadā bija šāda: «Raksturīgi, ka vairumā gadījumu vietējo un rajona pašvaldību kompetence pārklājas [...] vai tiek mākslīgi «sameklēta», finanšu izlietojuma jautājums no lietderības apsvērumiem ir diskutējams [...], daudziem vietējo pašvaldību priekšsēdētājiem rajona pašvaldību padomju sēdes liek garlaikoties. [...] jāatzīst, ka rajonu pašvaldības nereti būtiski atbalsta vietējās pašvaldības, taču ir izveidojusies situācija, ka atsevišķu vietējo pašvaldību vājuma dēļ vēl viens pārvaldes līmenis nodarbojas ar tiem pašiem jautājumiem. Šādu situāciju, no administratīvo tiesību viedokļa, valsts pārvaldē nedrīkst pieļaut.»⁵⁸⁷

Vēl 2008. gada janvārī tika pieļauts, ka rajona pašvaldības, neraugoties uz vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanu, savu darbību varētu arī turpināt. Tomēr bija vairāki būtiski argumenti, kas šādu iespējamību lika noraidīt.

Pirmkārt, ja rajona pašvaldības reorganizācija tiek veikta pēc 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām, rajona padomi kā lēmēj institūciju atsevišķu rajonu bijušajās administratīvajās teritorijās saskaņā ar likumu «Par pašvaldībām» vairs nevarēja izveidot, turklāt būtu ļoti apšaubāma tās spēja pieņemt lēmumus (piem., Gulbenes un Ventspils novadā, kā arī citos rajonos, jo vidēji Latvijā rajonu administratīvajā teritorijā tika veidoti divi – četri novadi, izņemot Rīgas rajonu).

Otrkārt, ja arī tiktu pieļauta šāda situācija, rajonu pašvaldības pastāvēšana bez padomes prasītu likumā «Par pašvaldībām» izdarīt būtiskus grozījumus, bet līdz ar to tāpat neskaidra būtu šādas iestādes, atrašanās vieta valsts pārvaldes sistēmā.

Treškārt, tādējādi nevarētu izdarīt grozījumus vairākos ar rajona pašvaldību darbību saistītos likumos, kopsakarībās precizējot republikas pilsētu un novadu kompetenci, kas savukārt var izraisīt pretrunas likumos. Minētie argumenti tika atzīti par pietiekami būtiskiem, lai uzsāktu rajona pašvaldību reorganizāciju.

Atsevišķs rajonu administratīvi teritoriālās reformas likums tā arī netika pieņemts, bet rajonu administratīvo teritoriju izmaiņu pamatā bija rajona pašvaldību reorganizācijas process. Īstenotā rajona pašvaldības reorganizācija, sadalot

⁵⁸⁷ Šajā nodaļā plaši izmantoti promocijas darba autora 2008. un 2009. gada pētījumi par rajona pašvaldības reorganizācijas norisi, arī kopīgajā publikācijā ar bijušās Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas Juridiskā departamenta direktori *Kristīni Jaunzemi* norādītās atziņas: **Jaunzeme K., Stucka A.** Rajonu pašvaldību reorganizācijas aktuālie jautājumi // *Jurista Vārds*, 2009, Nr. 10 (553).

pašvaldības kompetenci, mantu un citus resursus starp plānošanas reģioniem un vietējām pašvaldībām, bija unikāls un teorētiskas izpētes vērts gadījums visas ES līmenī, jo līdzīgi ārvalstu piemēri rajonu pašvaldību reorganizācijai netika izmantoti.

Šajā pētījuma apakšnodaļā tiks piedāvāts rajonu pašvaldību reorganizācijas procesa juridiskais raksturojums.⁵⁸⁸

1.2.1. Rajonu pašvaldību reorganizācijas juridiskais pamats

Rajona pašvaldību reorganizāciju pamatā regulēja Rajona pašvaldību reorganizācijas likums⁵⁸⁹ un Ministru kabineta 2008. gada 2. septembra noteikumi Nr. 713 «Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība»⁵⁹⁰. Papildus tika izdarīti grozījumi vairākos likumos un Ministru kabineta noteikumos, kuros tika paredzēta rajona pašvaldības kompetences sadale starp vietējām pašvaldībām un plānošanas reģioniem.

Izstrādājot Rajona pašvaldību reorganizācijas likumprojektu, tā autori saskārās ar vismaz trim būtiskām problēmām: pirmkārt, līdzīgi gadījumi Latvijas un Eiropas praksē, kad sadala atvasinātu publisku personu – pašvaldību, nebija bijuši, tāpēc pārņemt pozitīvo ārvalstu pieredzi nebija iespējams; otrkārt, vietējo pašvaldību reorganizācija notika divreiz – pēc vietējo pašvaldību vēlēšanām, kad izveidojās jaunās novadu pašvaldības, un 2010. gadā, kad beidzās rajonu pašvaldību vēlēšanas un rajona pašvaldības padomes administrācija iekļāvās atbildīgā novada pašvaldības administrācijā, kas bija pietiekami neefektīvi no pašvaldības darba organizācijas viedokļa, kā arī varēja ietekmēt pašvaldību sniegto pakalpojumu kvalitāti; treškārt, netika pieņemts konceptuāls politisks lēmums par apriņķa pašvaldību izveidošanas nosacījumiem (reģionālo administratīvi teritoriālo reformu), tādējādi izraisot neskaidrības par apriņķa pašvaldību kompetenci un iespējamajām attiecībām ar vietējām pašvaldībām.

Pirmā problēma tika atrisināta tādējādi, ka Rajona pašvaldības reorganizācijas likuma izstrādes pamatā tika izmantots Valsts pārvaldes iekārtas likuma 15. panta

⁵⁸⁸ Ņemot vērā salīdzinoši īso laika periodu, kas pagājis kopš rajona pašvaldību reorganizācijas, teorētiska rakstura pētījumi līdz šim vēl nav tikuši veikti, tāpēc šajā promocijas darba apakšnodaļā praktiski nav iekļauti citu autoru pētījumu teorētiska rakstura atziņas.

⁵⁸⁹ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

⁵⁹⁰ Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība: MK noteikumi Nr. 713 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 2. oktobris, Nr. 153 (3937). Spēkā neesoši.

«Tiešās pārvaldes iestādes izveidošana, reorganizācija un likvidācija» trešās daļas 4. punktā noteiktais tiešās pārvaldes iestādes reorganizācijas «algoritms» – tiešās pārvaldes iestādi reorganizē, visas tās struktūrvienības sadalot starp citām tiešās pārvaldes iestādēm. Rezultātā sadalāmā iestāde beidz pastāvēt.⁵⁹¹ Šajā gadījumā atvasināta publiska persona – rajona pašvaldība – tika uzverta kā pašvaldības «institūciju summa», kas pēc noteiktiem kritērijiem tiek «sadalīta» starp novada un jaunizveidoto republikas pilsētu pašvaldībām, kā rezultātā rajona pašvaldība beidz pastāvēt. No minētā izrietēja, ka rajona pašvaldība tiek nevis likvidēta, bet reorganizēta, sadalot rajona pašvaldības mantu, finanšu līdzekļus, institūcijas, tiesības un saistības (turpmāk – rajona pašvaldības resursi) starp novadu un jaunizveidoto republikas pilsētu pašvaldībām. Tādējādi arī tika nodrošināta rajona pašvaldības darbinieku saglabāšana un funkciju izpildes nepārtrauktība.

Risinot otro problēmu, noteiktā laikposmā tika saskaņotas darbības, lai novadu izveidošanai pēc 2009. gada pašvaldību vēlēšanām netraucētu rajona pašvaldību reorganizācija. Tādējādi no likuma regulējuma izrietēja, ka rajona pašvaldības reorganizācija notika četros posmos.

Pirmajā posmā, kas sākās ar likuma pieņemšanu un beidzās 2008. gada 31. decembrī, rajona pašvaldības padome saskaņā ar Ministru kabineta 2008. gada 2. septembra noteikumiem Nr. 713 «Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība»⁵⁹² izstrādāja rajona pašvaldību reorganizācijas plānu, sadalot rajona pašvaldības resursus novadu pašvaldībām, kā arī jaunizveidoto republikas pilsētu pašvaldībām (Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma 4. panta pirmā daļa).⁵⁹³

Otrajā posmā, no 2009. gada 1. janvāra līdz 2009. gada 1. martam, rajona pašvaldības reorganizācijas plānu izvērtēja Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija un, ja nepieciešams (piemēram, rajona pašvaldības padome nav vienojusies par noteikta rajona pašvaldības resursa sadali), lēmumu par attiecīgās rajona pašvaldības resursa sadalīšanu pieņēma Ministru kabinets (Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma 8. panta pirmais teikums).⁵⁹⁴

Trešajā posmā, no 2009. gada 1. marta (ja ir izveidotas attiecīgas novada pašvaldības) līdz 2009. gada 31. decembrim, saskaņā ar rajona pašvaldību

⁵⁹¹ Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 21. jūnijs, Nr. 94.

⁵⁹² Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība: MK noteikumi Nr. 713 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 2. oktobris, Nr. 153 (3937). Spēkā neesoši.

⁵⁹³ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

⁵⁹⁴ Turpat.

reorganizācijas plānu, notika faktiskā rajona pašvaldības resursu sadale starp izveidotajām novadu un republikas pilsētu pašvaldībām (Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma 8. panta otrais teikums).

Ceturtajā posmā – pēc 2010. gada 1. janvāra – notika rajona pašvaldību finanšu un citu dokumentu nodošana par dokumentu uzglabāšanu atbildīgajām valsts pārvaldes iestādēm.

Vienlaikus jāatzīmē, ka rajona pašvaldību reorganizācijas process saturēja daudz dažādu juridiska rakstura nianšu, kuru piemērošana praksē radīja daudz jautājumu.

1.2.2. Rajona pašvaldības kompetences sadale

Neapšaubāmi nozīmīgākais jautājums rajona pašvaldības reorganizācijas procesā bija rajona pašvaldību funkciju turpmākā izpilde, jo bija jāpieņem lēmums par šo funkciju izpildes nodošanu pašvaldībām vai citām valsts pārvaldes iestādēm. Viennozīmīgas izpratnes par rajona pašvaldību funkciju apjomu valstī nebija, jo rajona pašvaldību kompetence dažādiem rajoniem bija atšķirīga. Pamatā šīs atšķirības bija saistītas ar atšķirīgiem vietējo pašvaldību rajona pašvaldībām nodotajiem valsts pārvaldes uzdevumiem, kā arī dažādību rajona pašvaldību īstenotajās brīvprātīgajās iniciatīvās.

Lai noskaidrotu rajona pašvaldību redzējumu par rajona pašvaldību funkciju turpmāku izpildi, promocijas darba autors 2008. gadā apmeklēja visu 26 rajonu pašvaldību padomēs. Rajona pašvaldības padomju viedokļi bija dažādi un tie bija saistīti ne tikai ar rajona, bet arī ar vietējo pašvaldību, kompetences pārdali. Vienlaikus visu rajonu pašvaldībās uzskatīja, ka vietējām pašvaldībām nodotajām rajona pašvaldību funkcijām jābūt vienādām, neraugoties uz to, ka šo funkciju izpildei to rīcībā var arī nebūt nepieciešamo infrastruktūras objektu un finansējuma. Šādā gadījumā, lai minētā kompetence tomēr tiktu nodrošināta, rajonu pašvaldību padomes izeju saskatīja vietējo pašvaldību sadarbībā. Aptaujā iezīmējās fakts – jo mazāks skaits novadu tiek veidots rajona administratīvajā teritorijā, jo mazāk bija iebildumu par rajona pašvaldības kompetences pārņemšanu novadu pašvaldībām.⁵⁹⁵

⁵⁹⁵ Ja raksturo dažādu rajona pašvaldību viedokļus par to kompetences sadali, kurus promocijas darba

Rezultātā tika pieņemts politisks lēmums par rajona pašvaldības kompetences nodošanu vietējām pašvaldībām – novadiem un jaunizveidotajām republikas pilsētu pašvaldībām (Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma 1. un 16. pants)⁵⁹⁶. Nekādi pētījumi par funkciju izpildes efektivitāti un lietderību, ieskaitot iespēju atsevišķu rajona pašvaldības kompetenci nodot valstij, netika veikti.

Par apriņķa pašvaldību izveidošanu un atsevišķu rajona pašvaldību institūciju un kompetences nodošanu apriņķa pašvaldībām tika pieņemts konceptuāls lēmums, ka apriņķa pašvaldības uz rajona pašvaldību bāzes netiks veidotas.

Palika tikai viens konceptuāls jautājums – ko darīt ar rajonu pašvaldību īstenoto sabiedriskā transporta organizēšanas funkciju, kuras izpildē noteicoša nozīme bija novada pašvaldības teritorijas lielumam, kas dažādām novadu pašvaldībām būtiski atšķīrās. Tādējādi tika pieņemts politisks lēmums šo funkciju ar 2010. gada 1. janvāri nodot izpildei plānošanas reģioniem.⁵⁹⁷ Citādā veidā rajona pašvaldību reorganizācija ar valsts reģionālās pārvaldes veidojumiem netika saistīta.

1.2.3. Rajona pašvaldības reorganizācijas plāns un rajona resursu sadales kritēriji

Rajona pašvaldības reorganizācijas galvenais juridiskais dokuments, kurā rajona pašvaldības padomes locekļi vienojās par rajona pašvaldības resursu sadali, bija rajona pašvaldības reorganizācijas plāns.

Saskaņā ar Ministru kabineta 2008. gada 2. septembra noteikumu Nr. 713 «Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība» 2. punktu: «Reorganizācijas plāns nosaka rajona pašvaldības mantas, finanšu līdzekļu, institūciju, tiesību un saistību sadali un nodošanu novadu pašvaldībām, jaunizveidoto republikas pilsētu pašvaldībām (turpmāk – vietējām pašvaldībām) un plānošanas reģioniem.

autors noskaidroja pašvaldību aptaujā, tad, piemēram, Limbažu un Bauskas rajona pašvaldības padome uzskatīja, ka veselības aprūpes pieejamības nodrošināšanas funkcija ir jānodod valstij; Valmieras rajona pašvaldības padome uzskatīja, ka valstij ir jānodod sabiedriskā transporta organizācijas funkcija, civilās aizsardzības pasākumu nodrošināšanas funkcija un izglītības jautājumu risināšana; arī Valkas rajona pašvaldības padome uzskatīja, ka izglītības jautājumu risināšana ir jānodod valstij. Vairākas rajona pašvaldību padomes (Ventspils rajona padome, Rēzeknes rajona padome, Balvu rajona padome) iebilda pret rajona pašvaldības funkciju nodošanu reģionālajām pašvaldībām, pat ja tiek pieņemts lēmums tādas veidot.

⁵⁹⁶ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

⁵⁹⁷ Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 4. jūlijs, Nr. 106 (3682).

Reorganizācijas plāns sastāv no konstatējošās daļas un lēmumu daļas, kur norādīta informācija par rajona pašvaldības institūcijām (1. pielikums), rajona pašvaldības nekustamajiem īpašumiem (2. pielikums), rajona pašvaldības saistībām (3. pielikums), to sadali un nodošanu vietējām pašvaldībām un plānošanas reģioniem»⁵⁹⁸. Savukārt šo noteikumu 3. punktā bija noteikts: «Reorganizācijas plāns ir saistošs vietējām pašvaldībām un plānošanas reģioniem, kā arī to padotībā esošām pastarpinātās pārvaldes iestādēm un amatpersonām, uz kurām tas attiecas.»⁵⁹⁹

Tādējādi izveidojās īpatnēja juridiska situācija, ka likvidētas pašvaldības lēmēj institūcija (rajona pašvaldības padome), bija pieņēmusi saistošu lēmumu vietējai pašvaldībai, kas vēl nebija izveidota, radot likumsakarīgu jautājumu, vai šis plāns jaunizveidotai novada pašvaldībai ir saistošs.⁶⁰⁰

Īpašas analīzes vērti ir Ministru kabineta 2008. gada 2. septembra noteikumos Nr. 713 «Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība» 10. punktā noteiktās pašvaldības resursu sadales vadlīnijas.

Saskaņā ar šo noteikumu 10. punktu: «10. Rajona reorganizācijas komisija un rajona padome, izstrādājot un lemjot par reorganizācijas plānu, pēc iespējas ievēro šādas mantas, institūciju, finanšu līdzekļu, tiesību un saistību sadales vadlīnijas: 10.1. rajona pašvaldības iestāžu un struktūrvienību kustamā manta un valdījumā un turējumā esošā nekustamā manta nav dalāma, un saskaņā ar reorganizācijas plānu to pārņem tā vietējā pašvaldība vai plānošanas reģions, kurai iestādi vai struktūrvienību nodod; 10.2. rajona pašvaldības iestādes nav dalāmas, izņemot gadījumu, ja tām ir teritoriālas iestādes vai struktūrvienības, kurām pēc iespējas nodod to rīcībā esošo kustamo mantu; 10.3. rajona pašvaldībai piederošs vai piekrītošs nekustamais īpašums un no tā izrietošās tiesības un saistības piekrīt tai vietējai pašvaldībai, kuras administratīvajā teritorijā tas atrodas; 10.4. ja rajona pašvaldībai piederošs vai piekrītošs nekustamais īpašums atrodas republikas pilsētas pašvaldības administratīvajā teritorijā, tad: 10.4.1. nekustamais īpašums piekrīt pēc iedzīvotāju skaita lielākajam novadam atbilstoši Iedzīvotāju reģistra datiem; 10.4.2. rajona pašvaldības iestāde un tās valdījumā vai turējumā esošais rajona pašvaldībai

⁵⁹⁸ Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība: MK noteikumi Nr. 713 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 2. oktobris, Nr. 153 (3937). Spēkā neesoši

⁵⁹⁹ Turpat.

⁶⁰⁰ Šādu īpatnēju situāciju varēja nepieļaut, ja rajona pašvaldības reorganizācijas plānu būtu izstrādājušas līdz 2008. gada 31. decembrim, kas būtu termiņš arī novadu pašvaldību izveidošanai, kuru priekšgalā būtu apvienoto pašvaldību domju deputāti un rajona padomes locekļi, kas līdz 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām izpildītu attiecīgo rajona pašvaldības reorganizācijas plānu.

piejerošais vai piekrītošais nekustamais īpašums piekrīt pēc iedzīvotāju skaita lielākajam novadam atbilstoši Iedzīvotāju reģistra datiem. Šajā gadījumā reorganizācijas plānā var lemt arī par kopīgas iestādes izveidošanu; 10.5. no rajona pašvaldības līgumiem izrietošās tiesības un saistības pārņem tā vietējā pašvaldība, kuras administratīvajā teritorijā ir līguma izpildes vieta; 10.6. saistības un manta, kas iegūta, īstenojot noslēgtos līgumus par Eiropas Savienības un citu finanšu instrumentu finansējuma vai līdzfinansējuma piešķiršanu, nav dalāma, un tās pārņem tā vietējā pašvaldība, kuras teritorijā ir līguma izpildes vieta. Ja līguma izpildes vietas ir vairākas, saistības un mantu pārņem tā vietējā pašvaldība, kuras teritorijā ieguldīta lielāka finansējuma daļa; [...] 10.8. tiesības un saistības, kuras izriet no rajona pašvaldības iestādes darbības nodrošināšanas, pārņem reorganizācijas plānā noteiktā vietējā pašvaldība, kurai iestādi nodod.»⁶⁰¹

No minētā izrietēja, ka Ministru kabinets noteikumos nebija piedāvājis striktus kritērijus rajona pašvaldību institūciju nodošanai, bet vadījies pēc principa, ka lēmumu par attiecīgās institūcijas nodošanu novada vai republikas pilsētas pašvaldībai patstāvīgi pieņems attiecīgā rajona padome, pēc iespēja pieturoties valdības piedāvātajai vadlīnijai. Minētais bija saistīts ar apstākli, ka Ministru kabinets nevarēja piedāvāt ideālu «algoritmu» rīcībai ar rajona pašvaldības resursiem tāpēc lēmuma pieņemšana tika atstāta pašu rajona pašvaldības padomju kompetencē. Jāatzīmē, ka vēlamie kritēriji rajona pašvaldības resursu sadalei, tika noteikti Ministru kabineta noteikumos nevis likumā. Minētais bija saistīts ar faktu, ka parlamenta deputāti, neraugoties uz jautājuma svarīgumu, nespēja vienoties par ideāliem kritērijiem visos rajona pašvaldību resursu sadales gadījumos, tāpēc šo jautājumu likumā vienkārši «nerisināja».

1.2.4. Rajona pašvaldības resursu sadale

Saskaņā ar Ministru kabineta 2008. gada 2. septembra noteikumu Nr. 713 «Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība» 10.1. apakšpunktu «izstrādājot rajona pašvaldību reorganizācijas plānu un paredzot tajā rajona pašvaldības institūciju sadali, rajona padome pēc iespējas ņem vērā vadlīniju, ka rajona pašvaldības iestāžu un

⁶⁰¹ Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība: MK noteikumi Nr. 713 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 2. oktobris, Nr. 153 (3937). Spēkā neesoši.

struktūrvienību kustamā manta un valdījumā un turējumā esošā nekustamā manta nav dalāma. Saskaņā ar reorganizācijas plānu to pārņem tā vietējā pašvaldība vai plānošanas reģions, kam iestādi vai struktūrvienību nodod». ⁶⁰² Šo noteikumu 10.2. apakšpunktā savukārt tika noteikts: «Rajona pašvaldības iestādes nav dalāmas, izņemot gadījumu, ja tām ir teritoriālas iestādes vai struktūrvienības, kurām nodod to rīcībā esošo kustamo mantu.» ⁶⁰³

Arī praksē visbiežāk notika tā, ka rajona pašvaldības reorganizācijas plānā rajona pašvaldības padome vienojās un rajona pašvaldības institūcija novada pašvaldībai tika nodota pēc tās atrašanās vietas attiecīgajā jaunizveidotajā novada pašvaldības teritorijā. Tas, pēc promocijas darba autora ieskata, arī bija pašsaprotami un atbilda attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēm. Tomēr gadījās arī izņēmumi, kad rajona pašvaldības padomes locekļiem bija grūtības panākt šādu vienošanos, un tas pamatā bija saistīts ar trim gadījumiem. Pirmkārt, vietējās pašvaldības iebilda pret rajona pašvaldības centrālās administrācijas pārņemšanu, jo uzskatīja, ka to ir iespējams sadalīt starp dažādām novadu pašvaldībām vai likvidēt vēl 2009. gadā. Otrkārt, vietējās pašvaldības iebilda pret lielu un izmaksās dārgu institūciju un tām piesaistīto nekustamo īpašumu pārņemšanu. Treškārt, strīdi radās par kapitālsabiedrību (kapitāldaļu) sadali.

Raksturojot rajona pašvaldības centrālās administrācijas sadales problēmas, jāatzīmē, ka rajona pašvaldība pēc 2009. gada 1. jūlija, kad beidzās rajona padomes pilnvaras, ieguva publisko tiesību juridiskās personas – reorganizējamās rajona pašvaldības – statusu. Reorganizējamās rajona pašvaldības lēmējorgāns bija atbildīgās novada pašvaldības dome (tās pašvaldības dome, par kuru rajona pašvaldības reorganizācijas plānā vienojušās vietējās pašvaldības), kas koordinēja rajona pašvaldības reorganizācijas plāna izpildi, nodrošinot reorganizējamā rajona pašvaldības darba nepārtrauktību un vadīja rajona pašvaldības vadītāja – rajona pašvaldības izpilddirektora – darbu.

Praksē par šo uzdevumu bija arī atbildīgo novada pašvaldību domju jautājumi. Pirmais jautājums bija par novada pašvaldības domes deputātu atlīdzību par pienākumiem, ko tie veica, pildot atbildīgās novada domes deputātu amata pienākumus. Otrais jautājums bija par atbildību ar rajona pašvaldības reorganizāciju

⁶⁰² Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība: MK noteikumi Nr. 713 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 2. oktobris, Nr. 153 (3937). Spēkā neesoši.

⁶⁰³ Turpat.

saistītu lēmumu pieņemšanā. Atbilde uz pirmo jautājumu bija tāda, ka tas ir atbildīgo novada pašvaldības domju deputātu bezatlīdzības darbs, kas izrietēja no Ministru kabineta noteikumiem par rajona pašvaldību reorganizāciju. Turklāt piekļuve attiecīgajam rajona pašvaldības budžetam bija ierobežota, jo saskaņā ar minētajiem Ministru kabineta noteikumiem tam bija nepieciešams Ministru kabineta akcepts. Savukārt, atbildot uz otro jautājumu jānorāda, ka lēmuma pieņemšana par rajona pašvaldības kompetences jautājumiem pamatā bija «tehniska», jo bija saistīta ar attiecīgā rajona pašvaldības reorganizācijas plāna izpildes kontroli vai ārkārtēju lēmumu pieņemšanu. Neatrisināts palika jautājums par deputātu individuālo atbildību par administratīvajiem aktiem.

Reorganizējamās rajona pašvaldības darbu apkalpoja rajona pašvaldības administrācija, kas strādāja līdz 2009. gada beigām, lai nodrošinātu rajona pašvaldības institūciju sadali, kā arī rajona pašvaldības funkciju izpildi līdz brīdim, kad tās pilnvērtīgi sāk pildīt novadu pašvaldības. No minētā izrietēja, ka rajona pašvaldības centrālā administrācija savu darbību turpināja līdz 2009. gada beigām, kad pēc reorganizējamās rajona pašvaldības darbības izbeigšanas tā pārgāja atbildīgajai novada pašvaldībai (2010. gada 1. janvārī). Šā nosacījuma izņēmums bija gadījums, ja rajona pašvaldības centrālās administrācijas struktūrvienībai jau no 2008. gada tiek veikta atsevišķa grāmatvedības uzskaitē un bija nodrošināta nepieciešamo pārskatu sagatavošana, kas ļauj to nošķirt no rajona pašvaldības centrālās administrācijas. Šādā gadījumā bija iespējams līdz 2009. gada beigām novada pašvaldībai nodot kādu rajona pašvaldības centrālās administrācijas struktūrvienību.

Īpaši svarīgi šo jautājumu risināt vēl rajona pašvaldības reorganizācijas plāna ietvaros bija attiecībā uz tādām rajona pašvaldības centrālās administrācijas struktūrvienībām, kas pēc būtības pildīja nozaru iestāžu kompetenci, piemēram, būvvalde vai izglītības pārvalde. Minētais ierobežojums daudzās pašvaldībās šķita neloģisks, un tam bija savs pamats. No šāda tiesiskā regulējuma izrietēja, ka atbildīgās novada pašvaldības administrācija tika mainīta divreiz: pirmo reizi, kad pēc 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām jaunajām novadu pašvaldībām tika veidota administratīvā struktūra (turklāt rajona pašvaldību kompetence tām pārgāja ar novadu pašvaldību izveidošanas brīdi); otro reizi, kad pēc 2010. gada 1. janvāra atbildīgā novada pašvaldības administrācijas struktūrai tika pievienotas reorganizējamās rajona pašvaldības centrālās administrācijas amatpersonas. Tas loģiski izraisīja iespējamu

jaunu darbinieku skaita samazināšanu un darba devēja vienpusēju uzteikumu procesu, kas gūlās jau uz jaunā novada pašvaldības budžetu.

Radās divējāda situācija: pirmkārt, reorganizējamās rajona pašvaldības vadība centās savas centrālās administrācijas darbiniekus atbrīvot no darba līdz 2009. gada beigām, lai samaksātu atbrīvošanas kompensācijas no reorganizējamās rajona pašvaldības budžeta; otrkārt, paši rajona centrālās administrācijas darbinieki, apzinoties savu sagaidāmo likteni, centās atrast sev jaunu darba vietu, izbeidzot darba tiesiskās attiecības reorganizējamajā rajona pašvaldībā, kas savukārt atsevišķos gadījumos izraisīja problēmas rajona pašvaldību funkciju izpildes nepārtrauktībā. Tādi gadījumi bija, un īpaši lielas problēmas sagādāja rajona pašvaldības administrācijas vadītāju vēlme izbeigt darba attiecības pirms rajona pašvaldības reorganizācijas pabeigšanas.

Vēl sarežģītāka bija situācija saistībā ar vietējo pašvaldību iebildumiem pret lielu un finansiāli dārgu institūciju un tām piesaistīto nekustamo īpašumu pārņemšanu. Dažos gadījumos rajona pašvaldību sistēmā darbojās institūcijas, kuru darbībai bija nepieciešami ievērojami finanšu līdzekļi, ko institūcijai nodrošināja rajona pašvaldības budžets (piemēram, muzeji un pilis, kuru apsaimniekošanai ir izveidotas attiecīgas iestādes), vai arī kuru darbība (īstenotās funkcijas) pārsniedza attiecīgā jaunizveidotā novada pašvaldības administratīvās teritorijas robežas, kas pamatā bija saistītas ar rajona pašvaldības sociālajām funkcijām (piemēram, pensionātu darbība). Šajā gadījumā, pēc promocijas darba autora domām, bija neloģiska šādu institūciju nodošana attiecīgajām novadu pašvaldībām pēc to teritoriālās atrašanās vietas – funkciju izpildes nepārtrauktības nodrošināšanai saskaņā ar likumu bija jāveido piespiedu pašvaldību kopīgās iestādes, par to darbības teritoriju paredzot attiecīgā reorganizējamā rajona pašvaldības teritoriju. Protams, labākais šīs problēmas risināšanas paņēmieni bija uz plānošanas reģionu bāzes izveidot apriņķa pašvaldības un attiecīgās institūcijas nodot apriņķu pašvaldībām, atrisinot arī to finansēšanas jautājumu. Tas ļautu nodrošināt, ka daudzas šādas institūcijas turpinātu savu darbību un īstenotu iedzīvotājiem nepieciešamās funkcijas. Taču tas netika īstenots.

Rajona pašvaldību kapitālsabiedrību un rajona pašvaldību kapitāla daļu sadalē privātās kapitālsabiedrībās problēmas radīja, ka par kritēriju šāda rajona pašvaldību resursa sadalei tika izraudzīta kapitāla daļu proporcionāla sadalīšana starp rajona teritorijā esošajām vietējām pašvaldībām atbilstoši to teritorijā esošajam iedzīvotāju

skaitam, kam, no komercdarbības viedokļa, bija apšaubāma saimnieciskā vērtība. Bija pat gadījumi, ka pelnošas kapitālsabiedrības sadalīja kapitāla daļās atbilstoši iepriekš minētajam kritērijam, bet tādas kapitālsabiedrības, kurās ir jāiegulda ievērojami finanšu līdzekļi (piemēram, slimnīcas apkalpojošās kapitālsabiedrības, komunālo pakalpojumu kapitālsabiedrības), centās nodot vienai vietējai pašvaldībai.

Līdz ar to rajona pašvaldību kapitālsabiedrību turpmākais liktenis nebija cerīgs un visbiežāk šīs kapitālsabiedrības savu darbību izbeidza. Tāpēc lietderīgs lēmums būtu šīs kapitālsabiedrības nevis sadalīt, bet atsavināt, tādējādi veicinot privāto komercdarbību.

1.2.5. Rajona pašvaldības darbinieku pāreja

Promocijas darba autora veiktā rajona pašvaldību aptauja liecināja, ka rajona pašvaldību viedoklis par rajona pašvaldības darbinieku likteni bija gandrīz vienots, jo vairākums respondentu uzskatīja, ka rajona pašvaldību institūciju darbinieki kopā ar attiecīgo iestādi vai struktūrvienību pāriet novadu pašvaldībai. Atšķirīgi viedokļi bija tajos rajonos, kuros jau bija izveidotas novadu pašvaldības, kuru administrācijas spēja pildīt rajona pašvaldības kompetenci ar esošajiem darbinieku resursiem (piemēram, Dobeles un Talsu rajons). Šajos rajonos tika pausts uzskats, ka rajona pašvaldības darbinieki ir jāatbrīvo no darba un tiem ir jāizmaksā no darba atbrīvošanas kompensācijas.

Rajona pašvaldības darbinieku pārejai trūka īpaša tiesiskā regulējuma, kas precīzi noteiktu šo valsts pārvaldes iestāžu darbinieku statusu (piemēram, īpašs likums par publisko dienestu pašvaldībās) un atvieglotu daudzus ar šādām darbībām saistītus jautājumus, tāpēc bija jāiztieks ar Darba likumu, kas daudzos gadījumos saistībā ar pašvaldību darbiniekiem bija pietiekami neskaidrs⁶⁰⁴, taču kopā ar citiem normatīvajiem tiesību aktiem ļāva secināt dažas likumsakarības.

Saskaņā ar Darba likuma 117. panta otro daļu: «valsts pārvaldes iestāžu vai pašvaldību administratīva reorganizācija, kā arī vienas iestādes administratīvo funkciju nodošana otrai iestādei pati par sevi nevar būt par pamatu darba līguma

⁶⁰⁴ Kā jau tika minēts, rajona pašvaldību reorganizācijas norišu izpētes nolūkā promocijas darba autors apmeklēja visas rajona pašvaldības un veica tajās intervijas par rajona reorganizācijas aktuālajiem jautājumiem. Vairākums rajona pašvaldību neskaidrību bija saistīts tieši ar rajona pašvaldības administrācijas darbinieku pāreju.

uzteikumam».⁶⁰⁵ No minētā izriet, ka rajona pašvaldības reorganizācija pati par sevi nevar būt par pamatu darba līguma uzteikumam. Atbilstoši Ministru kabineta 2008. gada 2. septembra noteikumu Nr. 713 «Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība» 26., 27. un 28. punktam rajona pašvaldības institūcijas vadītājs ne vēlāk kā mēnesi pirms institūcijas pārejas informē darbiniekus par šīs institūcijas nodošanu reorganizācijas plānā⁶⁰⁶ vai Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma 9. pantā noteiktajai vietējai pašvaldībai vai plānošanas reģionam⁶⁰⁷. Rakstiskā paziņojumā ietver informāciju par pārejas datumu, pamatojumu, tiesiskajām un sociālajām sekām un pret parakstu izsniedz to darbiniekiem. Ja rajona teritorijā izveidoja vienu novadu, tad, izbeidzoties rajona padomes pilnvarām, rajona pašvaldības administrācijas un institūciju darbinieki turpināja darba tiesiskās attiecības attiecīgajā novadā vai plānošanas reģionā. Ja rajona teritorijā izveidoja vairākus novadus, tad rajona pašvaldības institūciju darbinieki līdz ar institūciju pārgāja pie reorganizācijas plānā noteiktās vietējās pašvaldības vai plānošanas reģiona; rajona pašvaldības administrācijas darbinieki pārgāja pie reorganizācijas plānā noteiktās pašvaldības.

Attiecībā uz darbinieku informēšanu par institūcijas pāreju jānorāda, ka attiecīgā institūcija pārgāja jaunizveidotā novada pašvaldībai uz reorganizācijas plāna, Ministru kabineta noteikumu vai likuma pamata, tāpēc šajā gadījumā institūcijas pāreja nebija institūcijas nodevēja un institūcijas ieguvēja savstarpējas vienošanās rezultāts. Paziņojumā par institūcijas pāreju ietvēra tikai informāciju par institūcijas pārejas datumu atbilstoši rajona pašvaldības reorganizācijas plānam. Institūcijas pāreja pati par sevi nevarēja radīt izmaiņas nodarbinātības (darba līgumu) nosacījumos. Saistībā ar institūcijas pāreju nebija arī nepieciešama darbinieku brīdināšana par darba līguma grozījumiem; darba līguma grozījumi ar darbiniekiem, izņemot institūcijas vadītāju, nav nepieciešami, ja vien novada pašvaldībā nelemj citādi.

Tā kā atbilstoši Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma Pārejas noteikumu 13. punktam novada pašvaldība bija attiecīgajā novadā iekļauto vietējo pašvaldību institūciju, finanšu, mantas, tiesību un saistību pārņēmēja, rajonu pilsētu, pagastu un novadu institūciju darbinieki pārgāja darbā uz novadu, kas bija tajā

⁶⁰⁵ Darba likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2001. gada 6. jūlijs, Nr. 105 (2492).

⁶⁰⁶ Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība: MK noteikumi Nr. 713 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 2. oktobris, Nr. 153 (3937). Spēkā neesoši.

⁶⁰⁷ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

apvienoto pašvaldību institūciju, finanšu, mantas, tiesību un saistību pārņēmējs.⁶⁰⁸ Jāatzīmē, ka jautājumā par novadu veidošanu darba tiesiskajā regulējumā nebija paredzētas speciālas tiesību normas attiecībā uz darbinieku informēšanu par institūcijas pāreju, taču darba devēja pienākums bija darbiniekiem piemērotā veidā sniegt informāciju par pašvaldības darbību pēc 2009. gada 1. jūlija. Vietējā pašvaldība varēja izlemt, vai pēc analogijas piemērot Ministru kabineta 2008. gada 2. septembra noteikumu Nr. 713 «Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība» 26. punktu, kurā noteikts, ka rajona pilsētas, pagasta vai novada institūcijas vadītājs ne vēlāk kā mēnesi pirms institūcijas pārejas rakstiskā paziņojumā informē darbiniekus par šīs institūcijas pāreju uz novada pašvaldību ar 2009. gada 1. jūliju.⁶⁰⁹ Rajona pilsētas, pagasta vai novada pašvaldībā var vienoties arī par citu darbinieku informēšanas kārtību, piemēram, sasaukt darbinieku kopsapulci un informēt par darba tiesisko attiecību turpināšanu pēc 2009. gada 1. jūlija, kad darbību sāks 2009. gada vietējo domju vēlēšanās ievēlētā novada pašvaldība. Arī šajā gadījumā institūcijas pāreja pati par sevi nevarēja radīt izmaiņas nodarbinātības (darba līgumu) nosacījumos. Saistībā ar institūcijas pāreju nebija arī nepieciešama darbinieku brīdināšana par darba līguma grozījumiem; darba līguma grozījumi ar darbiniekiem, izņemot institūcijas vadītāju, nebija nepieciešami, ja vien novada pašvaldībā nelēma citādi.

Jautājumā par darbinieku skaita samazināšanu, darba līgumu grozījumiem un darbinieku atlaišanu pēc novadu pašvaldību izveidošanas un rajonu pašvaldību reorganizācijas jāakcentē, ka saskaņā ar spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem vietējo pašvaldību funkcijas netika samazinātas, savukārt rajonu pašvaldību funkcijas pārņēma vietējās pašvaldības (izņemot bijušo rajonu funkciju sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšanā, ko pārņēma plānošanas reģions). Turklāt rajonu pašvaldību reorganizācijas sakarā Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma 16. Pantā noteikts, ka rajona pašvaldības institūcijas (gan līdz nodošanai vietējai pašvaldībai vai plānošanas reģionam, gan pēc tās) nodrošina bijušās rajona pašvaldības funkciju izpildi rajona teritorijā līdz 2009. gada 31. decembrim, ja vietējās pašvaldības nav lēmušas citādi.⁶¹⁰ Līdz ar to jebkura darbinieku skaita samazināšana ir skatāma kontekstā ar iespējām nodrošināt normatīvajos aktos noteikto funkciju izpildi.

⁶⁰⁸ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).

⁶⁰⁹ Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība: MK noteikumi Nr. 713 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 2. oktobris, Nr. 153 (3937). Spēkā neesošs.

⁶¹⁰ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

Gadījumā, ja ir nepieciešams samazināt darbinieku skaitu, bija piemērojamas Darba likuma normas, kā arī vērā ņemami darba koplīgumu un darba līgumu nosacījumi.

Rajonu pašvaldību reorganizācijas un novadu veidošanas gadījumā darba tiesisko attiecību izbeigšanas tiesiskais pamats nevarēja būt Darba likuma 101. panta pirmās daļas 10. punkts, jo ne rajona pašvaldība, ne arī rajonu pilsētu, pagastu, novadu pašvaldības un to institūcijas vietējo pašvaldību reformas rezultātā pašas par sevi netika likvidētas. Saskaņā ar Darba likuma 101. panta sesto daļu pirms darba līguma uzteikšanas darba devējam ir pienākums noskaidrot, vai darbinieks ir darbinieku arodbiedrības biedrs.⁶¹¹

Jautājumā par rajonu, novadu, rajonu pilsētu pagastu pašvaldībās noslēgtiem koplīgumiem rajonu pašvaldību reorganizācija un arī novadu veidošana nebija pamats noslēgto koplīgumu vienpusējai darbības izbeigšanai.⁶¹²

Atsevišķās pašvaldībās tika mēģināts piemērot Darba likuma tiesisko regulējumu par darbinieku kolektīvo atlaišanu taču, tā kā Darba likuma 105. panta trešās daļas 2. punkts neattiecas uz valsts pārvaldes iestādēs, to skaitā pašvaldībās, nodarbinātajiem, kolektīvā atlaišana netika īstenota.⁶¹³

1.2.6. Ministru kabineta loma rajonu pašvaldību reorganizācijā

Par juridiski inovatīvu jāatzīst Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma regulējums strīdus par rajona pašvaldību resursu sadalīšanu, pieņemot attiecīgu lēmumu, risināt Ministru kabinetā. No šā likuma 7. panta pirmās daļas izrietēja: «Ja rajona padome nepieņem reorganizācijas plānu, Ministru kabinets izdod noteikumus par attiecīgās rajona pašvaldības reorganizāciju.»⁶¹⁴ Panta otrajā daļā ir noteikts: «Ja rajona padome reorganizācijas plānā nav paredzējusi visu rajona pašvaldības institūciju, mantas, finanšu līdzekļu, tiesību un saistību nodošanu vai šis plāns citādi ir pretrunā normatīvo aktu prasībām, Ministru kabinets, lai novērstu plānā konstatētos

⁶¹¹ Darba likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2001. gada 6. jūlijs, Nr. 105 (2492).

⁶¹² Turpat.

⁶¹³ Turpat.

⁶¹⁴ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

trūkumus, izdod noteikumus par attiecīgās rajona pašvaldības reorganizāciju».⁶¹⁵ Saskaņā ar panta trešo daļu: «Ja rajona padome likumā noteiktajā kārtībā ir pieņēmusi reorganizācijas plānu, tomēr šā likuma 5. panta otrajā daļā minēto vietējo pašvaldību priekšsēdētāji nepiekrīt atsevišķu institūciju, mantas, finanšu līdzekļu, tiesību un saistību pārņemšanai, Ministru kabinets lemj, kam nododama attiecīgā institūcija, manta, finanšu līdzekļi, tiesības vai saistības.»⁶¹⁶

Iepazīstoties ar minēto likuma regulējumu, rodas jautājums, kādi kritēriji Ministru kabinetam bija jāievēro, lai pieņemtu šādu lēmumu un piespiedu kārtā attiecīgo rajona pašvaldības resursu nodotu vietējai pašvaldībai? Vai attiecīgi rajona pašvaldības resursu Ministru kabinets var nodot kādai tiešās pārvaldes iestādei vai atsavināt, ja resursa uzturēšana ir acīmredzami finansiāli neizdevīga?

No Ministru kabineta 2008. gada 2. septembra noteikumiem Nr. 713 «Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība» šīs vadlīnijas it kā izriet, bet ir jāņem vērā nosacījums, ka jāpiemēro «pēc iespējas». Tādējādi Ministru kabinetam, nododot novada pašvaldībai attiecīgo rajona resursu, būtu jāvadās no lietderības apsvērumiem, pēc būtības izlemjot par vietējās pašvaldības autonomās kompetences saturu.

Juridiski īpatnēja situācija varēja izveidoties, ja attiecīgais rajona pašvaldības resurss (piemēram, iestāde) tiek izmantots teritorijā, kas pārsniedz attiecīgās vietējās pašvaldības darbības teritorijas robežas, vai tā darbības nodrošināšanai (piemēram, iestādes uzturēšanai) ir nepieciešami finanšu līdzekļi, kuru attiecīgajai novada pašvaldībai, kas varētu iegūt noteikto rajona pašvaldības resursu, trūkst. Šajā gadījumā Ministru kabinetam (valstij), pēc autora ieskata, attiecīgais resurss būtu jāpārņem.

Viennozīmīgi, ka attiecīgā resursa nodošana «piespiedu kārtā», neparedzot finanšu palīdzību vai tiesisko regulējumu resursa tālākai izmantošanai, būtu bijis pamats vērsties Satversmes tiesā, lai šādu regulējumu atzītu par neatbilstošu Eiropas Vietējo pašvaldību hartai un likumam «Par pašvaldībām» saistībā ar jaunu valsts pārvaldes funkciju nodošanu pašvaldībām bez attiecīga nodrošinājuma.

Praksē šādas situācijas gan neizveidojās, jo gadījumi, kad Ministru kabinetam bija nepieciešams precizēt rajonu pašvaldību reorganizācijas plānu, pamatā bija

⁶¹⁵ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

⁶¹⁶ Turpat.

saistīti ar tehniskām neprecizitātēm un to novēršanu vai arī Ministru kabinetā vietējām pašvaldībām par attiecīgā resursa pārņemšanu vairs nebija iebildumu.⁶¹⁷

1.2.7. Rajona pašvaldību darba organizācija pēc 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām

Saskaņā ar Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma 7. panta ceturto daļu: «Ja pēc 2009. gada 1. jūlija reorganizācijas plāns netiek pienācīgi pildīts un tādējādi ir apdraudēta pašvaldības funkciju veikšana un var tikt aizskartas sabiedrības intereses, Ministru kabinets var lemt par nepieciešamajiem grozījumiem reorganizācijas plānā un izdot attiecīgus noteikumus».⁶¹⁸

Šāda tiesiskā regulējuma paredzēšana bija saistīta ar faktu, ka rajona pašvaldību resursus sadalīja vietējās pašvaldības – pilsētas, pagasti, atsevišķos gadījumos – novadi, par labu vēl neizveidotām novadu pašvaldībām, nezinot, piemēram, to finanšu iespējas.

Šāds regulējums varēja radīt situāciju, ka jaunizveidotā novada pašvaldība pamatotu iemeslu dēļ atsakās izpildīt rajona pašvaldību reorganizācijas plānu un vēršas Ministru kabinetā, lūdzot pārskatīt attiecīgo rajona pašvaldības padomes lēmumu.

Tāpēc daudz veiksmīgāks tiesiskais regulējums būtu bijis, ja Rajonu pašvaldības reorganizācijas likumā būtu paredzēts, ka novadu pašvaldības rajonu pašvaldību reorganizācijai un novadu pašvaldību pilnvērtīgas darbības uzsākšanai tiek izveidotas jau pirms 2009. gada pašvaldību vēlēšanām. Šajā gadījumā jaunizveidotās novadu pašvaldības varētu reorganizēt rajonu pašvaldības vēl pirms 2009. gada vēlēšanām, pēc vēlēšanām uzsākot normālu darba ciklu.

Uzsākot rajonu pašvaldību reorganizācijas plāna izpildi pēc 2009. gada pašvaldību vēlēšanām, jautājumus varēja izraisīt arī atbildīgās novada pašvaldības

⁶¹⁷ Piemēram, 2009. gada 13. oktobrī tika pieņemti Ministru kabineta noteikumi Nr. 1183 «Noteikumi par trūkumu novēršanu Cēsu rajona pašvaldības reorganizācijas plānā»: «Lai novērstu trūkumus Cēsu rajona pašvaldības reorganizācijas plānā, noteikumi nosaka: 1. Cēsu pašvaldības aģentūras «Vidzemes Vēstures un tūrisma centrs» nodošanu Cēsu novada pašvaldībai (1. pielikums). 2. Cēsu rajona pašvaldības nekustamā īpašuma Cēsu novadā, Cēsīs, Dzirnau ielā 45, un nekustamā īpašuma Cēsu novadā, Cēsīs, Bērzaīnes ielā 5, nodošanas termiņu Cēsu novada pašvaldībai (2. pielikums). 3. PHARE Pārejas programmas Sabiedrības integrācijas fonda projekta «Pedagogs – daudzveidīgas, pilsoniski humānas sabiedrības veidotājs» nodošanu Priekuļu novada pašvaldībai (3. pielikums)» (Noteikumi par trūkumu novēršanu Cēsu rajona pašvaldības reorganizācijas plānā: MK noteikumi Nr. 1183 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 20. oktobris, Nr. 166 (4152)).

⁶¹⁸ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

domes statuss reorganizējamās rajona pašvaldības ietvaros. Rajonu pašvaldību reorganizācijas likumu izstrādē ievērojamas parlamenta deputātu diskusijas un strīdus izraisīja par rajona pašvaldības reorganizācijas plāna izpildi atbildīgās novada pašvaldības domes pilnvaru apjoms. Diskusiju un strīdu rezultātā Rajona pašvaldību reorganizācijas likuma 10. panta otrajā daļā tika noteikts: «Atbildīgā novada dome nodrošina reorganizējamās rajona pašvaldības darbības nepārtrauktību un veic citus normatīvajos aktos noteiktos pienākumus»⁶¹⁹. No minētā izrietēja, ka atbildīgā novada dome bija kompetenta pieņemt ikvienu lēmumu saistībā ar reorganizējamās rajona pašvaldības darbības nodrošināšanu, ja tas nebija saistīts ar rajona pašvaldības reorganizācijas plānā nolemtu un ievērojot likumā noteiktos ierobežojumus grozījumu izdarīšanai rajona pašvaldības 2009. gada budžetā.

Vēl viena rajona pašvaldības reorganizācijas procesa īpatnība bija vērojama pēc 2009. gada vietējo pašvaldību vēlēšanām. Tā kā rajona pašvaldības saistošie noteikumi – rajona pašvaldības nolikums – ar 2009. gada 1. jūliju zaudēja spēku, atbildīgā novada pašvaldības domei saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 16. panta otro daļu steidzami bija jāpieņem iekšējs normatīvais akts – reorganizējamās rajona pašvaldības administrācijas nolikums, kurā tika reglamentēta reorganizējamās rajona pašvaldības administrācijas darbība, attiecības ar atbildīgās novada pašvaldības domi, reorganizējamās rajona pašvaldības izpilddirektora tiesības un pienākumi.⁶²⁰

Tā kā reorganizējamās rajonu pašvaldības darbojās līdz 2009. gada beigām, sadalot rajona pašvaldību institūciju, mantas, tiesības un saistības un nododot vietējām pašvaldībām, būtiski bija nodrošināt rajonu pašvaldību funkciju izpildi līdz brīdim, kad novadu un jaunizveidoto republikas pilsētu pašvaldības spēj pilnvērtīgi uzsākt pildīt rajonu pašvaldību funkcijas. Šajā sakarā garantija rajonu pašvaldību funkciju izpildes nodrošināšanai visā bijušā rajona pašvaldības teritorijā 2009. gadā bija paredzēta Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma 16. pantā.⁶²¹ Minētā norma paredzēja, ka rajona pašvaldības institūcijas (gan līdz nodošanai vietējai pašvaldībai vai plānošanas reģionam, gan pēc tās) nodrošina bijušās rajona pašvaldības funkciju izpildi rajona teritorijā līdz 2009. gada 31. decembrim, ja vietējās pašvaldības nav lēmušas citādi. Praktiski tas nozīmēja, ka rajona pašvaldības institūcija neatkarīgi no

⁶¹⁹ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

⁶²⁰ Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 21. jūnijs, Nr. 94.

⁶²¹ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

nodošanas kādam novadam vai jaunizveidotai republikas pilsētai turpināja apkalpot visas rajonā ietilpstošās vietējās pašvaldības un to iedzīvotājus līdz 2009. gada beigām, ja vien visas vietējās pašvaldības nebija lēmušas citādi.

1.3. Reģionālā administratīvi teritoriālā reforma

Reģionālās administratīvi teritoriālās reformas pēdējo gadu laikā ir uzskatāmas par vienām no aktuālākajām pašvaldību reformām Eiropā.

Reģionālās administratīvi teritoriālā reforma šobrīd notiek arī Latvijā, un tā ir arī viena no vispretrunīgāk vērtētajām reformām, par kuras sasniezamo rezultātu un pat nepieciešamību viedokļi atšķiras: pirmkārt, vispār apšaubot šādas reformas nepieciešamību⁶²²; otrkārt, reformas rezultātu saskatot valsts pārvaldes reģionu izveidē; treškārt, reģionālā līmenī redz darbojamies reģionālās pašvaldības.

Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā arī nav ietverta atbilde par valsts reģionālās pārvaldes vai reģionālo pašvaldību izveidošanu, jo tajā ir vispārīgi noteikts tikai apriņķa mērogs, apriņķa administratīvā centra noteikšanas kārtība un robežu grozīšanas nosacījumi. Tomēr esošās iestrādes, kas aplūkotas arī šajā promocijas darba nodaļā, ir pietiekami nozīmīgas un cerīgas, lai šāds iedalījums drīzumā tiktu izveidots.

1.3.1. Reformas mērķis un tās norises juridiskie aspekti

Reģionālā administratīvi teritoriālā reforma Latvijā turpinās kopš 1996. gada 3. decembra, kad Ministru kabinetā tika apstiprināta Latvijas reģionālās attīstības politikas koncepcija⁶²³. No šīs koncepcijas 5.1.2. sadaļas izrietēja uzdevumi rajonu un vietējām pašvaldībām valsts reģionālās politikas jomā: «Rajona padome sadarbībā ar

⁶²² Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 5. pantā ir paredzēta apriņķu kā administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību izveide un šā likuma pārejas noteikumu 24. punkta pirmajā apakšpunktā minēts uzdevums Ministru kabinetam līdz 2013.gada 31.decembrim sagatavot un iesniegt Saeimai likumprojektu par apriņķu izveidošanu, ka šis uzdevums likumā noteiktajā termiņā, visticamāk, netiks izpildīts, kamēr netiks atbildēts uz jautājumu, vai reģionālās pārvaldes/pašvaldības Latvijā vispār ir nepieciešamas (skat.: Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986)).

⁶²³ Latvijas reģionālās attīstības politikas koncepcija : MK koncepcija // *Latvijas Vēstnesis*, 1996. gada 5. decembris, Nr. 210 (695).

valsts institūcijām pārzina un koordinē savā rajonā ietilpstošo pagastu un pilsētu attīstību un realizē reģionālo politiku jomās, kas atrodas tās pārziņā saskaņā ar pastāvošo likumdošanu. Rajonu padomes, balstoties uz sabiedrības vēlmēm un vietējo pašvaldību interesēm, formulē savus reģionālās attīstības mērķus un to sasniegšanas veidus, veic saskaņošanas darbu ar sava rajona, kā arī kaimiņu pašvaldībām un valsts reģionālās attīstības politiku, mobilizē sabiedrības garīgos un materiālos resursus uzstādīto mērķu sasniegšanai. Pašvaldības brīvprātīgi apvienojas reģionālās sadarbības struktūrās kopēju problēmu risināšanai un attīstības plānošanai.»⁶²⁴

Reģionālā pārvaldes/pašpārvaldes līmeņa izveide turpinājās 1997. gadā, kad tika pieņemti vairāki šim procesam nozīmīgi lēmumi, kā arī iezīmējās krasas viedokļu izmaiņas, kad tika piedāvāta gan valsts reģionālās pārvaldes, gan reģionālo pašvaldību izveidošana.

Sākotnēji Ministru kabineta 1997. gada 25. marta sēdē tika izskatīts ziņojums «Par valsts teritorijas iedalīšanu reģionos un reģionu valsts pārvaldes izveidošanu». Šā iesniegtā konceptuālā ziņojuma teksta izpratnē reģions tika nosaukts par «relatīvi vislielāko valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma vienību, ar kuru var apzīmēt gan rajonu, gan apriņķi vai apgabalu»⁶²⁵. Ziņojumā tika norādīts: «Esošais teritoriālais iedalījums rajonos un republikas pilsētu nošķirtība no rajona neveicina reģionālo attīstību, daudzi vietējās sadarbības veidi iet pāri rajonu robežām; rajona iedzīvotāju skaits un teritorija ir par mazu, lai rajona ietvaros izveidotu optimālu ārstniecības un izglītības sistēmu; teritoriālais iedalījums rajonos neveicina reģionālās infrastruktūras objektu un citu resursu racionālu izmantošanu; rajonu attīstības plānošanā dominē nelielas teritorijas attīstības vīzijas, tas neveicina plaša mēroga reģionālās attīstības plānošanu; pašreizējo rajonu robežas sarežģī pašvaldību teritoriālās reformas realizēšanu; vairāku nozaru valsts pārvaldes reģioni neatbilst rajonu administratīvi teritoriālajam iedalījumam. Ar reģionālo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu tiks mēģināts panākt optimāla reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma izveidi: tuvināt valsts pārvaldes nozaru un teritoriālo iestāžu darbību pakārtojumu reģionālajam iedalījumam, uzlabot veselības aprūpes reformu un radīt iespēju attīstīt efektīvu veselības aprūpes sistēmu, veicināt augsti attīstītas izglītības sistēmas izveidi,

⁶²⁴ Latvijas reģionālās attīstības politikas koncepcija : MK koncepcija // *Latvijas Vēstnesis*, 1996. gada 5. decembris, Nr. 210 (695).

⁶²⁵ Par valsts teritorijas iedalīšanu reģionos un reģionu pārvaldes izveidošanu: MK ziņojums, 1997. gada 25. marts, Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 15, 21. § // <http://www.likumi.lv/doc.php?id=217072>.

sekmēt racionālu reģiona resursu izmantošanu, samazināt pārvaldes izdevumus un birokrātiju».⁶²⁶

Ziņojumā tika analizēti trīs iespējamie valsts reģionālā administratīvā iedalījuma varianti:

- 1) 4–6 apriņķi (valdības programmā paredzētais variants);
- 2) 8–10 apriņķi (alternatīvais variants);
- 3) 26 rajoni un 7 republikas pilsētas (esošais variants).

Rezultātā valdība pieņēma konceptuālu lēmumu, ka : «1. Latvijā tiks veidoti 4 apriņķi un Rīga. 2. Reformas rezultātā tiek izveidotas viena līmeņa pašvaldības. 3. Pēc 1997.gada decembra rajona padomes vietā kopīgo funkciju veikšanai tiek izveidota vietējo pašvaldību sadarbības padome līdz laikam, kad šīs funkcijas pārņem attiecīgā apriņķa pašvaldību sadarbības padome. 4. Latvijas teritorija tiek iedalīta apriņķos līdz 1997. gada decembrim.»⁶²⁷

Ņemot vērā šāda valdības pieņemtā lēmuma nozīmi, ziņojums tika izskatīts arī Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 1997. gada 23. marta sēdē. Komisijas locekļu viedokļi būtiski atšķīrās no Ministru kabineta pieņemtā lēmuma, tāpēc komisijas sēdē tika nolemts: «1. Atzīt, ka pirmajā administratīvi teritoriālās reformas posmā – laika periodā līdz 2001. gadam: a) Latvijā saglabājams esošais divu līmeņu administratīvi teritoriālais iedalījums pagastos un republikas pilsētās, kā arī rajonos; b) nav veidojams vai arī likumdošanā nosakāms administratīvi teritoriālais iedalījuma līmenis – reģioni (apriņķi, apgabali); [...] 3. Atzīt, ka jautājums par jauna administratīvi teritoriāla līmeņa – reģionu (apriņķu, apgabalu) izveidošanu izlemjams administratīvi teritoriālās reformas pirmās kārtas beigu posmā.»⁶²⁸

Lai novērstu valdības un parlamenta nesaskaņas, bija jārod kāds kompromiss, kas pieļautu reformas procesa turpmāku norisi. Šāds kompromiss tika panākts 1997. gada 9. maijā valdību veidojošo politisko partiju frakciju sanāksmē, kuras dalībnieki vienojās par šādiem jautājumiem: «1. Administratīvi teritoriālās reformas rezultātā tiek izveidotas pagastu un pilsētu pašvaldības. [...] 4. Valsts reģionālo iedalījumu nav nepieciešams noteikt ar likumu. 5. Valsts reģionālā iedalījuma noteikšana atliekama

⁶²⁶ Par valsts teritorijas iedalīšanu reģionos un reģionu pārvaldes izveidošanu: MK ziņojums, 1997. gada 25. marts, Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 15, 21. § // <http://www.likumi.lv/doc.php?id=217072..>

⁶²⁷ Turpat.

⁶²⁸ Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 1997. gada 23. marta lēmums «Par Latvijas administratīvi teritoriālo iedalījumu reģionos un reģionu pārvaldes izmantošanu». Nepublicēts materiāls.

uz nenoteiktu laiku. 6. Jauna valsts reģionālā iedalījuma veidošanas gadījumā tā variantu izstrādāšana ir Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas kompetencē esošs jautājums. 7. Rajons kā administratīvā teritorija jā saglabā tikai reformas laikposmā.»⁶²⁹

Šāda politiska lēmuma rezultātā reģionālo administratīvo vienību veidošana bija atlikta uz nenoteiktu laiku. Šajā sanāksmē nolemtā izpildei Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija izstrādāja grozījumus likumā «Par pašvaldībām», kuri faktiski paredzēja rajona padomju likvidāciju un pāreju uz viena veida pašvaldībām. Kā pārejas elements šajā procesā tika paredzēta rajona sadarbības padome, kuras mērķis bija organizēt to bijušo rajona pašvaldību funkciju izpildi, kuras nebija lietderīgi nodot vietējām pašvaldībām.⁶³⁰ Šādi grozījumi Saeimā netika atbalstīti, bet to vietā tika izdarīti grozījumi tajos likuma «Par pašvaldībām» pantos, kas reglamentēja rajona pašvaldību darbību, paredzot būtisku izšķiršanos atteikties no rajona padomes ievēlēšanas tiešās vēlēšanās, tā vietā veidojot rajona padomi kā attiecīgā rajona pagasta padomju un pilsētu domju priekšsēdētāju «kopsapulci».⁶³¹

Apriņķa administratīvi teritoriālās vienības izveidošanu paredzēja arī 1998. gadā pieņemtais Administratīvi teritoriālās reformas likums. Šā likuma 5. panta otrajā daļā tika noteikts: «Pēc administratīvi teritoriālās reformas Latvijā ir šādas pašvaldības: [...] 2) reģionālās pašvaldības – apriņķi.»⁶³²

Administratīvi teritoriālās reformas likuma III nodaļā tika minēts pamatojums šāda reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma izveidošanai. Attiecīgi šās likuma nodaļas 14. pantā tika noteikts, ka: «Valsts iedalījums apriņķos tiek veidots, lai nodrošinātu: 1) reģionālo pašvaldību funkciju izpildi; 2) valsts pārvaldes reģionālo funkciju izpildi; 3) reģionālo plānošanu un attīstību; 4) reģionālo pašvaldību un valsts pārvaldes institūciju sadarbību un darbības koordināciju.» Likumā tika ietverti arī valsts, apriņķa un vietējo pašvaldību kompetences sadales kritēriji, kas bija pamatoti ar subsidiaritātes principu: «Nosakot funkciju sadali starp valsts pārvaldes institūcijām, apriņķa pašvaldībām, kā arī vietējām pašvaldībām, tiek ievērots subsidiaritātes princips, kas noteic, ka augstāka līmeņa iestādēm uzdod tikai to

⁶²⁹ *Valdību veidojošo politisko partiju frakciju sanāksmes 1997. gada 9. maija lēmums «Par administratīvi teritoriālo reformu»* (prot. Nr. 12). Npublicēts materiāls.

⁶³⁰ **Pīlēģis A.** *Latvijas administratīvi teritoriālā iedalījuma reforma*. Maģistra darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 1999, 45. lpp.

⁶³¹ Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1997. gada 13. novembris, Nr. 306/307 (1021/1022).

⁶³² Turpat.

funkciju pildīšanu, kuras nav lietderīgi vai nav iespējams pildīt zemāka līmeņa iestādēm.»⁶³³

Savs redzējums par valsts reģionālo administratīvi teritoriālo iedalījumu šai laikā bija arī ekonomikas zinātnes nozares pārstāvjiem, kas ieteica ar reģionālo administratīvi teritoriālo reformu nesteigties līdz vietējās administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanai.⁶³⁴ Arī kopumā situācija nebija viennozīmīga, jo par reģionālo iedalījumu bija ļoti ievērojama viedokļu dažādība.⁶³⁵

Nerugoties uz zinātnieku iebildumiem, reģionālā administratīvi teritoriālā reforma turpinājās un Ministru kabineta 1999. gada 24. augusta sēdē tika pieņemta Reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas koncepcija.⁶³⁶ Šajā koncepcijā bija norādīts: «Pašreizējais reģionālais administratīvi teritoriālais dalījums (33 vienības – 26 rajoni un 7 republikas pilsētas) un uz šī dalījuma pamata izveidotās pašvaldības neapmierina vairāku iemeslu dēļ: kopš 1997. gada rajonos vairs nenotiek tiešas pašvaldību vēlēšanas; kopš 1996. gada rajoniem vairs nav patstāvīgas nodokļu bāzes, turpinās pašvaldībām raksturīgu funkciju finansēšana ar dotācijām; kopš 1994.

⁶³³ Administratīvi teritoriālās reformas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 21. oktobris. Nr. 322/325, 15. pants. Spēkā neesošs.

⁶³⁴ Ekonomikas zinātniece Raita Karnīte savā referātā norādīja šādas pētījumā apkopotas atziņas: «Reģionālai administratīvi teritoriālai reformai nebūs un nevar būt ietekme uz tautsaimniecības attīstību, un ar to tā atšķiras no vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas, kurai ir pavisam cita situācija. [...] augstāka līmeņa administratīvi teritoriālo reformu nav pašreiz lietderīgi veikt, kamēr nebeigsies pirmā līmeņa pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma, kuras rezultātā, iespējams, mainīsies tagadējās rajonu robežas; valsts pārvaldes un reģionu administratīvo funkciju reformu pašreiz nevar paveikt, jo tā izmaksās ļoti dārgi. Valsts funkciju koncentrēšana jaunos reģionos nozīmētu pārmaiņas visā valsts pārvaldes sistēmā [...] [Autore ieteica] ieteica atstāt pagaidām 26 rajonus, kurā iekļaujas 7 republikas pilsētas (**Karnīte R.** *Referāts konferencē «Valsts reģionalizācija kā administratīvi teritoriālās reformas mērķis»*. Rīga, 1999. gada 19. maijs. Konferenču materiāli).

⁶³⁵ Reģionālo pašvaldību izveidošana Latvijā tika labi raksturota 1999. gada Latvijas Nacionālā attīstības plāna 2000–2002 Eiropas Savienības pirmsiestāšanās finansu instrumentu finansējuma saņemšanai sadaļā «Reģionālā attīstība», no kuras izrietēja: «Pašreizējais valsts reģionālais administratīvi teritoriālais dalījums (33 vienības) nav piemērots sociālekonomiskās attīstības kompleksu pasākumu īstenošanai galvenokārt tāpēc, ka šīs vienības ir ekonomiski maz spējīgas un nespēj efektīvi realizēt kompleksu reģionālās attīstības politiku. [...] Valdības akceptētā reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas koncepcija paredz 9 reģionālo pašvaldību izveidošanu Latvijā, tomēr diskusijas par reģionu skaitu joprojām turpinās. Apspriests tiek arī variants, ka Latvija varētu tikt iedalīta 5 administratīvi teritoriālās vienībās līdz ar to pašreiz ir grūti paredzēt reformas rezultātu. [...] Paralēli administratīvi teritoriālajai reformai Latvijā norisinās plānošanas jeb attīstības reģionu veidošanās. Šādi reģioni tiek veidoti pēc sadarbības principa un to pamatmērķis ir sekmēt konkrētās teritorijas sociālekonomisko attīstību. Pašreizējai situācijai ir vairāki mīnusi. Pirmkārt, izveidojošies plānošanas reģioni nav viendabīgi, gan teritorijas ziņā, gan sociālekonomisko aspektu ziņā. [...] Otrkārt, atsevišķi plānošanas reģioni teritoriāli pārklājas [...]. Uz šo brīdi nav pietiekami izstrādātas juridiskās un finansu procedūras, kas regulētu plānošanas reģionu darbību. Nav precīzi noteikta finansēšanas struktūra reģionu attīstības pasākumiem» (Latvijas Nacionālais attīstības plāns 2000-2002 Eiropas Savienības pirmsiestāšanās finansu instrumentu finansējuma saņemšanai // *Latvijas Vēstnesis*, 1999. gada 3. decembris, Nr. 400/403 (1960/1863)).

⁶³⁶ Reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas koncepcija: MK koncepcija // *Latvijas Vēstnesis*, 1999. gada 27. augusts, Nr. 275/278 (1735/1738).

gada daudzas reģioniem raksturīgas funkcijas nodotas vietējām pašvaldībām; nozaru ministrijas ir izveidojušas atšķirīgas reģionālās nozaru pārvaldes sistēma.»⁶³⁷

Koncepcijā piedāvāja Latvijā izveidot šādus 9 administratīvos reģionus: «Ziemeļkurzemes reģions; Dienvidkurzemes reģions; Zemgales reģions; Rīgas reģions; Rietumvidzemes reģions; Austrumvidzemes reģions; Vidusdaugavas reģions; Ziemeļlatgales reģions; Dienvidlatgales reģions»⁶³⁸ un pamatota nepieciešamība atbilstoši šādam iedalījumam organizēt arī tiešo valsts pārvaldi. Tika ietverts arī būtisks ierosinājums: «Reģionālās pašvaldības ievēlē tiešās proporcionālās vēlēšanās tikai no politisko partiju sarakstiem. Reģionālo pašvaldību vēlēšanas organizējamās 2001. gada martā.»⁶³⁹

Par koncepcijas priekšlikumiem valdības locekļi lēma balsojot. Pavisam bija trīs šādi priekšlikumi, par kuriem bija nepieciešams balsojums: pirmkārt, par reģionu skaitu; otrkārt, vai otrā līmeņa pašvaldības ir vēlētas; treškārt, vai vēlēšanas izsludināmas 2001. gada martā. Valdība pieņēma lēmumu Latvijā izveidot 9 administratīvos reģionus, otra līmeņa pašvaldības vēlēt un pirmās reģionālo pašvaldību vēlēšanas izsludināt 2001. gada martā.

2000. gada 4. aprīļa Ministru kabineta sēdē tika izdarīti grozījumi Reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas koncepcijā, paredzot, ka: «1. Līdz 2001. gada 1. janvārim Latvijā izveidojami **pieci plānošanas reģioni** (Kurzeme, Latgale, Rīga, Vidzeme, Zemgale). [...] 5. Reģionālo pašvaldību izveide notiek pakāpeniski laikposmā līdz 2005. gadam.»⁶⁴⁰

2005. gadā Saeima izdarīja būtiskus grozījumus Administratīvi teritoriālās reformas likumā, svītrojot nodaļu par reģionālo pašvaldību izveidošanu, be likuma pārejas noteikumu 4. punktā noteica uzdevumu Ministru kabinetam līdz 2006. gada 1. maijam sagatavot priekšlikumus par valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu apriņķos.⁶⁴¹

2005. gada novembrī Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijā tika izstrādāts likumprojekts «Reģionālo pašvaldību likums». Likumprojekta anotācijā tika

⁶³⁷ Reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas koncepcija: MK koncepcija // *Latvijas Vēstnesis*, 1999. gada 27. augusts, Nr. 275/278 (1735/1738).

⁶³⁸ Turpat.

⁶³⁹ Turpat.

⁶⁴⁰ Grozījumi Reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas koncepcijā: Ministru kabineta 2000. gada 4. aprīļa sēdes protokola lēmums 34. § (prot. Nr. 15) // *Latvijas Vēstnesis*, 2000. gada 4. aprīlis, Nr. 126/126 (2036/2037).

⁶⁴¹ Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 5. oktobris, Nr. 158 (3316). Spēkā neesošs.

norādīts, ka ar izstrādāto likumprojektu tiek novērsta «1) publiskās pārvaldes institūciju (valsts pārvaldes teritoriālo institūciju, plānošanas reģionu, rajonu un vietējo pašvaldību) nepilnīgā darbības koordinācija reģiona līmenī; 2) rajona pašvaldību nespēja optimāli pildīt reģionālās pašvaldības līmenim raksturīgās funkcijas (ko nosaka reģiona teritorijas lielums, iedzīvotāju skaits u. c.); 3) plānošanas reģionu nespēja optimāli pildīt reģionālās pašvaldības funkcijas»⁶⁴². Savukārt likumprojektā bija noteikts, ka reģionālā pašvaldība ir atvasināta publiskā persona, kas ar vietējo pašvaldību deputātu ievēlētu pārstāvniecību – padomi – un tās izveidotas administrācijas starpniecību savas kompetences ietvaros, sadarbojoties ar valsts pārvaldes iestādēm, nodrošina iedzīvotāju vajadzības un tiesiskās intereses.

Ar šāda likuma pieņemšanu Latvijā tiktu izveidotas piecas reģionālās (Rīgas, Vidzemes, Kurzemes, Latgales, Zemgales) pašvaldības. Reģionālo pašvaldību kompetenci plānoja veidot, apvienojot rajona pašvaldību un plānošanas reģiona kompetences. Likumprojektā bija arī paredzēta reģionālās pašvaldības lēmēj institūciju (pašvaldības domes un domes priekšsēdētāja kompetence) un izpildinstitūciju (pašvaldības administrācijas un izpilddirektora) izveidošanas (ievēlēšanas) kārtība un kompetence. Likumprojektā bija paredzēts izveidot reģiona valsts un pašvaldību sadarbības komisiju, kuras uzdevums bija nodrošināt koordināciju starp valsts pārvaldes iestādēm un reģionālo pašvaldību. Vienlaikus likumprojekta pārejas noteikumos bija noteikta kārtība, kādā notiek rajona pašvaldību īpašuma un saistību nodošana jaunizveidotajām reģionālajām pašvaldībām un kā reģionālās pašvaldības uzsāk savu darbību.

Likumprojekts tika sagatavots iesniegšanai Ministru kabineta 2005. gada 6. decembra sēdē, bet tā arī netika virzīts apstiprināšanai valdības sēdē, ko pamatoja apstākļi, ka par likumprojekta virzību iebilda Latvijas Lielo pilsētu asociācija (turpmāk – LLPA). Pēc asociācijas ieskata, «ap Latvijas lielajām pilsētām dabiski – vēsturisku, ekonomisku, sociālu un kultūras apstākļu ietekmē jau ir izveidojušies reģioni. [...] LLPA aicina Latvijā veidot septiņas vai astoņas reģionālās pašvaldības.»⁶⁴³ Vienlaikus LLPA arī uzskatīja, ka no plānošanas reģioniem reģionālo pašvaldību izveidošana nebija atkarīga. Reģionālo pašvaldību veidošana, pēc

⁶⁴² Likumprojekta «Reģionālo pašvaldību likums» anotācija. Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija. 2005. gads // http://www.lps.lv/images/objects/committee_files/sittings/0ce13cea54RAPLM-anot_141005_regions.doc.

⁶⁴³ *Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas izstrādātā likumprojekta «Reģionālo pašvaldību likums» izvērtējums un ieteikumi*. Rīga: Latvijas Lielo pilsētu asociācija, 2005. gada 14. decembris. Npublicēts materiāls.

asociācijas ieskata, bija drīzāk saistīta ar plānošanas reģionu valsts pārvaldes funkciju nodošanu no plānošanas reģioniem uz reģionālajām pašvaldībām, un reģionālo pašvaldību administratīvajām teritorijām nav sasaistes ar noteiktajām plānošanas reģionu teritorijām. Tāpat LLPA uzskatīja, ka nepieciešams veidot tieši vēlētas reģionālās pašvaldības.

Atbalstu šim likumprojektam izteica LPS, atzīstot, ka «ir iespējami pārejas perioda risinājumi, kuros visi reģionālo pašvaldību izveidošanas principi sākotnēji netiek ievēroti»⁶⁴⁴. Ar šo iebildi LPS pievērsa uzmanību faktam, ka reģionālās pašvaldības sākotnēji var arī nebūt tieši vēlētas.

1.3.2. Plānošanas reģions kā reģionālās pārvaldes institūcija

2002. gada 21. martā tika pieņemts Reģionālās attīstības likums.⁶⁴⁵ Saskaņā ar šā likuma 5. panta pirmo daļu: «Reģionālās attīstības plānošanai, koordinācijai un pašvaldību sadarbības nodrošināšanai pašvaldības izveido piecus plānošanas reģionus – Kurzemes reģionu, Latgales reģionu, Rīgas reģionu, Vidzemes reģionu un Zemgales reģionu.»⁶⁴⁶ Plānošanas reģiona priekšgalā atradās plānošanas reģiona attīstības padome. Par plānošanas reģiona izpildinstitūciju saskaņā ar šā likuma 18. pantu tika noteikta Plānošanas reģiona attīstības aģentūra.

Šāds plānošanas reģiona noteiktais statuss valsts pārvaldes iestāžu sistēmā pēc Reģionālās attīstības likuma pieņemšanas bija neskaidrs un pat kļūdainis. Šādu neskaidrību pamatoja vairāki iemesli:

Pirmkārt, likumā nebija noteiktas plānošanas reģiona funkcijas, bet tikai tā lēmēj institūcijas un izpildinstitūcijas kompetence, kas padarīja plānošanas reģionu par īpatnēju institūciju, kurai nebija noteikta sava kompetence (valsts pārvaldes funkcijas), bet vienlaikus no likuma izrietēja, ka tā nodrošina valsts attīstības plānošanas funkcijas nozīmīgā valsts teritorijas daļā – plānošanas reģionu teritorijā.

Otrkārt, bija jākonstatē zināmā mērā unikāla situācija, ka valsts pašvaldību izveidotu brīvprātīgu sadarbības apvienību, kas pastāvēja vēl pirms likuma pieņemšanas, nostiprināja likumā kā pašvaldībām obligātu institūciju. Šādai pieejai

⁶⁴⁴ *Latvijas Pašvaldību savienības 2005. gada 21. oktobra atzinums Nr. 02 – 09/838 par likumprojektu «Reģionālo pašvaldību likums».* Npublicēts materiāls.

⁶⁴⁵ Reģionālās attīstības likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 9. aprīlis, Nr. 53 (2628).

⁶⁴⁶ Turpat.

varēja saskatīt zināmu līdzību ar pašvaldību sabiedrisko teoriju idejām, kas pamatoja pašvaldību kā sabiedrības pārvaldes veidojumu, ko tiesiski nostiprināja (pārņēma) valsts.

Treškārt, ja vērtēja šādas institūcijas vietu valsts pārvaldes iestāžu sistēmā, tad tā nebija viennozīmīgi skaidra. Plānošanas reģionu nevarēja uzskatīt par valsts pārvaldes iestādi, jo tas primāri bija teritoriāls veidojums (noteikta teritorija). Plānošanas reģionam nebija noteikta kompetence, taču tā lēmējorgāna pakļautībā darbojās publiskā aģentūra. Turklāt no likuma viennozīmīgi neizrietēja arī šīs institūcijas atbildības aspekti. Piemēram, nebija noteikta Plānošanas reģiona attīstības aģentūras atbildība plānošanas reģiona padomei. Tādējādi šāda veidojuma iespēja pastāvēt valsts pārvaldē, nemaz nerunājot par tā likumību, bija tiešām diskutējama.

Reģionālās attīstības likumā 2006. gada 22. jūnijā tika izdarīti būtiski grozījumi, izmainot plānošanas reģiona statusu un nosakot plānošanas reģionu vietu valsts pārvaldes iestāžu sistēmā.

Saskaņā ar pieņemtajiem grozījumiem likuma 5. panta pirmajā daļā tika noteikts: «Plānošanas reģions ir atvasināta publiska persona. Tās lēmējorgāns ir Plānošanas reģiona attīstības padome.»⁶⁴⁷ Savukārt šā panta trešajā daļā bija norādīts, ka: «Plānošanas reģioni ir Kurzemes plānošanas reģions, Latgales plānošanas reģions, Rīgas plānošanas reģions, Vidzemes plānošanas reģions un Zemgales plānošanas reģions.»⁶⁴⁸

Šādu grozījumu pieņemšanu pamatoja institucionāla un funkcionāla rakstura problēmas, kas bija raksturīgas plānošanas reģionu darbībā.

Reģionālās attīstības likumā pastāvēja institucionāla rakstura problēma – pretruna ar Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteikto, jo tajā nebija reglamentēts jau pastāvoša plānošanas reģiona statuss (vietējo un rajona pašvaldību apvienība) un līdz ar to noteikta šīs institūcijas atrašanās vieta valsts pārvaldes iestāžu sistēmā. Tāpat nenoteikts bija plānošanas reģiona padomes statuss, jo likums paredzēja, ka tā ir pašvaldību izveidota reģionāla līmeņa konsultatīva institūcija, kurai «nosacīti» padota nevalstiska organizācija – reģionā ietilpstošo vietējo pašvaldību izveidota sabiedriska organizācija – biedrība vai nodibinājums (izņemot Zemgales plānošanas reģionu, kur bija izveidota vairāku pašvaldību kopīga iestāde). Pastāvēja arī absurda situācija, ka

⁶⁴⁷ Grozījumi Reģionālās attīstības likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2006. gada 4. jūlijs, Nr. 103 (3471).

⁶⁴⁸Turpat.

Reģionālās attīstības likumā noteiktās valsts pārvaldes funkcijas (arī politikas veidošanas) īstenoja nevalstiskas organizācijas – biedrības (nodibinājumi), turklāt darīja to bez pietiekama juridiska pamatojuma.

Plānošanas reģiona darbības nepieciešamību jaunā kvalitātē pamato arī funkcionāla vajadzība, proti, situācija valstī politikas plānošanās jomā, jo ir vērojamas pretrunas starp nacionālajā un reģionu līmenī noteiktajām teritoriju attīstības prioritātēm un pasākumiem. Tā, piemēram, Satiksmes ministrija iestādes darbības stratēģijā bija paredzējusi nepieciešamību attīstīt trīs reģionālās lidostas – Liepājā, Daugavpilī un Ventspilī, savukārt Kurzemes plānošanas reģiona teritorijas plānojuma projektā reģions bija paredzējis sešu reģionālo lidostu attīstību. Turklāt minēto nevar uzskatīt par nejaušību, jo šādus piemērus var konstatēt gandrīz visu ministriju plānošanas dokumentos. Tāpat ir vērojama liela dažādība attiecībā uz nozaru ministriju izvēlēto valsts teritorijas daļījumu noteiktu funkciju īstenošanai un pakalpojumu pieejamības nodrošināšanai iedzīvotājiem reģionos.

No Reģionālās attīstības likuma 16.¹ panta pirmās daļas pirmā teikuma izrietēja plānošanas reģiona mērķis: «Nodrošināt reģiona attīstības plānošanu, koordināciju, pašvaldību un citu valsts pārvaldes iestāžu sadarbību»⁶⁴⁹. Šāda mērķa izvirzīšanai par pamatu kalpoja nepieciešamība nodrošināt plānošanas reģionā ietilpstošo vietējo pašvaldību interešu aizstāvēšanu ministrijās un īstenot vienotu plānošanas reģiona attīstības politiku. Lai sasniegto izvirzīto mērķi, saskaņā ar Reģionālās attīstības likuma 16.¹ panta pirmo daļu, plānošanas reģionam tika uzdota noteikta kompetence⁶⁵⁰, kas lielā mērā atbilda iepriekš Reģionālās attīstības likuma 17. panta piektajā daļā plānošanas reģiona padomei iepriekš noteiktai kompetencei. Tādējādi varēja teikt, ka ar likuma grozījumiem pašvaldību sadarbības apvienības lēmējorgāna kompetence tika noteikta kā atvasinātas publiskas personas kompetence, ko zināmā mērā uzskatīt par pietiekami oriģinālu pieeju atvasinātas publiskas personas kompetences noteikšanai. Turklāt neviena plānošanas reģionam noteiktā funkcija nebija «klasiska» valsts pārvaldes funkcija, kas bija saistīta ar pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem. Šāda pieeja kompetences noteikšanai zināmā mērā liecināja par plānošanas reģionu kompetences fikciju, jo «nopietnas» valsts pārvaldes funkcijas tobrīd ministrijas un vietējās pašvaldības plānošanas reģioniem nebija gatavas nodot.

⁶⁴⁹ Grozījumi Reģionālās attīstības likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2006. gada 4. jūlijs, Nr. 103 (3471).

⁶⁵⁰ Turpat.

Tas arī bija pamatoti, jo izveidotai atvasinātai publiskai personai – plānošanas reģionam – tobrīd nebija nepieciešamo resursu šādu funkciju īstenošanai. Tādējādi, plānošanas reģiona kompetence sākotnēji tika izveidota mākslīgi.

Var saskatīt ievērojamu līdzību starp plānošanas reģionu un vietējām un rajonu pašvaldībām (skat. 1. tabulu).

1. tabula. Plānošanas reģiona un vietējās un rajona pašvaldības pazīmju salīdzinājums

Atvasināta publiska persona			
Pazīmes	Vietējā pašvaldība	Plānošanas reģions	Rajona pašvaldība⁶⁵¹
Lēmējorgāns	<i>Pilsoņu ievēlēta pašvaldības dome</i>	<i>Reģiona pašvaldību priekšsēdētāju kopsapulces ievēlēta plānošanas reģiona attīstības padome</i>	<i>Rajona pašvaldības padome, ko veido rajona pašvaldības teritorijā ietilpstošo vietējo pašvaldību domju priekšsēdētāji</i>
Lēmējorgāna vadītājs	<i>Domes ievēlēts priekšsēdētājs</i>	<i>Plānošanas reģiona attīstības padomes ievēlēts priekšsēdētājs</i>	<i>Rajona pašvaldības padomes ievēlēts priekšsēdētājs</i>
Izpildorgāns	<i>Domes administrācija, struktūrvienības, iestādes, kapitālsabiedrības, biedrības un nodibinājumi</i>	<i>Padomes administrācija, struktūrvienības, iestādes, kapitālsabiedrības, biedrības un nodibinājumi</i>	<i>Padomes administrācija, struktūrvienības, iestādes, kapitālsabiedrības, biedrības un nodibinājumi</i>
Konsultatīvā institūcija	<i>Komisijas, darba grupas, valdes</i>	<i>Plānošanas reģiona sadarbības komisija, darba grupas, valdes</i>	<i>Komisijas, darba grupas, valdes</i>
Pārraudzības institūcija	<i>Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija</i>	<i>Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija</i>	<i>Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija</i>

⁶⁵¹ Ar 2010. gada 1. janvāri rajona pašvaldības tika likvidētas.

Tātad vienīgā vietējās pašvaldības pazīme, kas nav raksturīga plānošanas reģioniem, ir to lēmējorgānu izveidošanas kārtība, to ieceļot, nevis ievēlējot (līdzīgi kā rajona pašvaldībai). Citas pazīmes vietējai pašvaldībai, plānošanas reģionam un rajona pašvaldībai ir līdzīgas. No minētā arī izriet, ka šobrīd plānošanas reģioni institucionāli ir salīdzināmi un līdzīgi ar likvidētajām rajonu pašvaldībām. To uzskatāmi apliecina arī Reģionālās attīstības likumā minētās tiesību normas, kas nosaka plānošanas reģiona lēmējorgāna – plānošanas reģiona padomes – izveidošanu, padomes priekšsēdētāja ievēlēšanu un lēmumu pieņemšanas kārtību.

Plānošanas reģiona padomes izveidošanas un lēmumu pieņemšanas kārtībā varēja saskatīt plānošanas reģiona un rajona padomes ievērojamo līdzību. Saskaņā ar Reģionālās attīstības likuma 17. panta pirmo daļu: «Plānošanas reģiona attīstības padomi no attiecīgo pašvaldību deputātiem ievēlē plānošanas reģionā ietilpstošo pašvaldību priekšsēdētāju kopsapulce.»⁶⁵² Savukārt šā panta otrajā daļā ir noteikts: «Plānošanas reģiona attīstības padomes priekšsēdētāju ievēlē Plānošanas reģiona attīstības padome no tajā ievēlētajiem padomes locekļiem.»⁶⁵³

Arī plānošanas reģiona padomes priekšsēdētāja pilnvaras plānošanas reģionu nolikumos pamatā tika noteiktas līdzīgas vietējās pašvaldības domes priekšsēdētāja pilnvarām: 1) vadīt padomes un plānošanas reģiona sadarbība komisijas darbu, parakstīt padomes protokolus un lēmumus; 2) pārstāvēt padomi attiecībās ar valsti, pašvaldībām un starptautiskajām organizācijām; 3) plānošanas reģiona vārdā izdot pilnvaras, parakstīt līgumu un citus juridiskos dokumentus, atvērt un slēgt kredītiestādēs kontus; 4) ierosināt jautājumu izskatīšanu padomes sēdēs un sadarbības komisijā; 5) pilnvarot vai deleģēt plānošanas reģiona pārstāvjus darbībai valsts, pašvaldību un citu reģionu izveidotās padomēs, valdēs, komitejās, darba grupās u. tml.; 6) sadarboties ar citu plānošanas reģionu, valsts un pašvaldību institūcijām; 7) pārstāvēt plānošanas reģiona intereses valsts tiešās pārvaldes institūcijās.⁶⁵⁴

⁶⁵² Grozījumi Reģionālās attīstības likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2006. gada 4. jūlijs, Nr. 103 (3471).

⁶⁵³ Turpat.

⁶⁵⁴ Skat., piem., Rīgas plānošanas reģiona nolikuma 21. punktu, kurā pamatā ir minēti nosauktie padomes priekšsēdētāja tiesības un pienākumi. Rīgas plānošanas reģiona nolikums. Rīgas plānošanas reģiona 2006. gada 15. septembra lēmums Nr. 5 (prot. Nr. 2) // http://www.rpr.gov.lv/uploads/filedir/Nolikumi_riiciibas%20plaani/2010_gads/RPRnol_groz-2010.doc. Salīdz. skat. likuma «Par pašvaldībām» 62. pantu. Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

Saskaņā ar Reģionālās attīstības likuma 16.¹ panta otro daļu: «Lai īstenotu plānošanas reģiona kompetenci, Plānošanas reģiona attīstības padome apstiprina plānošanas reģiona nolikumu un budžetu, var izveidot, reorganizēt un likvidēt plānošanas reģiona iestādes un kapitālsabiedrības, lemt par dalību biedrībās un nodibinājumos, kā arī deleģēt privātpersonai atsevišķus pārvaldes uzdevumus.»⁶⁵⁵ No minētā izriet, ka plānošanas reģions, tāpat kā vietējā pašvaldība, nav ierobežots patstāvīgi izveidot savu izpildinstitūciju sistēmu, pieskaņojot to attiecīgajam plānošanas reģionam svarīgu jautājumu risināšanai. Plānošanas reģionam tika izveidota arī *sadarbības komisija* – plānošanas reģiona attīstības padomes izveidota konsultatīva institūcija, kura sastāv no padomes un ministriju norīkotiem pārstāvjiem.

Neraugoties uz šādu grozījumu izdarīšanu Reģionālās attīstības likumā un plānošanas reģionu atzīšanu par atvasinātām publiskām personām, 2006. gadā tika izdarīti grozījumi likumā «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» pārejas noteikumos, kuros tika reglamentēts apriņķa pašvaldību izveidošanas jautājums. Attiecīgi likuma pārejas noteikumu 1. punktā tika noteikts, ka: «[...] apriņķus izveido līdz 2010.gada 1.janvārim».⁶⁵⁶ Savukārt pārejas noteikumu 2. punktā tika noteikts, ka: «Ministru kabinets līdz 2007. gada 31. decembrim izstrādā un iesniedz Saeimai likumprojektu par apriņķu administratīvo teritoriju izveidošanu un likumprojektu par apriņķu pašvaldībām».⁶⁵⁷ Tādējādi plānošanas reģions netika atzīts par pilntiesīgu reģionālo pašvaldību, jo no vairākiem normatīvajiem aktiem (piem., Administratīvi teritoriālās reformas likuma 5. panta un likuma «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» 3.¹ panta) izrietēja, ka ar īpašu likumu tiks regulēta apriņķa pašvaldību izveidošana.

2008. gada 18. decembrī pieņemtā Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 5. panta «Apriņķis» pirmajā daļā tika noteikts, ka: «apriņķī iekļauj teritoriāli vienotas vietējo pašvaldību administratīvās teritorijas»⁶⁵⁸, savukārt no šā panta otrās daļas izriet, ka: «Apriņķī ietilpstošos novadus un republikas pilsētas, kā arī apriņķa

⁶⁵⁵ Grozījumi Reģionālās attīstības likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2006. gada 4. jūlijs, Nr. 103 (3471).

⁶⁵⁶ Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991. gada 1. augusts, Nr. 29/30. Spēkā neesošs.

⁶⁵⁷ Turpat.

⁶⁵⁸ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).

administratīvo centru nosaka Saeima».⁶⁵⁹ Šā panta trešajā daļā noteikts: «Izveidojot vai likvidējot apriņķi, nosakot apriņķa administratīvo centru, kā arī grozot apriņķa robežu, izvērtē valsts un pašvaldības iedzīvotāju intereses, Ministru kabineta atzinumu un ieinteresēto pašvaldību lēmumus».⁶⁶⁰ Šā likuma pārejas noteikumu 24. punkta pirmajā apakšpunktā tika noteikts, ka Ministru kabinets: «līdz 2009. gada 1. jūnijam sagatavo un iesniedz Saeimai likumprojektu par apriņķu izveidošanu un darbību»⁶⁶¹.

No minētā tiesiskā regulējuma izrietēja vairākas apriņķu pašvaldību izveidošanas vadlīnijas:

Pirmkārt, likuma 1. pantā noteiktajā definīcijā norādīts, ka administratīvajā teritorijā (tātad arī apriņķī) obligāti darbojas pašvaldība. Minētais ļauj secināt, ka apriņķī tiek veidota pašvaldība (nevis tiešās valsts pārvaldes iestāde).

Otrkārt, no likuma teksta neizriet pēctecība, ka tieši plānošanas reģionus pārveidos par apriņķa pašvaldībām, tomēr tas netieši izriet no norādes, ka apriņķa pašvaldībās ietilpst republikas pilsētu administratīvās teritorijas, kas ļauj secināt, ka apriņķa pašvaldības netiks veidotas uz republikas pilsētu pašvaldību pamata.

Treškārt, no likuma teksta neizriet nekādi noteikumi apriņķa administratīvo teritoriju izveidošanai, izņemot, ka apriņķis ir vienota teritorija. Salīdzinājumam, vietējām administratīvajām teritorijām (republikas pilsētām un novadiem) ir noteikti to izveidošanas noteikumi.

Ceturtkārt, likumā nav paredzēta iespēja apriņķim veidot vairākus administratīvos centrus, kas apmierinātu republikas pilsētu ambīcijas būt par apriņķa administratīvo centru (plānošanas reģionu atzīšanā par apriņķa pašvaldībām šī problēma iezīmējās Latgales plānošanas reģionā (Rēzeknes un Daugavpils pilsēta) un Kurzemes plānošanas reģionā (Liepājas un Ventspils pilsēta)) un, kas vienmēr ir bijis būtisks traucēklis reģionālo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas norisei.

Ministru kabinetam uzdevums Saeimai iesniegt apriņķa izveidošanas un darbības likumprojektu tika ietverts arī 2008. gadā pieņemtajā Rajona pašvaldību reorganizācijas likumā. Arī no šā likuma pārejas noteikumu 2. punkta izrietēja, ka:

⁶⁵⁹ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).

⁶⁶⁰ Turpat.

⁶⁶¹ Turpat.

«Ministru kabinets līdz 2009. gada 1. jūnijam sagatavo un iesniedz Saeimai likumprojektu par apriņķu izveidošanu un darbību».⁶⁶²

Būtisks jautājums bija reģionālo pašvaldību kompetence. Lai izpildītu Rajona pašvaldību reorganizācijas likuma pārejas noteikumos 2. punktā minēto uzdevumu, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija izstrādāja Informatīvā ziņojuma par valsts pārvaldes funkciju decentralizācijas iespējām projektu. Šajā informatīvajā ziņojumā tika ietverts 2008. gadā izveidotās darba grupas darbības rezultāts. No informatīvā ziņojuma izrietēja, ka «saskaņā ar normatīvajiem aktiem rajonu pašvaldību funkcijas tiek nodotas vietējām pašvaldībām [..]. Līdz ar to rajonu pašvaldību funkcijas nav iespējams nodot apriņķu pašvaldībām. Tāpat apriņķu pašvaldībām nav iespējams nodot vietējo pašvaldību funkcijas, jo, nododot vietējo pašvaldību funkcijas apriņķu pašvaldībām, netiks ievērots subsidiaritātes princips, kas paredz, ka publiskās varas pienākumus pēc iespējas realizē tā vara, kas atrodas vistuvāk personai un spēj nodrošināt pienākumu efektīvu īstenošanu zemākā pārvaldes līmenī»⁶⁶³. Tādējādi informatīvajā ziņojumā tika konstatēts, ka apriņķa pašvaldību kompetences pamatā var būt tikai ministriju un to padotības iestāžu nodotā kompetence.

2010. gada 25. februārī Saeima pieņēma grozījumus Reģionālās attīstības likumā, papildinot likumu ar VI nodaļu «Valsts pārvaldes darbība reģionos».⁶⁶⁴ Saskaņā ar pieņemtajiem grozījumiem likumā tika noteikti nosacījumi valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšanai plānošanas reģioniem. Piemēram, 25. panta trešajā daļā tika noteikts: «Ja plānošanas reģionam deleģē pārvaldes uzdevumu vai nodod kompetenci, šis plānošanas reģions attiecīgo uzdevumu vai kompetenci īsteno ar tādu valsts budžeta finanšu līdzekļu apjomu, kas ir vismaz par 10 procentiem mazāks, nekā būtu nepieciešams tad, ja attiecīgo uzdevumu vai kompetenci īstenotu tiešās pārvaldes iestāde».⁶⁶⁵ Tāpat likumā tika nostiprināts uzdevums tiešās pārvaldes iestādēm, ja Ministru kabinets nav lēmis citādi, savas teritoriālās struktūras organizēt atbilstoši plānošanas reģionu teritorijām (26. panta pirmā daļa).⁶⁶⁶ Savukārt 2010. gada

⁶⁶² Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

⁶⁶³ *Informatīvā ziņojuma par valsts pārvaldes funkciju decentralizāciju projekts*. Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, 2009. Npublicēts materiāls.

⁶⁶⁴ Grozījumi Reģionālās attīstības likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2010. gada 17. marts, Nr. 43 (4235).

⁶⁶⁵ Turpat.

⁶⁶⁶ Turpat.

novembrī pieņemtajā deklarācijā par Ministru kabineta iecerēto darbību «Nacionālajai izaugsmei un vienotībai» bija noteikts: «13.3. Samazināsim pārvaldes administratīvo līmeņu skaitu, likvidējot plānošanas reģionus un to funkcijas sadalot starp novadu pašvaldībām un attiecīgajām valsts pārvaldes iestādēm.»⁶⁶⁷

Minētā valdības deklarācijas apakšpunkta izpildei Ministru kabineta 2010. gada 28. decembra sēdē (protokols Nr. 75, 71. §) tika izskatīts informatīvais ziņojums «Par plānošanas reģionu likvidāciju un to funkciju sadali starp novadu pašvaldībām un attiecīgajām valsts pārvaldes iestādēm», kura 2. punktā Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai tika uzdots izstrādāt un līdz 2011. gada 1. maijam Ministru kabinetā noteiktā kārtībā iesniegt priekšlikumus par plānošanas reģionu funkciju, mantas, finanšu līdzekļu, tiesību un saistību nodošanu, ietverot ekonomisko pamatojumu.⁶⁶⁸ Vienlaikus no ziņojuma izrietēja, ka plānošanas reģionu likvidācija jāpabeidz līdz 2012. gada 1. janvārim.⁶⁶⁹

Apzinoties valdības centienus likvidēt plānošanas reģionus, šo jautājumu izskatīja arī Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisija, kura attiecīgi virzīja izskatīšanai Saeimā lēmumprojektu «Par plānošanas reģionu nepieciešamību», kurš paredzēja plānošanas reģionu saglabāšanu.⁶⁷⁰ Saeimas pieņemtajā lēmumā tika noteikts, ka: «Ņemot vērā nepieciešamību veicināt reģionālo attīstību, Saeima nolemj: 1) atzīt par acīmredzami nelietderīgām darbības, kas vērstas uz plānošanas reģionu likvidēšanu, reorganizēšanu vai citādu būtisku to statusa mainīšanu vai funkciju mazināšanu, līdz šāds uzdevums Ministru kabinetam netiek paredzēts likumā; 2) atzīt par lietderīgu un nepieciešamu arī turpmāku plānošanas reģionu iesaistīšanos teritorijas attīstības plānošanā, sabiedriskā transporta pārvadājumu organizēšanā likumā noteiktajā kārtībā un Eiropas Savienības politiku instrumentu finansēto

⁶⁶⁷ Deklarācija par Ministru kabineta iecerēto darbību «Nacionālajai izaugsmei un vienotībai» // *Latvijas Vēstnesis*, 2010. gada 3. novembris, Nr. 174 (4366).

⁶⁶⁸ Informatīvais ziņojums par plānošanas reģionu likvidāciju un to funkciju sadali starp novadu pašvaldībām un attiecīgajām valsts pārvaldes iestādēm: MK sēdes protokola lēmums (protokols Nr. 75, 71. §) // <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2010-12-28#71>.

⁶⁶⁹ Turpat.

⁶⁷⁰ Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas priekšsēdētājs Vitauts Staņa (ZZS), referējot par šo lēmuma projektu, norādīja: «Tā kā es pats pārstāvu reģionu, tad pilnīgi noteikti jūtu un domāju, ka arī daudzi citi šeit pārstāv reģionus... Un arī rīdzinieki, es domāju, ir lietas kursā. Es ļoti raizējos, ka reģionos tā attīstība mums, sākot no brīvības atgūšanas, nav gājusi pārāk veiksmīgi, tāpēc domāju, ka šie plānošanas reģioni ir tie, kas to attīstību šobrīd vēl veicina. Protams, ar laiku ir jādomā par to, lai pārietu uz kādu otru līmeņa pašvaldības racionālāku formu, bet šobrīd tas ir ārkārtīgi svarīgi. Ir lūgums visiem padomāt par valsts kopējo nākotni, par valsts līdzsvarotu nākotni» (Latvijas Republikas 10. Saeimas 2011. gada 3. marta sēde // <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/47>).

projektu īstenošanā; 3) atzīt par svarīgu mērķi turpināt reģionālo reformu un uz plānošanas reģionu bāzes decentralizēt valsts pārvaldi.»⁶⁷¹

Savukārt LLPA, ieturot savu pozīciju, ar 2011. gada 16. marta priekšsēdētāju kopsapulces lēmumu atbalstīja plānošanas reģionu pārveidošanu par vēlētiem reģioniem, pielīdzinot to skaitu 9 republikas pilsētu skaitam, tādā veidā atbalstot plānošanas reģionu pārveidošanu par apriņķu pašvaldībām.⁶⁷²

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas ziņojumā attiecīgi tika ietverti trīs iespējamie risinājuma varianti par plānošanas reģiona turpmāko statusu: «1) izstrādājot īpašu likumu, reorganizēt plānošanas reģionus un uz to funkcionālās bāzes izveidot apriņķa pašvaldības; 2) stiprināt esošo plānošanas reģionu kapacitāti, to darbību ietverot īpašā tiesiskā regulējumā un perspektīvā plānošanas reģionus pārveidojot par apriņķa pašvaldībām; 3) izstrādājot īpašu likumu, ar 2012. gada 1. janvāri likvidēt plānošanas reģionus, pamatā to tiesības un saistības nododot Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai»⁶⁷³. Ņemot vērā Saeimas pieņemto lēmumu, Ministru kabineta 2011. gada 17. maija sēdē izskatīja šo Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas ziņojumu un nolēma «2.1. sagatavot grozījumus normatīvajos aktos, paredzot svītrot deleģējumu Ministru kabinetam sagatavot likumprojektu par apriņķu izveidošanu un darbību, un noteiktā kārtībā iesniegt izskatīšanai Ministru kabinetā; 2.2. sadarbībā ar ministrijām izvērtēt un līdz 2011. gada 31. decembrim iesniegt Ministru kabinetā priekšlikumus par tiešās pārvaldes iestāžu kompetences nodošanu plānošanas reģioniem»⁶⁷⁴.

Savukārt 2011. gada 15. decembrī tika izdarīti grozījumi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pārejas noteikumu 24. punktā, kurā tika paredzēts, ka Ministru kabinets: «līdz 2013.gada 31.decembrim sagatavo un iesniedz Saeimai likumprojektu par apriņķu izveidošanu»⁶⁷⁵.

⁶⁷¹ Latvijas Republikas 10. Saeimas 2011. gada 3. marta sēdes lēmums «Par plānošanas reģionu nepieciešamību» // <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/47>.

⁶⁷² Biedrības «Latvijas Lielo pilsētu asociācija» Latvijas lielo pilsētu domju priekšsēdētāju 2001. gada 16. marta kopsapulces protokols Nr. 1–2 // <http://www.llpa.lv/index.php?id=1107>.

⁶⁷³ Par Ministru kabineta 2008. gada 22. aprīļa sēdes protokollēmumu (prot. Nr. 26 1. §) «Par Ministru kabineta 2008. gada 15. aprīļa sēdes protokollēmumu (prot. Nr. 24 54. §) «Likumprojekts «Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums»» 4. punktā dotā uzdevuma atzīšanu par aktualitāti zaudējušu. MK 2011. gada 17. marta sēdes lēmums. (protokols Nr. 31, 33. §.) // <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2011-05-17>.

⁶⁷⁴ Turpat.

⁶⁷⁵ Grozījumi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2011. gada 23. decembris, Nr. 202 (4600).

Jāatzīmē, ka reģionālā administratīvi teritoriālā reforma visas tās norises periodā iezīmēja diskusijas pamatā par diviem modeļiem: apriņķa pašvaldību izveidošana uz plānošanas reģionu pamata; apriņķa pašvaldību izveidošana uz republikas pilsētas pašvaldību pamata, kur apriņķa darbība ir pielāgota republikas pilsētas attīstības virzieniem. Šiem abiem modeļiem bija gan pozitīvas, gan negatīvas iezīmes, tāpēc ideālu apriņķa pašvaldības modeli piedāvāt nav iespējams. Izeja no šādas situācijas būtu apriņķa pašvaldību izveidošana uz plānošanas reģionu bāzes, iezīmējot būtisku republikas pilsētu nozīmi un ietekmi apriņķu darbā (piem., piecos apriņķos deviņi administratīvie centri; republikas pilsētu pašvaldību pārstāvjiem būtisks skaits pārstāvju apriņķa pašvaldības lēmējorgānos; republikas pilsētu pašvaldībām būtiska teikšana apriņķa pašvaldību funkciju izpildē un attīstības plānu izstrādē utt.).

Tāpat apriņķa pašvaldību izveidošanu ir kavējusi nespēja valsts un pašvaldību līmenī vienoties par apriņķa pašvaldību skaitu un kompetences apjomu, kas no valsts tiešās pārvaldes iestādēm un vietējām pašvaldībām tiek nodots apriņķa pašvaldībām.

Vienlaikus normatīvajos tiesību aktos, kas paredz reģionālo pašvaldību izveidošanu, ir ietverta pretruna, jo paredzēta apriņķu pašvaldību izveidošana pēc tam, kad būs skaidrs kompetences apjoms, savukārt teorijā un praksē šis jautājums ir saistīts ar apriņķa pašvaldības teritoriālo mērogu un institucionālo sistēmu, kas pildīs nodoto kompetenci. No minētā izriet secinājums, ka reģionālā administratīvi teritoriālā reforma tiks pabeigta tikai tad, ja vienlaikus tiks izpildīti abi iepriekš minētie uzdevumi.

2. Pašvaldību funkcionālās reformas

Administratīvi teritoriālās reformas ir cieši saistītas ar pašvaldību funkcionālajām reformām, jo ikvienas būtiskas administratīvi teritoriālā iedalījuma robežu izmaiņas, kas saistītas ar pašvaldību darbības teritoriju pārskatīšanu, izraisa izmaiņas arī pašvaldību īstenotajā kompetencē. Šīs izmaiņas var būt saistītas gan ar īstenojamo funkciju apjoma samazināšanu, gan palielināšanu. Šie būtiskie aspekti jau analizēti iepriekšējās promocijas darba nodaļās, turpretim šajā apakšnodaļā tiks raksturotas pašvaldību kompetences institūta nepieciešamās izmaiņas likumā «Par

pašvaldībām», kas izriet no teorijas atziņām un konstatētajām šā pašvaldību sistēmas elementa praktiskās darbības nepilnībām, piedāvājot savu redzējumu par nepieciešamajām izmaiņām normatīvajos tiesību aktos.

2.1. Pašvaldību kompetences normatīvi tiesiskā regulējuma nepilnības un nepieciešamās izmaiņas

Starptautiskās vadlīnijas pašvaldības kompetences noteikšanā izriet no Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta «Vietējās pašvaldības kompetence» un no hartas paskaidrojošā ziņojuma, ko ir būtiski ievērot likumā «Par pašvaldībām» nostiprinātās pašvaldības kompetences institūta analīzē.

No Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta pirmās daļas izriet: «Vietējās varas pilnvaras un pienākumus nosaka konstitūcija vai likums. Taču šis noteikums neliedz piešķirt vietējām varām pilnvaras un pienākumus īpašiem mērķiem saskaņā ar likumu.»⁶⁷⁶ Savukārt no hartas paskaidrojošā ziņojuma par šo panta daļu norādīts: «Tā kā vietējo valsts varas institūciju pilnvaru un pienākumu apjoma jautājums ir būtiski svarīgs vietējās pašvaldības patstāvībai, gan skaidrības, gan juridiskas noteiktības labad tām nevajadzētu nodot pamata pienākumus uz speciāla pamata, bet tām ir jābūt pietiekami ietvertam likumā.»⁶⁷⁷ Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta otrajā daļā savukārt ir noteikts: «Vietējās varas likumā noteiktās robežās ir pilnā mērā tiesīgas īstenot savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, kurš nav izslēgts no to kompetences vai uzdots veikt kādai citai varai.»⁶⁷⁸

Ārvalstu normatīvajos tiesību aktos noteiktās pašvaldību kompetences izpēte liecina, ka pašvaldību kompetence pamatā tiek regulēta likumos, kuros tad arī visbiežāk tiek noteiktas pašvaldību darbības «legālās robežas». Šāda regulējuma noteikšanas pieejas dažādās valstīs var atšķirties.

Latvijas kaimiņvalstīs pastāv divas pieejas pašvaldību kompetences reglamentēšanai: pirmkārt, ir valstis, kurās pašvaldību kompetence galvenokārt tiek

⁶⁷⁶ Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).

⁶⁷⁷ European Charter of Local Self-Government Explanatory report // <http://conventions.coe.int/-treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CL=ENG>.

⁶⁷⁸ Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).

noteikta vienā pašvaldību darbību regulējošā pamatlikumā (piemēram, Dānija⁶⁷⁹, Lietuva⁶⁸⁰ un Igaunija⁶⁸¹); otrkārt, ir valstis, kurās pašvaldību kompetence ir «izkaisīta» dažādos likumos (piemēram, Somija⁶⁸²).

Latvijas pašvaldības kompetence primāri izriet no likuma «Par pašvaldībām», kā arī no pašvaldību saistošajiem noteikumiem. Valdības tiesības ar noteikumiem regulēt pašvaldību kompetenci ir ierobežotas. Valdība ir ierobežota arī noteikt pašvaldībai jaunu autonomo kompetenci vai precizēt esošo, jo tas ir likuma jautājums. Savukārt, ja pašvaldība īsteno uzdoto kompetenci, valdības tiesības ietekmēt pašvaldības kompetenci var būt arī plašas, ietverot uzdoto funkciju izpildes tiesisko regulējumu ne tikai ārējos, bet arī iekšējos normatīvajos tiesību aktos.

⁶⁷⁹ Piemēram, Dānijas vietējo pašvaldību likuma 65.d panta otrajā daļā ir precīzi uzskaitīts, ka pašvaldības kompetencē ietilpst jautājumi, piemēram, par vietējās teritorijas attīstības plānošanu (1 – 3); jautājumi, kas attiecas uz ceļu satiksmes drošību, satiksmes aizliegumiem un satiksmes regulēšanu (4); pašvaldības ceļu uzturēšanu un remontu (5); jautājumi saistībā ar trokšņu līmeņa ierobežojumiem (6); jautājumi, kas saistīti ar ekoloģiskās vides piesārņojuma novēršanu (7); jautājumi, kas saistīti ar dienas aprūpes centru darbību (9) u.c. Papildus šajā likumā ir noteikts, ka precīzāks šīs kompetences regulējums ir noteikts īpašos likumos. Denmark Local Government act // <http://www.diba.cat/documents/286059/294306/innovacio-fitxers-dinamarca-pdf.pdf>.

⁶⁸⁰ Lietuvas vietējo pašvaldību likumā pašvaldību kompetence ir noteikta ļoti detalizēti, jo paredz pašvaldību kompetences iedalījumu patstāvīgajās funkcijās, ierobežotās patstāvības funkcijas, valsts deleģētajās funkcijās; pašvaldībām līgumos noteiktajās funkcijās (5. panta pirmā daļa). Piemēram, likuma 6. pantā ir noteikts, ka pašvaldību patstāvīgās funkcijas ir bērnu pirmskolas izglītības jautājumu (2); mūžizglītības jautājumu (4); sociālās palīdzības jautājumu (6); pašvaldības iedzīvotāju nodarbinātības jautājumu (8); sabiedriskās kārtības jautājumu (9) un citu jautājumu nodrošināšana. Ierobežotas patstāvības funkcijas ir noteiktas likuma 7. pantā, un tās ir, piemēram, vispārējās izglītības jautājumu risināšana (1); sabiedriskā transporta pakalpojumu nodrošināšana lauku teritoriju bērniem līdz 16. gadu vecumam, palīdzot tos nogādāt izglītības iestādēs (2); veselības nodrošināšanas jautājumus risināšana (7); teritorijas plānošanas jautājumi (9) u. c. Savukārt valsts deleģētās funkcijas, kas noteiktas likuma 8. pantā, paredz, piemēram, pašvaldībām risināt civilstāvokļa aktu reģistrācijas jautājumus (1); nodrošināt civilās aizsardzības jautājumu risināšanu (2) un statistikas datus (17) u. c. (Republic of Lithuania Law on Local Self-Government // <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/167.HTM>).

⁶⁸¹ Igaunijas vietējo pašvaldību likuma 6. panta pirmajā un otrajā daļā attiecīgi ir noteikts, ka vietējo pašvaldību kompetencē ir sociālās palīdzības jautājumi; darbs ar jauniešiem; komunālie jautājumi; teritoriālā plānošana; sabiedriskā transporta jautājumi; ceļu un ielu uzturēšana; pirmskolas un pamata izglītības jautājumi; rūpēšanās par muzejiem, bibliotēkām, sporta bāzēm, patversmēm un internātiem; veselības aprūpes jautājumi. Šā panta trešajā daļā savukārt ir noteikts, ka papildus iepriekš minētajai pašvaldībām noteiktajai kompetencei, pašvaldības nodrošina citos likumos noteikto kompetenci, kā arī kompetenci, kas nav noteikta citām publiskās administrācijas institūcijām. Panta ceturtajā daļā ir paredzēts, ka pašvaldību kompetence var tikt noteikta ne tikai likumā, bet arī līgumā, kas noslēgts starp pašvaldību un citu publiskās administrācijas institūciju (Republic of Estonia Local Government Organisation Act // <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X20-09K6&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=local+government>).

⁶⁸² Somijas likumā «Par pašvaldībām» 2. pantā ir noteikts, ka pašvaldības veic funkcijas, kuras tās ir uzņēmušas savas autonomijas ietvaros, kā arī ar likumu noteiktās funkcijas. Tikai pieņemot attiecīgu likumu, pašvaldībām var uzdot jaunas funkcijas vai pienākumus, vai arī samazināt to funkcijas un tiesības. Pēc attiecīgas vienošanās pašvaldības var uzņemties arī papildu sabiedriskās funkcijas, kas pārsniedz to autonomijas ietvarus. Pašvaldības veic tām ar likumu uzdotās funkcijas vai nu individuāli, vai arī sadarbībā ar citām pašvaldībām. Pašvaldības drīkst iegādāties savu funkciju realizēšanai nepieciešamos pakalpojumus no citiem pakalpojumu sniedzējiem. The Finnish Local Government Act // <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish-%20Local%20Government%20Act.pdf>.

Praksē pašvaldību kompetences paplašināšanas jautājumam ir ļoti plašas robežas, jo arī funkciju un uzdevumu ietvaros paredzamo pašvaldības pakalpojumu kvalitātes prasību un procedūru izmaiņas var izraisīt būtiskus pašvaldības finanšu izdevumus. Piemēram, jauni pienākumi pašvaldības un valsts dokumentu aprites noteikumos nodokļu jautājumos var izraisīt pašvaldības uzdevumu apjoma būtisku paplašināšanu. Tāpat atskaišu sniegšanas dokumentu formu precizēšana valsts kontroles institūcijām var izraisīt papildu finanšu izdevumus. Tas savukārt var tikt traktēts kā valsts pienākums pašvaldībām finansēt šos izdevumus, kas saistīti ar «jaunu valsts pārvaldes funkciju uzdošanu pašvaldībām».

Pašvaldību funkciju veidi Latvijā ir uzskaitīti likuma «Par pašvaldībām» 6. pantā, no kura izriet, ka: «Publisko tiesību jomā pašvaldību kompetencē ir: 1) šajā likumā noteiktās autonomās funkcijas; 2) citos likumos noteiktās autonomās funkcijas; 3) valsts pārvaldes funkcijas, kuru izpilde šajā likumā noteiktajā kārtībā ir nodota attiecīgajai pašvaldībai; 4) citu pašvaldību kompetencē ietilpstošās funkcijas, kuru izpilde šajā likumā noteiktajā kārtībā ir nodota attiecīgajai pašvaldībai; 5) pārvaldes uzdevumi, kuru izpildi valsts pārvaldes iestādes šajā likumā noteiktajā kārtībā ir uzdevušas pašvaldībām; 6) autonomās funkcijas, kas tiek īstenotas kā brīvprātīgās iniciatīvas.»⁶⁸³

Vislielākais pašvaldības funkciju skaits ir likuma «Par pašvaldībām» 15. panta pirmajā daļā minētās pašvaldību autonomās funkcijas: 1) organizēt iedzīvotājiem komunālos pakalpojumus (ūdensapgāde un kanalizācija; siltumapgāde; sadzīves atkritumu apsaimniekošana; notekūdeņu savākšana, novadīšana un attīrīšana) neatkarīgi no tā, kā īpašumā atrodas dzīvojamais fonds; 2) gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību (ielu, ceļu un laukumu būvniecība, rekonstruēšana un uzturēšana; ielu, laukumu un citu publiskai lietošanai paredzēto teritoriju apgaismošana; parku, skvēru un zaļo zonu ierīkošana un uzturēšana; atkritumu savākšanas un izvešanas kontrole; pretplūdu pasākumi; kapsētu un beigto dzīvnieku apbedīšanas vietu izveidošana un uzturēšana); 3) noteikt kārtību, kādā izmantojami publiskā lietošanā esošie meži un ūdeņi, ja likumos nav noteikts citādi; 4) gādāt par iedzīvotāju izglītību (iedzīvotājiem noteikto tiesību nodrošināšana pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības iegūšanā; pirmskolas un skolas vecuma bērnu nodrošināšana ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs;

⁶⁸³ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

organizatoriska un finansiāla palīdzība ārpuskolas mācību un audzināšanas iestādēm un izglītības atbalsta iestādēm u. c.⁶⁸⁴.

No likumā «Par pašvaldībām» 15. pantā formulētās pašvaldību autonomās kompetences izriet vairākas problēmas.

Pirmkārt, likumā «Par pašvaldībām» 15. pantā minēto pašvaldību autonomo funkciju analīze liecina par valsts un pašvaldības kompetences pārklāšanos. Tiesību aktos ir sastopami piemēri, ka viena pašvaldības īstenotā funkcija dažādos tiesību aktos tiek nosaukta gan par autonomo, gan deleģēto funkciju.

Piemēram, likuma «Par pašvaldībām» 15. panta pirmās daļas 15. punktā ir noteikts, ka pašvaldības autonomā funkcija ir «veikt civilstāvokļa aktu reģistrāciju»⁶⁸⁵. Savukārt Civilstāvokļa aktu likuma 2. panta pirmajā daļā ir noteikts, ka: «civilstāvokļa aktu reģistrācija ir valsts deleģēta funkcija pašvaldību dzimtsarakstu nodaļām»⁶⁸⁶. Šādas kolīzijas tiesību aktos ir nepieciešams novērst.

Otrkārt, var konstatēt gadījumus, ka pašvaldības autonomās funkcijas izpildes apjoms ir noteikts neprecīzi un par to precīzu izpildi iespējamas visdažādākās interpretācijas. Ir arī sastopami gadījumi, ka speciālos likumos pašvaldībām noteiktie valsts pārvaldes uzdevumi satur plašāku tiesisko regulējumu nekā likumā «Par pašvaldībām» noteiktās autonomās funkcijas.

Treškārt, jāatzīst, ka pašvaldības kompetence normatīvajos tiesību aktos ir noformulēta neprecīzi. Atsevišķos gadījumos pašvaldību autonomās funkcijas tiek nosauktas kā valsts pārvaldes uzdevumi, vai likumā uzskaitīto autonomo funkciju formulējumi satur arī daļēji uzskaitītus valsts pārvaldes uzdevumus, kas samazina speciālo normatīvo aktu nozīmi funkciju satura atklāšanai.

Tādēļ pašvaldības funkciju formulējums likumā ir jāparedz pēc iespējas plašs, dodot atsauci, ka funkcijas detalizācija izriet no speciāliem normatīvajiem aktiem un uzmanība nav jāfiksē darbības vārdu funkcijas formulējumā satura noskaidrošanai atbilstoši to filoloģiskajai nozīmei (piemēram, piedalīties, organizēt, sekmēt utt.), kas praksē sagādā neskaitāmas problēmas un iespējas funkciju nepildīšanai.

Ceturtkārt, likumā «Par pašvaldībām» ir pieļauta būtiska pašvaldību kompetences noteikšanas problēma, kas maldina privātpersonas, tiešās valsts pārvaldes iestādes, tiesu varas institūcijas un arī pašas pašvaldības par patieso

⁶⁸⁴ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁶⁸⁵ Turpat.

⁶⁸⁶ Civilstāvokļa aktu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 1. aprīlis, Nr. 52 (3210).

pašvaldību autonomās kompetences apjomu un saturu. No likuma «Par pašvaldībām» 15. panta regulējuma arī izriet, ka šajā pantā ir minētas ne tikai autonomās funkcijas, bet arī valsts pārvaldes funkcijas, ko pašvaldības pilda sadarbībā (līdzdarbojoties) ar ministrijām un pašvaldībām deleģētās funkcijas.

Piemēram, Ministru kabineta 2003. gada 29. aprīļa noteikumu Nr. 240 «Iekšlietu ministrijas nolikums» 1. punktā ir noteikts, ka «Iekšlietu ministrija ir vadošā valsts pārvaldes iestāde iekšlietu nozarē, kas ietver [...] sabiedriskās kārtības [...] apakšnozari».⁶⁸⁷ Savukārt likuma «Par pašvaldībām» 15. panta 12. punktā ir noteikts, ka pašvaldības autonomā funkcija ir «pedalīties sabiedriskās kārtības nodrošināšanā»⁶⁸⁸. Tādējādi valsts pārvaldes funkcija, kas saistīta ar sabiedriskās kārtības nodrošināšanu, vienlaikus ietilpst gan tiešās valsts pārvaldes iestādes, gan pašvaldības kompetencē. Tāpēc pašvaldības iespējams saukt pie atbildības par funkciju nepildīšanu, kas atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likumam un citiem speciālajiem normatīvajiem aktiem ietilpst tiešās pārvaldes iestāžu kompetencē.

Iepriekš minētais saistīts ar faktu, ka 2005. gada 17. februārī izdarītajiem grozījumiem likuma «Par pašvaldībām» 15. pantā bija virspusējs raksturs un līdz ar grozījumu izdarīšanu likumā minētās pašvaldību «pastāvīgās funkcijas» tika nosauktas (pārsauktas) par pašvaldību «autonomajām funkcijām»⁶⁸⁹, neievērojot Valsts pārvaldes iekārtas likumā minēto par attiecīgās institūcijas atbildību par tās kompetencē esošu autonomo funkciju. No minētā izriet, ka bez attiecīga funkciju izvērtējuma tika mainīti pašvaldības funkciju iedalījuma pamati, proti, funkcijas, kuru iedalījuma pamats bija funkciju izpildes termiņš, pret iedalījuma pamatu – atbildība par funkcijas izpildi.

Savukārt izvērtējot likuma «Par pašvaldībām» 15. pantā minēto funkciju regulējumu, var arī konstatēt, ka tikai atsevišķas šajā pantā minētās pašvaldību funkcijas var kvalificēt kā klasiskas autonomas funkcijas. Vairākums pantā minēto funkciju ir tādas, kuru īstenošanā piedalās valsts tiešās pārvaldes iestādes, vai tās var kvalificēt kā pašvaldībām uzdotās (deleģētās) funkcijas. No minētā izriet, ka praksē Latvijas pašvaldības kompetences modelis šobrīd daudz vairāk atbilst Lietuvas pašvaldību likumā noteiktajam pašvaldību kompetences modelim, kurā pašvaldības

⁶⁸⁷ Iekšlietu ministrijas nolikums: MK noteikumi Nr. 240 // *Latvijas Vēstnesis*, 2003. gada 13. maijs, Nr.70.

⁶⁸⁸ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁶⁸⁹ Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 2. marts, Nr. 36 (3194).

funkcijas ir iedalītas trijās funkciju grupās: pašvaldības autonomās funkcijas; pašvaldības autonomās funkcijas, kuru izpildē līdzdarbojas valsts; pašvaldībai likumā deleģētās funkcijas.

Šā iemesla dēļ nepieciešams: a) pārskatīt pašvaldību autonomās funkcijas, precizējot pašvaldību autonomās kompetences apjomu; b) precizēt pašvaldībām uzdotās kompetences apjomu, uzskaitot uzdotās valsts pārvaldes funkcijas likumā «Par pašvaldībām»; c) paredzēt jaunu valsts pārvaldes funkciju veidu – pašvaldības un valsts dalītās atbildības funkcijas (līdzīgs formulējums ir Lietuvas pašvaldību likumā).

Tādējādi Latvijas pašvaldības kompetenci veidotu trīs pašvaldību funkciju grupas:

1) *pašvaldību autonomās funkcijas*: komunālo pakalpojumu nodrošināšana; teritorijas labiekārtošana un sanitārās tīrības nodrošināšana; teritorijas attīstības plānošana atbilstoši teritorijas plānojumiem; būvniecības procesa tiesiskuma nodrošināšana;

2) *pašvaldības autonomās funkcijas, kuru izpildē līdzdarbojas valsts*: piedalīšanās sociālās palīdzības (sociālās aprūpes) uzdevumu risināšanā; piedalīšanās iedzīvotāju izglītības jautājumu risināšanā; piedalīšanās kultūras jautājumu risināšanā un tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanā un tautas jaunrades attīstības sekmēšanā; saimnieciskās darbības sekmēšana un rūpes par bezdarba samazināšanu; līdzdarbošanās sabiedriskās kārtības nodrošināšanā, žūpības un netiklības apkarošanā; līdzdalība civilās aizsardzības pasākumu nodrošināšanā; sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšana;

3) *pašvaldībai likumā deleģētās funkcijas*: veselības aprūpes pieejamības nodrošināšana, kā arī iedzīvotāju veselīga dzīvesveida veicināšana; rūpes par aizgādību, aizbildību, adopciju un bērnu personisko un mantisko tiesību un interešu aizsardzību; attiecīgajā administratīvajā teritorijā dzīvojošo bērnu uzskaitē, kā arī bērnu tiesību aizsardzības īstenošana; palīdzības sniegšana iedzīvotājiem dzīvokļa jautājumu risināšanā; civiltāvokļa aktu reģistrācija; valsts statistikai nepieciešamo ziņu vākšana un sniegšana; tiesu piesēdētāju vēlēšanu organizēšana un domes vēlēšanās nepieciešamo pasākumu veikšana; pedagoģisko darbinieku tālākizglītību un izglītības metodiskā darba organizēšana; pašvaldības iedzīvotāju dzīvesvietu deklarēšana; zemes reformas īstenošana.

No likuma «Par pašvaldībām» 10. panta pirmās daļas izriet: «Pašvaldības pēc savstarpējas vienošanās var nodot cita citai atsevišķu to kompetencē esošo funkciju izpildi. Lēmumu par funkciju izpildes nodošanu pieņem attiecīgās pašvaldības dome. Pamatojoties uz šo lēmumu, tiek noslēgts rakstveida līgums, kurā paredzēti funkciju izpildes finansēšanas avoti»⁶⁹⁰. Savukārt šā panta otrajā daļā ir noteikts: «Par šā panta pirmajā daļā minēto funkciju izpildi ir atbildīga un to izpildi uzrauga tā dome, kurai ar likumu uzdots pildīt šīs funkcijas»⁶⁹¹. Šāda pašvaldības funkciju deleģēšanas pieļaujamība ir likuma «Par pašvaldībām» regulējuma kļūda, jo normatīvie tiesību akti un pati pašvaldības institūta būtība neparedz pašvaldībām tiesības deleģēt to kompetencē esošas funkcijas. Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma noteikumiem pašvaldība var deleģēt tikai atsevišķus tās autonomajās funkcijās ietilpstošus uzdevumus (Valsts pārvaldes iekārtas likuma V nodaļa «Atsevišķu pārvaldes uzdevumu deleģēšana»)⁶⁹². Pretējā gadījumā, ja piemēro šādu tiesību akta regulējumu, var pieļaut situāciju, ka pašvaldība savu autonomo kompetenci var nodot kādai citai pašvaldībai, kas neatbilstu pašvaldības mērķim. Saskaņā ar spēkā esošā likuma «Par pašvaldībām» 4. punktu viena pašvaldība citai pašvaldībai var nodot arī, piemēram, valsts pārvaldes funkciju, kura ietver nozares politikas veidošanu un politikas plānošanu, ko savukārt nepieļauj Valsts pārvaldes iekārtas likuma 41. panta «Deleģēšanas priekšmets» otrās daļas 1. punkts.⁶⁹³

Pašvaldības kompetence var tikt noteikta arī pašvaldības saistošajos noteikumos, kas ir ārējs normatīvs akts un augstākā juridiskā spēka pašvaldības domes lēmums. Pašvaldības var izdot saistošos noteikumus tikai saskaņā ar likumu un to izdošanas gadījumi pamatā ir saistīti ar pašvaldības vietējās nozīmes saimnieciska rakstura jautājumu noregulēšanu.⁶⁹⁴ Pašvaldību saistošajiem noteikumiem pašvaldību

⁶⁹⁰ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁶⁹¹ Turpat.

⁶⁹² Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 21. jūnijs, Nr. 94 (2669).

⁶⁹³ Turpat.

⁶⁹⁴ Jau 1936. gadā tiesību literatūrā tika atzīmēts, ka: «saistošie noteikumi savā būtībā un juridiskā nozīmē neko neatšķiras no valsts orgānu izdotiem likumiem. Kā vieni, tā otri vispārējā veidā nosaka to, kam zināmās lietās «vajag būt», kas iedzīvotājiem jāievēro un jāpilda, neminot konkrētas personas, uz ko noteikumi attiecas» (**Plekāns A.** Pilsētu pašvaldību tiesības izdot saistošos noteikumus // *Pašvaldības Balss*, 1936, Nr. 12, 411. lpp.). Salīdzinājumam – K. Dišlers saistošos noteikumus nosauc par autonomajiem statūtiem. Viņš raksta, ka ar autonomiem statūtiem «tiek apzīmēti normatīvie akti, kas nāk ne no valsts varas orgāniem, bet no valstī ietilpstošām publiski tiesiskās organizācijām, piem., vietējām pašvaldībām» (**Dišlers K.** *Ievads administratīvo tiesību zinātnē*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 106. lpp.). «Latviešu konversācijas vārdnīcā» savukārt ir rakstīts, ka saistošie noteikumi ir: «obligātoriskie noteikumi, valdības vai pašvaldības iestāžu izdoti, iedzīvotājiem saistoši noteikumi

kompetences regulēšanai ir jau ilgstoša vēsture. No tiesību zinātnieka P. Mucinieka raksta «Latvijas pašvaldību iekārta», kas publicēts 1937. gadā žurnālā «Pašvaldības Darbs» izriet, ka jau 1870. gadā izdots pirmais jaunlaiku pašvaldību likums Krievijā un Latvijas teritorijā paredzēja pašvaldību tiesības izdot saistošos noteikumus.⁶⁹⁵ Arī 1922. gada Pagastu pašvaldības likuma 13. pants piešķīra pagasta padomei tiesības izdot saistošos noteikumus. Turklāt pašvaldībām tika paredzētas diezgan plašas pilnvaras izdot normatīvos aktus, ietekmējot noteiktā teritorijā dzīvojošo iedzīvotāju tiesības un brīvības. Tas savukārt pašvaldībām garantēja zināmu neatkarību, bet valsts pārvaldei – varas decentralizāciju. 1930. gada 6. decembrī Saeima pieņēma Pilsētu pašvaldību likumu, kura 37. pantā bija noteikts, ka pilsētas dome var izdot saistošus noteikumus, kas nedrīkst būt pretrunā ar pastāvošiem likumiem, un uzskaitīti 32 jautājumi, kādos pilsētas dome var izdot saistošos noteikumus.⁶⁹⁶

Spēkā esošā likuma «Par pašvaldībām» 41. panta pirmajā daļā noteikts, ka pašvaldības dome pieņem ārējos normatīvos aktus (saistošos noteikumus).⁶⁹⁷ Savukārt šā likuma 14. panta trešajā daļā noteikts, ka savu funkciju izpildes nodrošināšanai likumā noteiktajos gadījumos pašvaldības izdod saistošos noteikumus, bet likuma 45. panta pirmajā daļā norādīts, ka saistošie noteikumi ir obligāti visām fiziskajām un juridiskajām personām attiecīgajā administratīvajā teritorijā.⁶⁹⁸ Saistošie noteikumi visbiežāk stājas spēkā pēc tam, kad attiecīga likumā noteikta kompetenta valsts pārvaldes iestādes ir izvērtējusi šo saistošo noteikumu atbilstību augstākstāvošu tiesību aktu prasībām. Pēc saistošo noteikumu tiesiskuma izvērtēšanas tos publisko un tie stājas spēkā.⁶⁹⁹ Visplašākais saistošo noteikumu veidu uzskaitījums ir minēts likuma «Par pašvaldībām» 43. panta pirmajā daļā, kur uzskaitīti 12 tiesiskie pamati sabiedrisko kārtību reglamentējošo saistošo noteikumu izdošanai.⁷⁰⁰ Atbilstoši likuma «Par pašvaldībām» 43. panta ceturtajā un piektajā daļā noteiktajam Dome var pieņemt

tautas veselības, drošības, valsts aizsardzības, sabiedriskā miera un kārtības jautājumos». Pašvaldības iestādēm ir tiesības izdot saistošos noteikumus uz pašvaldību likuma pamata (Noteikumi, saistošie // *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XV. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1937, 29 356. sl.).

⁶⁹⁵ Vairāk skat.: **Mucinieks P.** Pilsētu pašvaldību tiesības izdot saistošus noteikumus // *Pašvaldības Darbs*, 1937.

⁶⁹⁶ *Likumu un noteikumu sakopojums pagastu pašvaldībām*. Iekšlietu ministrijas Pašvaldības departamenta izdevums, 1937, 17.–18. lpp.

⁶⁹⁷ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

⁶⁹⁸ Turpat.

⁶⁹⁹ Par saistošo noteikumu izvērtēšanas procedūram un ar to saistītajām problēmām vairāk skat.: **Jaunzeme K.** Pašvaldību saistošie noteikumi – vai vienmēr tiesiski // *Jurista Vārds*, 2005. gada 8. novembris, Nr. 42 (397).

⁷⁰⁰ Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.

saistošos noteikumus, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, savukārt, pildot deleģētās valsts pārvaldes funkcijas un pārvaldes uzdevumus, dome var pieņemt saistošos noteikumus tikai tad, ja tas paredzēts likumā vai Ministru kabineta noteikumos. No minētā izriet, ka likumdevējs noteicis trīs pamatus pašvaldībai izdot saistošos noteikumus. Pirmais un trešais gadījums ir precīzi formulēti, un var saskatīt to analogiju ar likumos noteiktajām Ministru kabineta tiesībām izdot noteikumus, bet otrā pilnvarojuma pamata gadījumā jārunā par unikālām un vēsturiski pamatotām pašvaldību tiesībām regulēt vietējās nozīmes jautājumus⁷⁰¹, kas nav noregulēti likumā vai Ministru kabineta noteikumos, turklāt šāda regulējuma īstenošana neizriet no citu publisku iestāžu kompetences. Tas var būt arī tiesiski regulējams jautājums, ko pašvaldības ir tiesīgas noregulēt papildus likumā vai Ministru kabineta noteikumos noteiktajam.⁷⁰²

Lai saistošie noteikumi būtu tiesiski, tiem ir jāatbilst diviem nosacījumiem: pirmkārt, tie nedrīkst būt pretrunā ar augstākstāvošiem normatīvajiem tiesību aktiem; otrkārt, to pieņemšanā ir jābūt ievērotai likumā noteiktai procedūrai.

2.2. Pašvaldību kompetences regulējums valsts krīzes situācijā

Pastāvēja liela iespējamība, ka pasaules ekonomikas krīzes ietekmē 2008. gada beigās pašvaldības kompetence tiks būtiski pārskatīta. Centieni pārskatīt pašvaldības kompetenci bija saistīti ar valsts centieniem pārskatīt savu kompetenci un samazināt ministrijām padoto teritoriālo iestāžu skaitu.

⁷⁰¹ Tiesību vēsturnieku pētījumi liecina, ka arī Rīgas pilsētas namnieku runām ir ievērojama līdzība ar mūsdienu saistošajiem noteikumiem, kas regulē sabiedriskās kārtības jautājumus. Tas ļauj izdarīt noteiktus secinājumus par saistošo noteikumu tiesiskā regulējuma robežām. Namnieku runas pamatā saturēja uzvedības noteikumus, kas attiecas uz sabiedriskās kārtības un drošības jautājumu regulējumu, piemēram, tirdzniecību un komercdarbību, kā arī kārtību tirgos. Tāpat namnieku runas saturēja dažādas krimināltiesību un civiltiesību normas, kas gan atšķīrās no pilsētu tiesībās (statūtos) noteiktajām (**Zeids T.** *Senākie rakstītie Latvijas vēstures avoti*. Rīga: Zvaigzne, 1992, 99. lpp.). Salīdz. skat.: **Калнынь В.** *Очерки истории государства и права Латвии в XI–XIX веках: эпоха феодализма и монополистического капитализма*. Рига: Звайгзне, 1980, с. 42. Vēsturnieks J. Straubergs par namnieku runām norāda, ka «viens no tiem jautājumiem, ko namnieku komūna ilgu laiku patur savās kompetencēs, ir zināmu noteikumu izstrādāšana, kas regulē vietējo pilsētas dzīvi. Pirmie šie noteikumu sakopojumi 13. g. s. tiešām ir izstrādāti namnieku kopējās sanāksmēs, un šo sanāksmju pieņemto noteikumu sakopojumu nosauca par namnieku runām (die Rigischen Burspraken)» (**Straubergs J.** *Rīgas vēsture*. Rīga: Grāmatu draugs, 1937, 100. lpp.).

⁷⁰² Vairāk skat.: **Napiersky J. G. L.** *Die Quellen des Rigischen Stadtrechts bis zum Jahr 1673 / Herausgegeben von J. G. L. Napiersky*. Riga: J. Deubner, 1876, S. XCI–XCII.

Reaģējot uz pasaules ekonomiskās krīzes sekām valstī un pašvaldībās, LPS 2009. gada 19. marta kongresā pieņēma rezolūciju «Par tiesiskumu ekonomiskās krīzes apstākļos». LPS kongress rezolūcijā aicināja «Saeimu un valdību pieņemt LPS iesniegto likumprojektu «Par pašvaldību regulējošo tiesību normu statusu ekonomiskās krīzes apstākļos» vai citu likumu, kas: 1) krīzes periodā atzīst pašvaldības regulējošās tiesību normas par ieteicamām, nevis obligātām; 2) atļauj pašvaldībām ar budžeta grozījumiem vai citiem saistošajiem noteikumiem patstāvīgi noteikt, kādas atkāpes no likumu un Ministru kabineta noteikumu normām ir spēkā pašvaldības teritorijā»⁷⁰³. Šāds likumprojekts tika izstrādāts, un tas paredzēja, ka katra pašvaldība ir tiesīga izstrādāt saistošos noteikumus un tajos paredzēt likumu un Ministru kabineta noteikumu darbības izņēmumus attiecīgās pašvaldības teritorijā.

Šādu pieeju neatbalstīja Valsts kanceleja un Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, jo projekts netika atzīts par atbilstošu tiesiskas valsts principam. Šāds secinājums tika izdarīts galvenokārt rezolūcijas 1. punkta dēļ, jo tika pamatoti uzskatīts, ka šādā veidā pašvaldības savas administratīvās teritorijas robežās var atteikties pildīt likumu un Ministru kabineta tiesību normas, tādējādi pārkāpjot Latvijas Republikas Satversmes 64. pantu, kurā noteikts, ka likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai šinī Satversmē paredzētajā kārtībā un apmēros. Vienlaikus no Valsts kancelejas atzinuma par likumprojektu izrietēja, ka «saskaņā ar Ilgtermiņa stabilizācijas rezerves likuma 6. pantu un Likuma par budžetu un finanšu vadību 8.¹ pantu nevar juridiski uzskatīt, ka Latvijā būtu sociālekonomiskā krīze, jo Ministru kabinets nav pieņēmis lēmumu par nepieciešamību izmantot ilgtermiņa stabilizācijas rezerves līdzekļus, lai uzsāktu fiskālo, ekonomisko un sociālo risku ietekmes mazināšanas pasākumu īstenošanu»⁷⁰⁴.

Neraugoties uz minēto, bija jāatzīst, ka finanšu situācija pašvaldībās tiešām bija smaga un tāpēc šāda likuma pieņemšanas iespēja bija jāizvērtē. Pastāvēja arī risks, ka sarežģītajā pašvaldību finanšu situācijā atsevišķas pašvaldību autonomās funkcijas vispār netiks pildītas vai samazināsies to izpildes apjoms (piem., sociālās palīdzības jomā) un bez attiecīgiem grozījumiem tiesību aktos aktualizēsies jautājums, kas par to ir atbildīgs. Tas tiešām pamatoja nepieciešamību pieņemt attiecīgu likumu,

⁷⁰³ Pūķis M. *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010, 22. lpp.

⁷⁰⁴ *Valsts kancelejas Juridiskā departamenta 2009. gada 19. februāra atzinums par Latvijas Pašvaldību savienības sagatavoto likumprojektu «Par pašvaldības regulējošo tiesību normu statusu ekonomiskās krīzes apstākļos» Nr. 91/SAN-665*. Nepublicēts materiāls.

kurā īpaši tiktu reglamentētas pašvaldību papildu tiesības aizņemties īstermiņa kredītus gada likviditātes vajadzībām pašvaldības apstiprinātā budžeta ietvaros; paredzēt atvieglojumus publiskajiem iepirkumiem ES finanšu līdzekļu apguvei (iespējams, efektīvākai ES līdzekļu apguvei būtu nepieciešams mainīt un vienkāršot «klasiskās» normatīvajos aktos noteiktās procedūras, piemēram, piemērot atšķirīgu līdzfinansēto projektu norēķinu kārtību utt.). Šajā likumā bija iespējams iezīmēt arī tās funkcijas, uzdevumus, tiesības un pienākumus, kuru izpilde pašvaldībām uz krīzes laiku būtu jāierobežo, uzdodot sagatavot attiecīgus grozījumus nozares tiesību aktos. Tāpat tika ieteikts papildus pārdomāt finanšu līdzekļu piesaistes iespējas pašvaldībās (piem., paredzot pašvaldībām tiesības iekasēt nodevu par nekustamā īpašuma atsavināšanu).⁷⁰⁵ Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija izstrādāja attiecīgu likumprojektu, bet tas neguva politisku atbalstu. Likumprojektā tika ietverta ideja, ka ar vienu likumu var izdarīt grozījumus daudzos citos likumos, tādējādi padarot efektīvāku lēmumu pieņemšanu valstī krīzes situācijā.

Par krīzes situācijas risināšanu ES dalībvalstīs tika runāts arī ES Reģionu komitejas Ekonomikas un sociālās politikas komisijas 2009. gada 19. februāra sēdē, kurā tika izskatīts atzinums par Eiropas pašvaldību ekonomikas atveseļošanas plānu. Sēdē tika nolemts lūgt Eiropas Komisiju sagatavot un iesniegt ES Ministru padomei direktīvas projektu «Par Eiropas Savienības regulējošo normatīvo aktu grozījumiem un izmaiņām ekonomiskās krīzes apstākļos», kas vienā likumā katrai dalībvalstij: 1) groza atsevišķas direktīvu, regulu un citas normas, tādējādi nodrošinot dalībvalstīm lielāku patstāvību un atbildību krīzes jautājumu risināšanai savā teritorijā; 2) aptur atsevišķas normas, kas apgrūtina dalībvalstu spēju tiesiski rīkoties samazināta budžeta apstākļos; 3) maina atsevišķu direktīvu, regulu un citu noteikumu statusu (no obligātiem uz ieteikuma rakstura) un dod iespēju dalībvalstīm pildīt tos esošā finansējuma ietvaros. Kā pamatojums šādai rīcībai kalpoja fakts, ka tiesiskumu finanšu krīzes apstākļos iespējams panākt, decentralizējot atbildību un saglabājot zināmu daļu Eiropas Savienības normu ieteikumu, nevis obligātu noteikumu statusā. Lai pārvarētu krīzes izpausmes Eiropas Savienībā, maksimāli jānodrošina dalībvalstu spējas elastīgi reaģēt uz vietējām vajadzībām un nodrošināt pašu nepieciešamāko, vienlaikus samazinot aktivitātes mazāk pieprasītajās jomās. Tādējādi dalībvalstīm

⁷⁰⁵ **Stucka A.** Kāds varētu būt krīzes novēršanas tiesiskais regulējums // *Jurista Vārds*, 2009. gada 28. aprīlis, Nr. 17 (570).

būtu lielākas iespējas uzlabot savu sociāli ekonomisko situāciju un ieguvēja būtu visa Eiropas Kopiena.⁷⁰⁶

⁷⁰⁶ Eiropas Savienības Reģionu komitejas Ekonomikas un sociālās politikas komisijas 17. sanāksmes Ekonomikas un sociālās politikas komisijas pašiniciatīvas atzinuma projekts «Ekonomikas atveseļošanas plāns un vietējo un reģionālo pašvaldību nozīme». Ziņotājs: Dietmar Brocke. ECOS-IV-031 // www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc...public%5Ccdr%5Cecosiv%5Cdossiers%5Cec-os-iv-031%5CLV%5CCDR12-2009_RE.

KOPSAVILKUMS

Pētījuma rezultātā promocijas darba aizstāvēšanai izvirzītas būtiskākās tēzes, kas izteiktas secinājumu un priekšlikumu formā.

1. Pašvaldību tiesības ir atvasinātas no cilvēka dabiskām tiesībām – tiesībām teritoriālas kopienas iedzīvotājiem apdzīvot un patstāvīgi pārvaldīt noteiktu administratīvu teritoriju.

2. No latviešu tiesību avotiem nevar viennozīmīgi atvedināt jēdziena *pašvaldība* sākotnējo saturisko izpratni un praktisko lietojumu, jo līdz pat 19. gs. trūkst pārliecinošu rakstisku pierādījumu, kas ļautu izdarīt precīzus secinājumus par pašpārvaldes institūcijām Latvijas teritorijā. Tomēr no vēstures avotiem viennozīmīgi konstatējams, ka šādi pašvaldību veidojumi Latvijas teritorijā ir pastāvējuši jau sen.

Neilgi pirms neatkarīgas Latvijas valsts izveidošanas ar jēdzienu *pašvaldība* apzīmēja un pamatoja principu pašas latviešu tautas spējai patstāvīgi pārvaldīt Latvijas valsts teritoriju. Neatkarīgas Latvijas valsts izveidošanu būtiski ietekmēja 19. gadsimta otrajā pusē īstenotā iedzīvotāju tiesību paplašināšana piedalīties kārtu pašvaldību darbā, kas savukārt sekmēja latviešu tautas pašapziņas veidošanos par spēju pašiem veidot un patstāvīgi pārvaldīt savu valsti. Mūsdienu pašvaldību principa izpratne Latvijā ir aizgūta no ārvalstīm, un tās saturā ir dažādu valstu izpratne par jēdziena *pašvaldība* būtību.

3. Latvijas pašvaldību sistēmu pēc valsts neatkarības iegūšanas izveidoja un pēc neatkarības atgūšanas atjaunoja steidzamības apstākļos, kas radīja daudzas pašvaldību sistēmas darbības kļūdas un neprecizitātes, īpaši tādas, kas saistītas ar pašvaldību neprecīzi noformulēto vietu valsts pārvaldes iestāžu hierarhiskajā sistēmā. Īstenojot pašvaldību reformas, šīs kļūdas un neprecizitātes Latvijas pašvaldību sistēmas darbā ir nepieciešams novērst, tādējādi stiprinot pašvaldību vietu un lomu valsts institūciju un tautvaldības sistēmā.

4. Latvijas Republikas Satversmes pašvaldības principa regulējuma tvērums neatbilst tā nozīmei Latvijas sabiedrībai un valstij, tāpēc valsts pamatlikumā nepieciešams papildus:

1) reglamentēt un nostiprināt pašvaldību darbību administratīvi teritoriālā iedalījuma vienībās – novados un republikas pilsētās. Valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma nozīme izpaužas divos aspektos: pirmkārt, tas ir veids, kā organizēt valsts tiešo pārvaldi; otrkārt, tas ir veids, kā noteikt robežas pašvaldību darbības teritorijai. Tāpēc konstitucionāla tiesību akta līmenī nostiprināts valsts administratīvi teritoriālais iedalījums sekmēs tiešās valsts pārvaldes teritoriālo iestāžu sistēmas un tās darbības sakārtošanos, kā arī nodrošinās valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma stabilitāti valsts un pašvaldību attīstības plānošanai;

2) reglamentēt un nostiprināt pašvaldības kompetences iedalījumu autonomajā un uzdotajā kompetencē, formulējot prasību ikvienā pašvaldībā nodrošināt no pašvaldības kompetences izrietošo pakalpojumu apjomu un garantējot tā finansējumu. Grozījumu mērķis būtu mazināt valsts «nomaļu efektu», paredzot obligātu valsts un pašvaldību finanšu resursu piesaisti ikvienai valsts administratīvajai teritorijai, tādējādi arī novēršot situāciju, ka pašvaldības pakalpojumu trūkuma dēļ dažās pašvaldībās notiek vietējo iedzīvotāju izbraukšana uz pakalpojumu ziņā «bagātākām» pašvaldībām vai ārvalstīm;

3) stiprināt vietējo demokrātiju un paplašināt iedzīvotāju tiesību piedalīties pašvaldības darbā, paredzot tiem izšķirošas tiesības lemt par attiecīgās administratīvi teritoriālā iedalījuma vienības robežu maiņu. Tādējādi valsts pamatlikumā tiktu paredzēts arī valsts administratīvi teritoriālā iedalījuma papildu aizsardzības mehānisms.

5. Jēdziena «pašvaldība» legāļdefinīcija likumā «Par pašvaldībām» ir kļūdaina, kā rezultātā iespējamas nekoncekvences pašvaldību kompetences un funkciju traktējumā. No legāļdefinīcijas acīmredzami izriet, ka tās satura formulēšanas pamatā bija atšķirīgas izpratnes par pašvaldības vietu un lomu valstī, jo definīcijā minēto pazīmju uzskaitījumā var konstatēt pašvaldības nostādīšanu ārpus valsts pārvaldes sistēmas. Likumā «Par pašvaldībām» minētā jēdziena *pašvaldība* definīcija ir veidota kā klasiskā definīcija, bet neprecīzi noteikta objekta ģints – «vietējā pārvalde». Precizējot minēto definīciju, vārdi «vietējā pārvalde» jāaizstāj ar vārdiem «atvasināta publiska persona».

Precīza pašvaldības definīcija būtu šāda: pašvaldība ir atvasināta publiska persona, kas ar iedzīvotāju ievēlēta lēmējorgāna – domes – pārstāvniecību noteiktas administratīvas teritorijas iedzīvotāju interesēs patstāvīgi īsteno tai tiesību aktos noteikto kompetenci.

6. No Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 4. panta izriet, ka Latvijas Republikā ir divi vietējo pašvaldību veidi: *republikas pilsētu pašvaldības* un *novadu pašvaldības*.

Likums «Par pašvaldībām» šobrīd pamatā satur tikai novadu pašvaldības darbības tiesisko regulējumu. Ir nepieciešams precizēt likumu «Par pašvaldībām», papildus reglamentējot pārvaldes organizāciju novadu pašvaldību teritoriālajās vienībās, bet pilsētu pašvaldībām – likumā nostiprināt pilsētām raksturīgo autonomo funkciju izpildi un reglamentēt pārvaldes organizāciju pilsētu administrācijas vienībās.

Republikas pilsētu pašvaldību darbības tiesiskās regulēšanas nepilnības kalpo par pamatu diskusijām par atsevišķa Rīgas pilsētas pašvaldības likuma pieņemšanas nepieciešamību. Nav pamata apgalvojumiem par Rīgas pilsētas pašvaldības īpatnējo statusu, kas pamatotu atsevišķa Rīgas pilsētas pašvaldības likuma pieņemšanu, bet ir nepieciešams papildus reglamentēt republikas pilsētu pašvaldību darbību.

7. Likumā «Par pašvaldībām» trūkst tiesiskās reglamentācijas pašvaldības pārvaldei teritoriāli lielos novados (piem., teritoriālo komiteju izveidošanas principi un darba organizācija lēmumu projektu izstrādei un iesniegšanai novada domei; pakalpojumu sniegšanas organizācija novadu pilsētu un pagastu teritorijās, lai nodrošinātu vienmērīgu pakalpojumu kvalitāti visā novada teritorijā; pašvaldības domes lēmumu pieņemšanas deleģēšanas nosacījumi; pakalpojumu centru pieņemto administratīvo aktu apstrīdēšanas kārtība), tāpēc ir nepieciešami attiecīgi likuma papildinājumi.

8. Likumā «Par pašvaldībām» 2005. gadā tika izdarīti būtiski grozījumi, lai to salāgotu ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma regulējumu par vienotas valsts pārvaldes sistēmisko raksturu. Tomēr likumā «Par pašvaldībām» joprojām ir vairākas acīmredzamas neatbilstības Valsts pārvaldes iekārtas likumam: pirmkārt, nepietiekami nošķirta pašvaldību lēmējvara un izpildvara; otrkārt, no likumā «Par pašvaldībām» minētās jēdziena *vietējā pašvaldība* definīcijas neizriet pašvaldības vieta valsts

pārvaldes iestāžu sistēmā; treškārt, joprojām nav atrisināts jautājums par pašvaldības autonomo funkciju neprecīzajiem formulējumiem. Šīs neatbilstības ir jānovērš.

9. Likumā «Par pašvaldībām» ir pieļauta būtiska pašvaldību kompetences tiesiskā regulējuma kļūda, kas maldina pašvaldības un to teritoriālo kopienu iedzīvotājus, tiešās valsts pārvaldes iestādes un tiesu varas institūcijas par pašvaldību autonomās kompetences apjomu un saturu.

Tikai atsevišķas likuma «Par pašvaldībām» 15. pantā minētās pašvaldību funkcijas var kvalificēt kā autonomas funkcijas. Vairākums likumā minēto autonomo funkciju ir tādas, kuru īstenošanā līdzdarbojas valsts tiešās pārvaldes iestādes vai kuras ir pašvaldībām deleģētās funkcijas. Minētais pamato nepieciešamību pārskatīt pašvaldību autonomās funkcijas, precizējot pašvaldību autonomās kompetences apjomu.

10. Likuma «Par pašvaldībām» 2005. gada 17. februārī izdarītajiem grozījumiem 15. pantā bija virspusējs raksturs, un pašvaldību «pastāvīgās funkcijas» bez izvērtējuma vienkārši tika «pārdēvētas» par pašvaldību «autonomajām funkcijām», nevērtējot Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteikto par atvasinātas publiskas personas atbildību par tās kompetencē esošu autonomo funkciju izpildi.

Šā iemesla dēļ nepieciešams: a) precīzi formulēt pašvaldību autonomās kompetences apjomu; b) precizēt pašvaldībām uzdotās kompetences apjomu, uzskaitot uzdotās valsts pārvaldes funkcijas likumā «Par pašvaldībām»; c) paredzēt jaunu valsts pārvaldes funkciju veidu – pašvaldības un valsts dalītās atbildības funkcijas.

11. Latvijas normatīvajos tiesību aktos var konstatēt valsts un pašvaldību kompetences pārklāšanās problēmu, kad divi publisko tiesību subjekti īsteno vienu un to pašu kompetenci. Valsts un pašvaldību kompetences pārklāšanās piemēri ir tiesību aktos sastopamie gadījumi, kad viena pašvaldības īstenojamā funkcija dažādos tiesību aktos tiek nosaukta gan par autonomo, gan deleģēto valsts pārvaldes funkciju.

Šā iemesla dēļ praksē rodas vismaz trīs valsts pārvaldes sistēmas darbības nepilnības: pirmkārt, neefektīva valsts pārvaldes funkciju izpilde, jo par vienas un tās pašas funkcijas izpildi atbild valsts un pašvaldību institūcijas; otrkārt, pastāv nelietderīga valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu plānošana un izmantošana; treškārt, pašvaldības iedzīvotājiem nav viennozīmīgas izpratnes par to valsts pārvaldes iestādi,

kurā viņš var saņemt no valsts pārvaldes funkcijas izrietošo pakalpojumu. Šādas situācijas nekavējoties jānovērš.

12. Pašvaldību kompetencē ietilpstošo valsts pārvaldes funkciju neprecīzo formulējumu dēļ iespējams pārprast attiecīgās funkcijas saturu. Pašvaldības funkcijas tiesību aktos ir noformulētas neprecīzi, un to īstenošanā iespējamās dažādas interpretācijas. Ir sastopami gadījumi, ka speciālos likumos pašvaldībām noteiktie valsts pārvaldes uzdevumi satur plašāku tiesisko regulējumu nekā likumā «Par pašvaldībām» noteiktās autonomās funkcijas. Pašvaldības funkciju formulējums likumā ir jāparedz pēc iespējas plašs, dodot atsauci, ka funkcijas detalizācija izriet no speciāliem normatīvajiem tiesību aktiem.

Pašvaldības kompetence normatīvajos tiesību aktos ir regulēta neprecīzi un nekonekventi. Atsevišķos gadījumos pašvaldību funkcijas ir nosauktas par valsts pārvaldes uzdevumiem; likumā uzskaitīto autonomo funkciju formulējumi satur arī daļēji uzskaitītus valsts pārvaldes uzdevumus, kas samazina speciālo normatīvo tiesību aktu nozīmi funkciju satura atklāšanai.

13. Tiesību normu piemērošanas praksē pastāvīgi tiek pieļauti pašvaldībām nodoto valsts pārvaldes funkciju finansēšanas nosacījumu pārkāpumi. Pašvaldības autonomo funkciju neprecīzo formulējumu dēļ būtiskas autonomo funkciju izpildes satura izmaiņas tiek kvalificētas kā esošo funkciju izpildes paplašinājums, par funkciju izpildi nenosakot papildu finansēšanas avotus.

Šā iemesla dēļ likumā «Par pašvaldībām» ir nepieciešams izdarīt grozījumu un paredzēt, ka, arī paplašinot esošo pašvaldību kompetencē nodoto valsts pārvaldes funkciju saturu, kas saistīts ar izdevumu palielināšanos, šo funkciju izpildei vienlaikus jānosaka pašvaldībām papildu finanšu avoti.

14. No likuma «Par pašvaldībām» izriet tāda valsts pārvaldes funkciju deleģēšanas pieļaujamība, kas neatbilst valsts pārvaldes funkcijas būtībai un ir pretrunā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu, tāpēc likumā vārds «funkcija» jāaizstāj ar vārdu «uzdevums».

15. Pašvaldību brīvprātīgo iniciatīvu kā valsts pārvaldes iestādes kompetences elementa pastāvēšana ir pieļaujama un pamatota. Šāds pašvaldību kompetences elements ir izveidojies vēsturiski, jo demokrātiskā valstī tiek respektētas pašvaldības

tiesības tās teritorijas iedzīvotāju interesēs īstenot tikai attiecīgās pašvaldības iedzīvotājiem raksturīgus jautājumus. Tie var būt jautājumi, kas saistīti ar pašvaldības ģeogrāfisko atrašanās vietu, pašvaldības etnisko sastāvu, vēsturiskajām tradīcijām vai citiem pašvaldībai raksturīgiem īpatnējiem jautājumiem, kurus pašvaldības lēmējorgāns ir atzinis par pietiekami būtiskiem attiecīgās teritoriālās kopienas iedzīvotājiem.

16. No likuma «Par pašvaldībām» izriet neefektīvs pašvaldības administratīvo aktu izdošanas mehānisms, jo tiesības pašvaldības autonomās kompetences ietvaros izdot administratīvos aktus pamatā ir noteiktas tikai pašvaldības domei (nevis pašvaldības administrācijai), kas ir pretrunā ar domes kā politiskas pārstāvniecības institūcijas būtību. Tiesības domei izdot administratīvos aktus jāparedz tikai gadījumos, ja pašvaldībā tiek izdoti administratīvie akti, kuriem ir būtiska sabiedriska nozīme.

17. Zinātniskos pētījumos nav piedāvāts teorētiski izstrādāts ideāls algoritms pašvaldību reformu īstenošanai, jo katras valsts pašvaldību sistēma ir unikāla un raksturīga tikai attiecīgajai valstij; katrā valstī tiek izmantota individuāla pieeja pašvaldību sistēmu reformām, kuras pamatā visbiežāk ir politiskas diskusijas rezultātā panākts kompromiss.

Latvijā īstenojamās pašvaldību reformās var saskatīt līdzību ar daudzās pasaules un Eiropas, it īpaši – postpadomju telpas, valstīs īstenojamām reformām, tomēr Latvijas pašvaldību reformu īstenošanas pieredze un to sasniegtie rezultāti ir unikāli un raksturīgi tikai mūsu valstij. Latvijā īstenojamās pašvaldību reformas ir iespējams grupēt, ņemot vērā pārvaldes teorijā aprakstīto pašvaldības reformu iedalījumu – pašvaldību pārvaldes un politiskās reformas.

18. Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā, ar kura pieņemšanu noslēdzās vietējā administratīvi teritoriālā reforma, var konstatēt atsevišķas neprecizitātes un kļūdas, kuras ir nepieciešams novērst, jo tās ir saistītas ar esošo pašvaldību darbības trūkumiem un perspektīvā iespējamām problēmām turpināt uzlabot Latvijas pašvaldību sistēmas darbību:

1) novadu administratīvo teritoriju izveidošanas praksē ir radīti piemēri, kas acīmredzami ir pretēji (neatbilstoši) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu

likuma 7. panta otrās daļas nosacījumiem par kritērijiem novadu administratīvo teritoriju izveidei;

2) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā nav paredzēta iespēja pievienot novada administratīvajai teritorijai citu novadu teritoriju, kas nav novada teritoriāla vienība;

3) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā var konstatēt nepilnības, kas saistītas ar tiesiskā regulējuma neesamību jaunu novada pašvaldību izveidošanai (piem., esošo novadu administratīvo teritoriju apvienošana; novadu un republikas pilsētu administratīvo teritoriju apvienošana);

4) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā nav minēta atšķirība starp novadu un republikas pilsētu administratīvajām teritorijām, kas liek apšaubīt administratīvi teritoriālā iedalījuma ilgtspēju, ja tiek veidotas apriņķu pašvaldības vai tiek izdarīti papildinājumi normatīvajos tiesību aktos, reglamentējot republikas pilsētu un novadu pašvaldību savstarpējās attiecības;

5) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā nav minēti kritēriji reģionālo pašvaldību – apriņķu, izveidošanai, kā arī apriņķu skaits, kas būtiski apgrūtina Apriņķu pašvaldību izveidošanas likuma pieņemšanu.

19. Latvijā īstenotā rajonu administratīvi teritoriālā reforma un rajona pašvaldību reorganizācija bija Eiropā unikāls un teorētiskas izpētes vērts gadījums.

Reformējot rajonu pašvaldības, tika pieņemts pārsteidzīgs politisks lēmums par rajona pašvaldības kompetences nodošanu vietējām pašvaldībām – novadiem un jaunizveidotajām republikas pilsētu pašvaldībām. Nekādi zinātniski pētījumi par funkciju izpildes efektivitāti un lietderību, ieskaitot iespēju atsevišķu rajona pašvaldības kompetenci nodot valstij, netika veikti, kas liek pārskatīt novadiem uzdoto rajona pašvaldību kompetenci.

20. Reģionālo pašvaldību reforma tās norises periodā iezīmē pamata diskusijas par diviem modeļiem: pirmais modelis – apriņķa pašvaldību izveidošana uz plānošanas reģionu pamata; otrais modelis – apriņķa pašvaldību izveidošana uz republikas pilsētas pašvaldību pamata, kur apriņķa darbība ir pielāgota republikas pilsētas attīstības virzieniem. Abiem modeļiem ir gan pozitīvās, gan negatīvās iezīmes, tāpēc ideālu apriņķa pašvaldības modeli piedāvāt nav iespējams.

Izeja no šādas situācijas būtu apriņķa pašvaldību izveidošana uz plānošanas reģionu pamata, iezīmējot būtisku republikas pilsētu nozīmi apriņķu darbā (piem., piecos apriņķos deviņi administratīvie centri; republikas pilsētu pašvaldību pārstāvjiem (izvēlētiem delegātiem) būtisks skaits pārstāvju apriņķa pašvaldības lēmējorgānos; republikas pilsētu pašvaldībām būtiska teikšana apriņķa pašvaldību funkciju izpildē un attīstības plānu izstrādē utt.).

Apriņķa pašvaldību izveidošanu ir kavējusi nespēja valsts un pašvaldību līmenī vienoties par apriņķa pašvaldību skaitu un kompetences apjomu, kas no valsts tiesās pārvaldes iestādēm un vietējām pašvaldībām tiek nodots apriņķa pašvaldībām. Normatīvajos tiesību aktos, kas paredz reģionālo pašvaldību izveidošanu, ir ietverta pretruna, jo paredzēta apriņķu pašvaldību izveidošana pēc tam, kad būs skaidrs kompetences apjoms, savukārt teorijā un praksē šis jautājums ir saistīts ar apriņķa pašvaldības teritoriālo mērogu un institucionālo sistēmu, kas pildīs nodoto kompetenci. No minētā izriet, ka reģionālo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma tiks pabeigta tikai tad, ja vienlaikus tiks izpildīti abi iepriekš minētie uzdevumi.

Apriņķa pašvaldību izveidošana ietver ne tikai jautājumu par apriņķu skaitu un apriņķa pašvaldību īstenoto kompetenci, bet arī, pirmkārt, precīzu informāciju par valsts pārvaldes funkciju apjomu, kas no ministrijām un vietējām pašvaldībām tiek nodots apriņķa pašvaldībām; otrkārt, skaidrību par apriņķa pašvaldību lēmēj institūciju izveidošanas kārtību un administrācijas struktūru; treškārt, precīzu tiesisko regulējumu par apriņķa pašvaldību attiecībām ar citām valsts pārvaldes iestādēm un privātpersonām.

Efektīvu reģionālo pašvaldību izveidošanai sākotnēji nepieciešams izvērtēt valsts, īpaši ministriju kompetencē esošās, funkcijas, kuras būtu nepieciešams decentralizēt, un vietējo pašvaldību funkcijas, lai uz to pamata varētu veidot apriņķa pašvaldību kompetenci.

ANOTĀCIJA

Ikvienas demokrātiskas tiesiskas valsts pamatā ir tās pašvaldību sistēma. Padomju okupācija pārtrauca Latvijas pirmās pašvaldību sistēmas darbību līdz pat 1991. gadam, kad pēc valsts neatkarības atgūšanas aizsākās un joprojām turpinās demokrātiskas un efektīvi strādājošas pašvaldību sistēmas veidošana.

Ja nebūtu notikusi padomju okupācija pašvaldību sistēmas attīstība Latvijā, iespējams, būtu notikusi evolūcijas ceļā. Tomēr tā nenotika, tāpēc 1991. gadā bija nepieciešams strauji atjaunot Latvijas pašvaldību sistēmu, lai novērstu okupācijas sekas un valsts atgrieztos pie demokrātijas pamatiem. Latvijas pašvaldību sistēmas reformēšana pēc neatkarības atjaunošanas ir nesaraucjami saistīta ar vēlmi esošo finansiālo resursu ietvaros īsā laikā nodrošināt iespējami elastīgu un pilnīgu vietējo lietu demokrātisko pārvaldi.

Promocijas darbā raksturoti Latvijas pašvaldību sistēmas demokratizācijas aktuālie valststiesību teorētiskie jautājumi, kā arī analizēti administratīvi teritoriālo un pašvaldību funkcionālo reformu juridiskie aspekti, kas Latvijas tiesību zinātnē līdz šim nav darīts.

Promocijas darbā pētīta: 1) pašvaldības būtība un jēdziena *pašvaldība* izpratne dažādās tiesību doktrīnās un normatīvajos tiesību aktos ietvertās legāļdefinīcijās, 2) pašvaldības kompetences institūta jēga, 3) pašvaldību sistēmas pilnveidošanas doktrinārie pamati kopsakarā ar pašvaldību reformu veidiem, 4) pašvaldību sistēmas pilnveidošanas juridiskie pamati salīdzinājumā ar ārvalstu pieredzi un kopsakarā ar pašvaldību reformu veidiem – pārvaldes, teritoriālo, funkcionālo, institucionālo un politisko reformu, 5) Latvijas pašvaldību teritoriālo un funkcionālo reformu juridiskie aspekti pašvaldību sistēmas pilnveidošanas procesā.

Pētījuma rezultātā ir gūts apstiprinājumu tam, ka Latvijas pašvaldību sistēmas atjaunošana ir notikusi sasteigti, bez pienācīgas teorētiskas izpētes un tās darbībai ir nepieciešami uzlabojumi. Analizējot doktrīnas atziņas, tiesu judikatūru un ārvalstu normatīvos tiesību aktus, ir sniegti praktiski ierosinājumi nepieciešamajiem Latvijas pašvaldību sistēmas uzlabojumiem un priekšlikumi normatīvā regulējuma pilnveidošanai.

Promocijas darbu var uzskatīt par pirmo šāda veida pētījumu Latvijā, kurā ir raksturoti mūsdienu Latvijas pašvaldību sistēmas pilnveidošanas paņēmieni un piedāvāti ierosinājumi, kas balstīti uz nesen notikušo pašvaldību reformu pieredzi. Promocijas darbā ir formulēti priekšlikumi turpmākai pašvaldību reformu sekmīgai norisei.

Annotation

Die Grundlage von jedem demokratischen Rechtsstaat bildet das Selbstverwaltungssystem dieses Staates. Durch die sowjetische Okkupation wurde in Lettland die Arbeit des Selbstverwaltungssystems sogar bis 1991 unterbrochen, als nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit die Entwicklung eines demokratischen und effizienten Selbstverwaltungssystems in Gang gebracht wurde.

Wenn es die sowjetische Okkupation nicht gegeben hätte, würde die Entwicklung des Selbstverwaltungssystems in Lettland möglicherweise durch Evolution stattfinden. Jedoch ist es nicht so passiert, deshalb musste man 1991 das Selbstverwaltungssystem Lettlands dringend wiederaufbauen, um die Folgen der Okkupation zu beseitigen und zu den demokratischen Grundlagen des Staates zurückzukehren. Der Wiederaufbau des Selbstverwaltungssystems Lettlands nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit ist fest mit dem Wunsch verbunden, im Rahmen der vorhandenen Finanzmittel in einer kurzen Zeit eine möglichst flexible und lückenlose, demokratische Verwaltung von lokalen Angelegenheiten sicherzustellen.

Der Autor hat in seiner Promotionsarbeit die aktuellen theoretischen, staatsrechtlichen Fragen der oben erwähnten Demokratisierung des Selbstverwaltungssystems Lettlands charakterisiert, darunter mit der Analyse von rechtlichen Aspekten der verwaltungsterritorialen und funktionellen Reformen der Selbstverwaltung, was in der Rechtswissenschaft Lettlands noch nie gemacht worden ist.

Im Rahmen der Forschung hat der Autor: 1. das Wesen der Selbstverwaltung und die Bedeutung des Begriffes „Selbstverwaltung“ in verschiedenen Rechtsdoktrinen und in den Legaldefinitionen von Rechtsvorschriften erforscht; 2. den Sinn des Zuständigkeitsinstituts der Selbstverwaltung erforscht; 3. die doktrinellen Grundlagen der Optimierung des Selbstverwaltungssystems im Zusammenhang mit Arten der Selbstverwaltungsreformen erforscht; 4. die Rechtsgrundlagen der Optimierung des Selbstverwaltungssystems Lettlands im Vergleich zur ausländischen Erfahrung und im Zusammenhang mit den Arten der Selbstverwaltungsreformen – Verwaltungs-, territorialen, funktioneller,

institutioneller und politischer Reform – erforscht; 5. systemisch die Rechtsaspekte der territorialen und funktionellen Selbstverwaltungsreformen Lettlands im Prozess der Optimierung des Selbstverwaltungssystems untersucht und charakterisiert.

Der Autor hat im Ergebnis der Forschung die Bestätigung erhalten, dass *der Wiederaufbau des Selbstverwaltungssystems Lettlands überhastet war, ohne ausreichende theoretische Untersuchung vorgenommen wurde und Optimierungen benötigt*. Im Ergebnis der Forschung werden aufgrund der Analyse von Doktrinen, Rechtssprechung und ausländischen Rechtsvorschriften praktische Empfehlungen bezüglich der notwendigen Optimierung des Selbstverwaltungssystems Lettlands und Vorschläge zur Vervollkommnung der Rechtsvorschriften gegeben.

Die Promotionsarbeit kann für die erste derartige Forschung in Lettlands angesehen werden, in der die Verfahren der Optimierung des heutigen Selbstverwaltungssystems Lettlands charakterisiert und Lösungen aufgrund der Erfahrung der unlängst durchgeführten Selbstverwaltungsreformen vorgeschlagen werden. In der Promotionsarbeit werden Zielstellungen für die weitere, erfolgreiche Durchführung von Selbstverwaltungsreformen formuliert.

Abstract

Every democratic law - bound state is based on its local government system. The Soviet occupation interrupted the functioning of the Latvian first local government system up to 1991, when after restoration of the state independence the efficiently functioning local government system commenced and is still developing.

But for the Soviet occupation, possibly, the local government system development in Latvia would happen evolutionally. However, that did not happen, therefore in 1991 it was necessary to renew the Latvian local government system fast in order to eliminate the occupation consequences and to bring the state back to the fundamentals of democracy. Reformation of the Latvian local government system after restoration of independence is inseparably linked with a desire to ensure within the framework of available financial resources the possibly flexible and democratic administration of completely local affairs.

The author in the Thesis has characterized the topical state legislation theoretical issues of democratization of the abovementioned system of local government in Latvia, inter alia, by analyzing the legal aspects of the administrative – territorial and local government functional reforms, which in Latvian jurisprudence had not been done up to this time.

Within the framework of the research the author has: 1. Studied the essence of local government and the perception of the “local government” notion in various legal doctrines and legal definitions included in legislative instruments. 2. Studied the notion of the local government competence institution. 3. Studied the local government system improvement doctrinal fundamentals in connection with the types of the local government reforms. 4. Studied the legal frameworks of the Latvian local government system improvement in comparison with foreign experience and in connection with the types of the local – government reforms – administration, territorial, functional, institutional and political reform. 5. Systematically studied and characterized the legal aspects of the Latvian local government territorial and functional reforms in the local government system improvement process.

The author as a result of the study has drawn confirmation that restoration of the Latvian local government system happened hastily without proper theoretical

research and functioning thereof needs corrections. As a result of research, having analyzed the doctrine ideas, case law and foreign legislative instruments, the author provides practical suggestions on necessary improvements of the Latvian local government system and proposals on improvement of statutory regulation.

The Thesis can be considered as the first research of this type in Latvia, which delivers characteristics of the nowadays Latvian local government system improvement methods and provides suggestions based on the experience of recent reforms of the Latvian local governments. The Thesis offers formulated assumptions on the successful process of further local government reforms.

Аннотация

Каждое демократическое правовое государство основано на системе самоуправлений. Советская оккупация прервала работу первых латвийских самоуправлений до самого 1991 года, когда после восстановления государственной независимости началось и все еще продолжается формирование демократической и эффективно работающей системы самоуправлений.

Если бы не произошла советская оккупация, возможно, развитие системы самоуправлений в Латвии происходило эволюционным путем. Однако этого не произошло, поэтому в 1991 году было необходимо быстро восстановить латвийскую систему самоуправлений, чтобы ликвидировать последствия оккупации и вернуть государство к основам демократии. Реформирование системы латвийских самоуправлений после восстановления независимости неразрывно связано с желанием в пределах существующих финансовых ресурсов за короткое время обеспечить эластичное и демократическое управление местными делами.

Автор в диссертации охарактеризовал актуальные теоретические государственно – правовые вопросы демократизации вышеупомянутой системы самоуправлений в Латвии, в том числе проанализировав юридические аспекты административно – территориальной и функциональной реформы самоуправлений, что до этого времени никто не делал в латвийской юриспруденции.

В рамках исследования автор: 1. Исследовал сущность самоуправления и понимание термина «самоуправление» в различных юридических дефинициях, содержащихся в правовых доктринах и нормативных правовых актах. 2. Исследовал понятие института компетенции самоуправления. 3. Исследовал основы доктрины усовершенствования системы самоуправлений во взаимосвязи с видами реформ самоуправлений. 4. Исследовал юридические основы усовершенствования системы самоуправлений Латвии в сравнении с зарубежным опытом и во взаимосвязи с видами реформ самоуправлений – управленческая, территориальная, функциональная, институциональная и

политическая реформы. 5. Систематически исследовал и охарактеризовал юридические аспекты территориальной и функциональной реформы латвийских самоуправлений в процессе усовершенствования системы самоуправлений.

Автор в результате исследований получил подтверждение того, что восстановление системы самоуправлений в Латвии произошло наспех без должного теоретического исследования, и работа самоуправлений нуждается в усовершенствовании. В результате исследования, после анализа заключения доктрин, судебной практики и зарубежных правовых актов, выдвинуты практические предложения по усовершенствованию системы самоуправлений Латвии и предложения по улучшению нормативного регулирования.

Диссертацию можно рассматривать как первое такого рода исследование в Латвии, в котором дана характеристика приемам усовершенствования современной системы самоуправлений в Латвии и выдвинуты предложения, основанные на опыте недавней реформы самоуправлений. В диссертации сформулированы установки на процесс дальнейшей успешной реформы самоуправлений.

IZMANTOTĀS LITERATŪRAS, NORMATĪVO TIESĪBU AKTU UN JURIDISKĀS PRAKSES SARAKSTS

Literatūra

1. *Atskaņu chronika. Ditleba Alnpeķes «Rīmju chronika»*. Atdzejojis J. Saiva. Rīga: Rīgas paraugtipogrāfija, 1993.
2. Augškalns J. Rīgas pilsētas pašvaldības vēlēšanas līdz Latvijas valsts nodibināšanai // *Latvijas Pilsētu savienības rakstu krājums I*. Rīga: Latvijas Pilsētu savienības izdevums, 1930.
3. Briede J., Danovskis E. Publisko tiesību subjektu civiltiesiskais statuss // *Jurista Vārds*, 2012. gada 14. februāris.
4. Būmeisters K. Pilsētu pašvaldības likumprojekta galvenie strīdus jautājumi // *Pašvaldības Balss*, 1924. gada jūnijs, Nr. 3.
5. Čipeliuss R. *Vispārējā mācība par valsti*. Rīga: AGB®, 1998.
6. Čepāne I., Statkus S. Pašvaldības teritorijas plānojums kā īpašuma tiesību aprobežojums // *Jurista Vārds*, 2005. gada 1. februāris, Nr. 4 (359).
7. Dišlers K. *Ievads administratīvo tiesību zinātnē*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002.
8. Dišlers K. *Latvijas valsts orgāni un viņu funkcijas*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004.
9. Ducmanis K. *Iz Baltijas provinču tiesībām*. Rīga: P. Bērziņa grāmatu pārdotavas apgādībā, 1913.
10. Eiropas Konvents. *Projekts. Eiropas Konstitūcijas Līgums*. 2003. gada 13. jūnijs. Luksemburga: Eiropas Kopienu Oficiālo publikāciju birojs, 2004.
11. Grīns J. *Kurzemes un Zemgales hercogistes satversme*. Rīga: Valters un Rapa, 1927.
12. Gūtmanis A. *Kā saimnieko lauku pašvaldības*. Rīga: Latvijas valsts un pašvaldību darbinieku biedrības izdevums, 1931.
13. *Ievads politikā. Politika un tiesības*. Red. Ž. Ozoliņa. Rīga: Zvaigzne ABC, 1998.
14. *Indriķa Livonijas chronika*. Tulkojis J. Kripēns. Rīga: Rīgas paraugtipogrāfija, 1993.
15. Jansone D., Reinholde I., Ulnicāne I. *Latvijas publiskā pārvalde*. Rīga: Latvijas Universitāte, 2002.
16. Jaunzeme K. Latvijas pašvaldības kā valsts pārvaldes subjekti // *Jurista Vārds*, 2006, Nr. 5 (408).
17. Jaunzeme K. Vietējo pašvaldību institucionālā sistēma // *Jurista Vārds*, 2009, Nr. 36 (579).
18. Jaunzeme K. Pašvaldību saistošie noteikumi – vai vienmēr tiesiski // *Jurista Vārds*, 2005, Nr. 42 (397).
19. Jaunzeme K. Pašvaldības kā valsts pārvaldes subjekti // *Jurista Vārds*, 2006, Nr. 5 (408).
20. Jaunzeme K., Stucka A. Rajonu pašvaldību reorganizācijas aktuālie jautājumi // *Jurista Vārds*, 2009, Nr. 10 (553).
21. Jundzis T. *Tiesību reformas tautas Atmodas periodā. 10. nodaļa. Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*. Mācību grāmata juridiskajām augstskolām un fakultātēm. Rīga: LU žurnāla «Latvijas Vēsture» fonds, 2000.
22. *Juridisko terminu vārdnīca*. Autoru kolektīvs I. Krastiņa vadībā. Rīga: Nordik, 1998.
23. Kaudzīte R., Kaudzīte M. *Mērnieku laiki*. Rīga: Zvaigzne ABC, [1997].
24. Landers K. *Latvijas vēsture. XIX. Gadu simtenis. Trešā daļa*. Pēterburga: «Imantas apgādība», 1909.

25. *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XI. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1934–1935.
26. *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XV. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1937.
27. *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XVI. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1937–1938.
28. *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XVIII. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1938–1939.
29. *Latviešu konversācijas vārdnīca*, XXI. Rīga: A. Gulbja apgādība, 1940.
30. *Latvju enciklopēdija: otrais sējums*. Redaktors Švābe A. Stokholma: Apgāds Trīs Zvaigznes, 1950 – 1951.
31. Kalacs J. Valsts varas uzraudzība par pilsētu pašvaldību orgānu darbību Latvijā // *Jurists*, 1933. gada novembris/decembris, Nr. 8/9 (51/52).
32. Kants I. *Tīrā prāta kritika*. Rīga: Zinātne, 2011
33. Krūmiņa I. Pašvaldības un Satversme // *Satversmes reforma Latvijā: par un pret*. Sociāli ekonomisko pētījumu institūta «Latvija» organizētā ekspertu seminārā Rīgā, 1995. gada 15. jūnijā, materiāli. Rīga: SIA «N.I.M.S.».
34. Ķuzis J. Latvijas pilsētu pašvaldības un likumdošana // *Pašvaldības Balss*, 1928. gada novembris, Nr. 9.
35. *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības*. Autoru kolektīvs prof. Ringolda Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011.
36. *Latvija skaitļos. 1936*. Valsts Statistikas pārvaldes izdevums. Rīga: R. Bērziņa grāmatu spiestuve, 1937.
37. *Latvijas zemju robežas 1000 gados*. Andris Caune un autoru kolektīvs. Rīga: Latvijas vēstures institūta apgāds, 1999.
38. Lazdiņš J. Paražu tiesības Latvijas teritorijā līdz 13. gs. // *Tiesību spogulis. Zinātnisko rakstu krājums tiesību teorijā un vēsturē. Dr. iur. S. Osipovas zinātniskā redakcija*. Rīga: Biznesa augstskola Turība, 1999.
39. Lazdiņš J. *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*. 6. nodaļa. *Tiesības autoritārā režīma laikā (1934–1940)*. Mācību grāmata juridiskajām augstskolām un fakultātēm. Rīga: LU žurnāla «Latvijas Vēsture» fonds, 2000.
40. Lazdiņš J. *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*. 8. nodaļa. *Nacistiskās Vācijas okupācijas periods Latvijas tiesībās (1941–1945)*. Mācību grāmata juridiskajām augstskolām un fakultātēm. Rīga: LU žurnāla «Latvijas Vēsture» fonds, 2000.
41. Lēbers D. A., sadarbībā ar Bišeru I. *Ministru kabinets*. Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998.
42. Lutzavs A. *Baltijas pašvaldība un zemju projekti*. Rīga: R. Lukina apgādība, 1915.
43. Ļeņins V. I. *Valsts un revolūcija*. Rīga: Zvaigzne ABC, 2010
44. *Mainoties saglabājies, dažādā Latvija*. Krastiņš O., Vanags E., Vanags I. u. c. Rīga: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, 2008.
45. Millers V., Stumbiņa E., Bušveide V. *Padomju valststiesības*. 2. nodaļa. *Padomju tiesības*. V. Millera un E. Meļķiņa redakcijā. Rīga: Zvaigzne, 1978.
46. Mucinieks P. Pilsētu pašvaldību tiesības izdot saistošus noteikumus // *Pašvaldības Darbs*, 1937.
47. Mucinieks P. *Latvijas pašvaldību iekārta*. Pilsētu pašvaldību likums. Rīga: L.U. Studentu padomes grāmatnīcas izdevums, 1938.
48. Mucinieks P. *Zinātne tēvzemei divdesmit gados 1918–1938*. Rīga: Latvijas Universitāte, 1938.
49. Načisčionis J. *Administratīvās tiesības*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2003.
50. Neimanis J. *Ievads tiesībās*. Rīga: zv. adv. J. Neimanis. 2004.
51. *Okupētās Latvijas administratīvi teritoriālais iedalījums: Vēsturiskās uzziņas un pārvaldes iestāžu arhīvu fondu rādītājs (1940–1941, 1944–1990)*. Zinātniska arhīvu rokasgrāmata. Rīga: Latvijas Valsts arhīvu ģenerāldirekcija, 1997.
52. Osipova S. *Lībekas pilsētas tiesības un to izplatība Austrumeiropā*. Rīga: Latvijas Universitāte, 1997.
53. Osipova S. Namnieku tiesību avoti un komentārs. Pilsētu tiesību vēstures pārskats. // *Latvijas tiesību avoti. Teksti un komentāri. Seno paražu un Livonijas tiesību avoti 10. gs.–16. gs.*

1. sējums. *Dr. habil. iur.*, profesora, Tiesību teorijas un politikas zinātņu katedras vadītāja Edgara Meļķiša redakcijā. Rīga: A/S Poligrāfists, 1998.
54. Osipova S. Rīgas pilsētas tiesības 13. gs. // *Tiesību spogulis. Zinātnisko rakstu krājums tiesību teorijā un vēsturē. Dr. iur. S. Osipovas zinātniskā redakcija.* Rīga: Biznesa augstskola Turība, 1999.
 55. *Pašvaldības balss.* Rīga: Latvijas Pilsētu savienība, 1934, Nr. 7/8.
 56. *Pašvaldību darbinieks.* Rīga: Rīgas pilsētas darbinieku biedrības izdevums, 1935. gada jūnijs, Nr. 6.
 57. *Pašvaldības Latvijā.* Bunkšs J., Dobelniece I., Kramiņš A. u. c. Rīga: Izglītība, 1994.
 58. Pīlēģis A. *Latvijas administratīvi teritoriālā iedalījuma reforma.* Maģistra darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 1999.
 59. Plekāns A. Pilsētu pašvaldību tiesības izdot saistošus noteikumus // *Pašvaldības Balss*, 1936, Nr. 12.
 60. Priekšlasījums par zemstēm Latviešu Izglītības Biedrībā // *Līdums*, 1914. gada 31. janvāris, Nr. 9.
 61. Pūķis M. *Satversmes grozījumu priekšlikumi pašvaldību tiesību nostiprināšanai. Pašvaldības un Satversmē. Satversmes reforma Latvijā: par un pret.* Sociāli ekonomisko pētījumu institūta «Latvija» organizētā ekspertu semināra Rīgā, 1995. gada 15. jūnijā, materiāli. Rīga: SIA «N. I. M. S.».
 62. Pūķis M. *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums.* Rīga: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2010.
 63. Rags Z. *Pašvaldības un to darbības tiesiskais pamats demokrātiskā valstī (izmantojot Latvijas pieredzi).* Rīga: «P&K», 1998.
 64. Rags Z. *Latvijas Republikas Pašvaldību tiesības.* Rīga: P&K, 2002.
 65. Rags Z. Kādām jābūt pašvaldībām tiesiskā valstī // *Latvijas Vēstnesis*, 2003. gada 23. oktobris, Nr. 148 (2913).
 66. Rags Z. Vai padomju centrālisms Latvijā joprojām dzīvs // *Jurista Vārds*, 2006. gada 16. maijs, Nr. 19 (422).
 67. *Rīgas pilsētas gada grāmata 1931 gadam. Pirmais gada gājums.* Rīga: Rīgas pilsētas valdes izdevums, 1931.
 68. Rodiņa A. *Konstitucionālās sūdzības teorija un prakse.* Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2009.
 69. Sinaiskis V. *Latviešu senā sabiedriskā iekārta tautas dziesmu spogulī.* Tautas vēsturei. Rīga: Grāmatu apgādniecība A. Gulbis, 1938.
 70. Skujenieks M. *Vietējā pašvaldība Baltijā.* Maskava: Rīgas Tipo-Litogrāfija, 1916.
 71. Smilga V. Pagastu pašvaldību sākumi. *Pašvaldību dzīve.* 1935, Nr. 27; 28; 31.
 72. Straubergs J. *Rīgas vēsture.* Rīga: Grāmatu draugs. 1937.
 73. Stucka A. Par pašvaldību darbības pārraudzību // *Jurista Vārds*, 2001, Nr. 12.
 74. Stucka A. Par atbildību pašvaldībās // *Jurista Vārds*, 2002, Nr. 20 (253).
 75. Stucka A. Par pašvaldības lēmumiem // *Jurista Vārds*, 2002, Nr. 12 (245).
 76. Stucka A. Administratīvais process pašvaldībās: problēmas un risinājumi // *Jurista Vārds*, 2004, Nr. 15 (320).
 77. Stucka A. Kāds būs jaunais pašvaldību likums // *Jurista Vārds*, 2004. gada 27. janvāris, Nr. 3 (308).
 78. Stucka A. Kāds varētu būt krīzes novēršanas tiesiskais regulējums // *Jurista Vārds*, 2009. gada 28. aprīlis, Nr. 17 (570).
 79. Stucka A. *Administratīvās tiesības.* Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009.
 80. Šilde Ā. *Latvijas vēsture 1914–1940. Valsts tapšana un suverēnā valsts.* Stokholma: Daugava, 1976.
 81. Šķinķis P., Šķinķe I. Reģionālās politikas atspoguļojums Latvijas ekonomisko rajonu veidošanā (50–70 gadi) // *Latvijas Arhīvi*, 1997, Nr. 4.

82. Švābe A. Vidzemes pagastu vēsture. *Vidzemes pagastu pašvaldības*. Rīga: iekšlietu ministrijas Pašvaldību departamenta izdevums, 1937.
83. Švābe A. *Senā Kursa. Straumes un avoti I*. Rīga: Grāmatu pagādniecība A. Gulbis. 1938.
84. Torgans K. Juridiskās personas atbildības atšķirības no publiskās personas civiltiesiskās atbildības // *Politika un tiesības. Tiesību un juridiskās prakses ilgtspējīgā attīstība. Rakstu krājums*. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2012. gada 31. augusts.
85. Valters P. *Valsts un tiesību vēsture jēdzienos un terminos*. Rīga: Divergens, 2001.
86. Vanags E., Vilka I. *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005.
87. Vanags E., Vanags I., Krastiņš O. *Pašvaldību pirmais pašvērtējums*. Rīga: Latvijas Statistikas institūts, 2006.
88. Vedins I. *Loģika. Mācību grāmata augstskolām*. Rīga: Avots, 2000.
89. Vedins I. *Zinātne un patiesība*. Rīga: Avots, 2008.
90. Vildbergs H. J. (Hans Jürgen Wildberg), Feldhüne G. *Atsauces Satversmei: mācību līdzeklis*. Rīga: Latvijas Universitāte, 2002.
91. Zeids T. *Administratīvi teritoriālās iekārtas attīstība. Latvijas padomju enciklopēdija*. Rīga: «B.i.v.», 1984.
92. Zīverts Kr. Pašvaldības autoritārā valstī // *Pašvaldības Darbs*, 1938. gada maijs, Nr. 5.
93. Andreas G. *Wissenschaft und Wahn: Kant, Darwin, Einstein*. Norderstedt: GRIN, 2011.
94. Badura P., Breuer R., Danwitz T., Krebs W., Kunig P., Ruland F., Schmidt-Assmann E., Schoch F. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags, 2005.
95. Beck B. E. *Kommunale Unternehmen zwischen Selbstverwaltungsgarantie und Europarecht. Gemeindliche Unternehmen Bayerns im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2001.
96. Becker E. *Gemeindliche Selbstverwaltung. Erster Teil. Grundzüge der gemeindlichen Verfassungsgeschichte*. Berlin, 1941.
97. Bielzer L. *Perzeption, Grenzen und Chancen des Subsidiaritätsprinzips im Prozess der Europäischen Einigung: Eine international vergleichende Analyse aus historischer Perspektive*. Münster: GESIS, 2003.
98. Blickle P. *Theorien kommunaler Ordnung in Europa*. München: R. Oldenbourg, 1996.
99. Borchmann M., Breithaupt D., Kaiser G. *Kommunalrecht in Hessen*. 3. Auflage. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag, 2006.
100. Brüning Chr., Vogelgesang K. *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*. 2., völlig neue bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009.
101. Burgi M. *Kommunalrecht*. 3. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2010.
102. Geis M. E. *Kommunalrecht*. 2., neue bearbeitete Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011.
103. Gneist R. *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen: Mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1869.
104. Hatschek J. *Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung*. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1898.
105. Hille D. *Die neue Kommunalverwaltung. Band 7: Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen*. 1. Auflage. München: Jehle Rehm, 2003.
106. Hoke R. *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 1992.
107. Ipsen J. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7., neue bearbeitete Auflage. München: Verlag Franz Vahlen, 2011.

108. Kahl W. *Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000.
109. Kersting N. *Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 2004.
110. *Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz. Herausgegeben von den kommunalen Spitzenverbänden Rheinland-Pfalz: Gemeinde- und Städtebund Landkreistag Städtetag*. 10. Auflage, Mainz: Deutscher Gemeindeverlag GmbH, 1994.
111. Lissack G. *Bayerisches Kommunalrecht*. 3. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2009.
112. Löwer W. Artikel 28 // *Grundgesetz. Kommentar*. Band 1: Präambel bis Art. 69. 6., neubearbeitete Auflage. München: C. H. Beck Nördlingen, 2012.
113. Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011.
114. Muthorst O. *Grundlagen der Rechtswissenschaft. Methode – Begriff – System*. München: Verlag C. H. Beck, 2011.
115. Napiersky J. G. L. *Die Quellen des Rigischen Stadtrechts bis zum Jahr 1673 / Herausgegeben von J. G. L. Napiersky*. Riga: J. Deubner, 1876.
116. Raschauer B. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. aktualisierte Auflage. Wien: Springer-Verlag, 1998.
117. Riederle M. W. *Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren. Ihre rechtliche Stellung am Beispiel des Freistaats Bayern*. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1995.
118. Schirmer B. *Konstitutionalisierung des englischen Verwaltungsrecht: Einfluss des Human Rights Act auf den «judicial review»*. Göttingen: V&R, 2007.
119. Schrameyer M. *Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung*. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, 2006.
120. Schmidt T. I. *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011.
121. Sobota K. *Das Prinzip Rechtsstaat: verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1977.
122. Stein L. fon. *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*. Stuttgart: Verlag der Cotta'sche Buchhandlung, 1870.
123. Tschannen P. *Systeme des Allgemeines Verwaltungsrechts*. Bern: Stämpfli Verlag, 2008.
124. Wimmer N. *Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform*. Wien: Springer Verlag, 2004.
125. Breuillard M. *L'Administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*. Paris: L'Harmattan, 2000.
126. Dantonel-Cor N. *Droit des collectivités territoriales*. Nancy: BRÉAL, 2007.
127. Jacqué J. P. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Dalloz, 2000.
128. Rouault M. C. *L'intérêt communal*. Lille: Presses Universitaires de Lille, 1991.
129. Tocqueville A. *De la Démocratie en Amérique; Souvenirs; L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Robert Laffont, 2002.
130. Ballard A. *The English Borough in the Twelfth Century*. Cambridge: University Press, 1914.
131. Beksta A., Petkevicius A. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Edited by Tamás M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. 2000.
132. Benz A., Meincke A. *Sub-National Government and Regional Governance in Germany. State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. Hoffman-Martinot V., Wollmann H. (Eds.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
133. Blanc L. *The History of Ten Years, 1830–1840. Vol. 1*. London: Chapman and Hall, 1845.
134. Burrill A. M. *A Law Dictionary and Glossary*. New York: Baker, Voorhees & Co, 1867.
135. Caiden E. G. *Administrative Reform*. Chicago: Aldine, 1969.
136. Caulfield J., Larsen H. O. *Local Government at the Millenium*. Opladen [Germany]: Leske + Budrich, 2002.

137. Chandler J. A. *Local Government Today*. Manchester, UK; New York: Manchester University Press; New York: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2009.
138. Craig P. *EU Administrative Law*. New York: Oxford University Press, 2012.
139. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Government*. Barcelona: United Cities and Local Government, 2008.
140. Dollery B. E., Robotti L. *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008.
141. Elekok H. *Local Government. Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*. London: Methuen & Co. Ltd., 1982.
142. Gierke O. *Community in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
143. Gierke O. *Natural Law and the Theory of Society, 1500 to 1800*. New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd. in Clark, 2001.
144. Goodnow F. J. *Comparative Administrative Law: An Analysis Of The Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005
145. Gray. C. B. *The Methodology of Maurice Haurio: Legal, Sociological, Philosophical*. Amsterdam and New York: Rodopi, 2010.
146. Gray V., Eisinger P. *American States and Cities*. New York: Harper Collins Publishers, 1991.
147. Gustafsson L., Svensson A. *Public Sector Reform in Sweden*. Sweden: Liber ekonomi, 1999.
148. Hamlin A. P. The Idea of Welfare and the Welfare State // *Public Finance and Management*, 8(2), 2008.
149. Hirsch J. *The Apparatus of the State, the Reproduction of Capital and Urban Conflicts: Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*. London: Taylor & Francis, 1981.
150. Jones L., Guthrie J., Steane P. *Learning from International Public Management Reform*. Oxford: Elsevier Science Ltd., 2001.
151. Margadant T. *Urban Rivalries in the French Revolution*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.
152. Morgan D. R., Robert E. *England Managing Urban America*. New Jersey: Chatman House Publishers, Inc., Chatham, 1996.
153. Nemeč J., Bercik P., Kuklis P. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Edited by Tamás M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.
154. Parsons T. *The Social System*. London: Taylor & Francis Group, 2005.
155. Pollit C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
156. Peters B. G., Savoie D. J. *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Quebec: Canadian Centre for Management Development, 2000.
157. Sahni P., Vayunandan E. *Administrative Theory*. New Delhi: PHI Learning Private Limited, 2010.
158. Smith B. National and Local Democracy: Lessons from the 'Third Wave' of Democratization // *New Challenges in Local and Regional Administration*. Edited by I. M. Barlow, D. Wastl-Walter. Aldershot: Ashgate, 2004.
159. Stevenson S. M. *Understanding local government*. Newark, NJ: LexisNexis, 2009.
160. Šaparnienė D., Lazauskienė A. Local Government in Lithuania // *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Editor: Angel-Manuel Moreno. Madrid: National Institut of Public Administration, 2012
161. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Edited by P. Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2010.
162. Tocqueville A. *Democracy in America*. New York: The library of America, 2004.
163. Vetter A. *Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens' Attitudes toward Politics*. Plimouth: Lexington Books, 2007.

164. Vetter A., Kersting N. Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe // *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). Opladen: Leske + Budrich, 2003.
165. Wollmann H. *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2003.
166. *Административное право зарубежных стран*. Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. Москва: Спарк, 2003.
167. Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва: Прогресс, 1973.
168. *Энциклопедический словарь*. Томъ XXVIII. Издатели: Ф. А. Брокгаузъ, И. А. Ефронъ. С.-Петербургъ: Издательское дело, 1900.
169. Градовский А. Д. *Начала русского государственного права. Т. 3: Органы местного управления*. Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1883.
170. Драго Р. *Административная наука*. Москва: Прогресс, 1980.
171. Еллинек Г. *Общее учение о государстве*. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004.
172. Калнынь В. *Очерки истории государства и права Латвии в XI-XIX веках: эпоха феодализма и домонополистического капитализма*. Рига: Звайгзне, 1980.
173. Ковалевский М. М. *Общее учение о государстве*. Лекции, читанные в 1908 – 1909 гг. Спб, 1909.
174. Леже Р. *Великие правовые системы современности*. 2-е издание, переработанное. Москва: Волтерс Клувер, 2010.
175. Менгер А. *Новое учение о государстве*. Санкт-Петербург: С. Скирмунта, 1905
176. Орлов А. С., Полунов А. Ю., Терещенко Ю. Я. *Основы курса истории России*. Москва: Проспект, 2010.
177. Редлих И. *Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Том 1*. Санкт-Петербург: Типография Альтшулера, 1907.
178. Сен-Жюст Л. А. *Речи. Трактаты Серия*. Москва: Литературные памятники Наука, 1995.
179. Тихомиров Ю. А. *Теория компетенции*. Москва: [b.i.v.], 2004.
180. Шершеневич Г.Ф. *Общее учение о праве и государстве*. 2-е изд. Москва: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911.
181. Чиркин В. Е. *Юридическое лицо публичного права*. Москва: Норма, 2007.
182. Василенко И. А. *Государственное и муниципальное управление*. Москва: Гардарики, 2005.

Normatīvie tiesību akti un politikas plānošanas dokumenti

1. Latvijas Tautas padomes politiskā platforma // *Pagaidu Valdības Vēstnesis*, 1918. gada 14. decembris, Nr. 1.
2. Latvijas pagastu satversmes pagaidu likums // *Likumu un valdības rīkojumu krājums*, 1919, Nr. 1.
3. Likums «Par pagasta padomju vēlēšanām» // *Likumu un valdības rīkojumu krājums*, 1922, Nr. 4.
4. Likums «Par apriņķu pašvaldību» // *Likumu un valdības rīkojumu krājums*. 1927.
5. Likums par pagastu pašvaldību // *Likumu un noteikumu sakopojums pagastu pašvaldībām*. Iekšlietu ministrijas Pašvaldību departamenta izdevums, 1937.
6. Par tautas pašvaldību sistēmas izveidošanu: LPSR AP lēmums // *Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*, 1990. gada 10. marts, Nr. 10.

7. Par Latvijas Republikas likumu «Par pagastu pašvaldību» un «Par pilsētu pašvaldību» spēkā stāšanās kārtību: LR AP lēmums, 1991. gada 24. aprīlis // <http://www.likumi.lv/doc.php?id=67904>.
8. Par Latvijas Republikas likuma «Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu» spēkā stāšanās kārtību: LR Augstākās Padomes lēmums, 1991. gada 6. jūnijs // <http://www.likumi.lv/doc.php?id=67939>.
9. Par Latvijas Republikas administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas komisiju: LR Augstākās Padomes Prezidija lēmums, 1991. gada 24. oktobris // <http://www.akti.lv/naiser-/text.cfm?Key=0128041991102432769>.
10. Par pagastu pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991, Nr. 25. Spēkā neesošs.
11. Par pilsētu pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991, Nr. 25. Spēkā neesošs.
12. Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1991, Nr. 29. Spēkā neesošs.
13. Par rajona pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1992, Nr. 8. Spēkā neesošs.
14. Par galvaspilsētas Rīgas pašvaldību: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1992, Nr. 26. Spēkā neesošs.
15. Administratīvi teritoriālās reformas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 21. oktobris. Nr. 322/325. Spēkā neesošs.
16. Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 5. oktobris, Nr. 158 (3316). Spēkā neesošs.
17. Grozījumi Administratīvi teritoriālās reformas likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 5. oktobris, Nr. 158 (3316). Spēkā neesošs.
18. Teritorijas plānošanas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 12. jūnijs, Nr. 88 (2663). Spēkā neesošs.
19. Latvijas Republikas Satversme: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1993. gada 1. jūlijs, Nr. 43.
20. Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 23. novembris, Nr. 308/312 (1369/1373).
21. Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 24. maijs, Nr. 70 (2645).
22. Par pievienošanu 1985. gada 15. oktobra Eiropas hartai «Par vietējo pašvaldību»: LR AP lēmums, 1992. gada 11. marts // <http://www.likumi.lv/doc.php?id=65419>.
23. Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994, Nr. 37 (522).
24. Par pašvaldībām: LR likums // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1994, Nr. 11–231.
25. Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1997. gada 13. novembris, Nr. 306/307 (1021/1022).
26. Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998, Nr. 299/304 (1360/1365).
27. Grozījumi likumā «Par pašvaldībām»: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 2. marts, Nr. 36 (3194).
28. Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 30. decembris, Nr. 202 (3986).
29. Grozījumi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2011. gada 23. decembris, Nr. 202 (4600).
30. Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 13. janvāris, Nr. 10 (141).

31. Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 17. marts, Nr. 39 (170).
32. Būvniecības likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1995. gada 30. augusts, Nr. 131 (414).
33. Civilstāvokļa aktu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2005. gada 1. aprīlis, Nr. 52 (3210).
34. Darba likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2001. gada 6. jūlijs, Nr. 105 (2492).
35. Par ietekmes uz vidi novērtējumu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 30. oktobris, Nr. 322/325 (1383/1386).
36. Par pašvaldību budžetiem: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1995. gada 18. aprīlis, Nr. 59 (342).
37. Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 1998. gada 18. marts, Nr. 72 (1133).
38. Par Rīgas rajona Ķekavas pagasta padomes atlaišanu: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 28. maijs, Nr. 82 (3866).
39. Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).
40. Reģionālās attīstības likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 9. aprīlis, Nr. 53 (2628).
41. Grozījumi Reģionālās attīstības likumā: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2006. gada 4. jūlijs, Nr. 103 (3471).
42. Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 4. jūlijs, Nr. 106 (3682).
43. Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums // *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 21. jūnijs, Nr. 94.
44. Latvijas Republikas 10. Saeimas 2011. gada 3. marta sēdes lēmums «Par plānošanas reģionu nepieciešamību» // <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/47>.
45. Iekšlietu ministrijas nolikums: MK noteikumi Nr. 240 // *Latvijas Vēstnesis*, 2003. gada 13. maijs, Nr. 70.
46. Noteikumi par trūkumu novēršanu Cēsu rajona pašvaldības reorganizācijas plānā: MK noteikumi Nr. 1183 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 20. oktobris, Nr. 166 (4152).
47. Rīgas pilsētas pašvaldības nolikums: Saistošie noteikumi Nr. 114 (prot. Nr. 50, 1. §) // http://www.riga.lv/NR/rdonlyres/C8F4B67C-1E41-4838-A2DD-D1FB24AF681E/36912/Saistosie_noteikumi_Nr114.doc.
48. International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all // <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2613>.
49. Worldwide Declaration of Local Self-Government // http://www.logincee.org/remote_libraryitem-/6162?lang=lv.
50. Belgique Constitution du 7 février 1831 // <http://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831.htm>.
51. Verfassung des Deutschen Reiches («Frankfurter Reichsverfassung» bzw. «Paulskirchen-Verfassung», vom 28. März 1849) // <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfdr1848.htm>.
52. Baltkrievijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 24.11.1996 // <http://president.gov.by/press-19333.html#doc>.
53. Beļģijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 17.02.1994 // http://www.senate.be/deutsch/const_-de.html.
54. Bulgārijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 13.07.1991 // http://www.vks.bg/english/vksen_-p04_-01.htm.
55. Dānijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 05.06.1953 // http://www.servat.unibe.ch/icl/da-00000_.html.
56. Francijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 04.10.1958 // <http://www.assembleenationale.fr/-english/-8ab.asp>.
57. Grieķijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 11.06.1975 // http://www.servat.unibe.ch/icl/gr00-000_-.html.

58. Igaunijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 28.06.1992 // <http://www.legaltext.ee/text/en/X00-00K1-.htm>.
59. Itālijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 22.12.1947 // http://www.senato.it/documenti-repository/i-stituzione/costituzione_inglese.pdf.
60. Lietuvas Republikas Konstitūcija, pieņemta 25.10.1992 // http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html.
61. Luksemburgas Lielhercogistes Konstitūcija, pieņemta 17.10.1868 // http://www.-legilux.public.lu/leg/-textescoordonnes/recueils/constitution_droits_de_lhomme/CONST1.pdf.
62. Nīderlandes Karalistes Konstitūcija, pieņemta 17.02.1983 // http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_-.html.
63. Polijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 02.04.1997 // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst-/angie-lski/kon1.htm>.
64. Portugāles Republikas Konstitūcija, pieņemta 02.04.1976 // http://app.parlamento.pt/site_-antigo-/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf.
65. Somijas Republikas Konstitūcija, pieņemta 11.06.1999 // <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999-/de19990731.pdf>.
66. Spānijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 06.12.1978 // http://www.senado.es/constitu/index_cat.html.
67. Uzbekistanas Republikas Konstitūcija, pieņemta 08.12.1993 // <http://www.gov.uz/en/constitution/>.
68. Vācijas Federatīvās Republikas Pamatlikums, pieņemts 23.05.1949 // http://www.bundestag.de/doku-mente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_02.html.
69. Zimbabves Konstitūcija, pieņemta 20.04.2000 // <http://www.parlzim.gov.zw/CMS/Useful-Resources/ZimbabweConstitution.pdf>.
70. Zviedrijas Karalistes Konstitūcija, pieņemta 01.01.1975 // <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2707/a/15-187>
71. Kalifornijas Konstitūcija // http://www.leginfo.ca.gov/const/article_11.
72. Code général des collectivités territoriales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.
73. Denmark Local Government act // <http://www.diba.cat/documents/286059/294306/-innovacio-fitxers-dinamarca-pdf.pdf>.
74. Republic of Lithuania Law on the Local Self-Government // <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng-/Frames-/Law-s/Documents/167.HTM>.
75. Republic of Estonia Local Government Organization Act // <http://www.legaltext.ee/en-andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X2009K6&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&quer=local+government>.
76. The Swedish Local Government Act // <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/95/35-/ca584fee.pdf>.
77. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=13-2521>.
78. The Finnish Local Government Act // <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf>.
79. England Local Government Act 2000 // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_-en.pdf.
80. England Local Government Act 2003 // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents>.
81. England Local Government Act 2010 // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/35/pdfs/ukpga_20100035_-en.pdf.
82. Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT-000019679795>.

83. Annexe du décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.-do?cidTexte=JORFTEXT000019679795>.
84. LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id>
85. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen // https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl_text-_anzeigen?v_id=2320021205-103438063.
86. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy // http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/DZU/2002/41/361.pdf#zoom=90.
87. Zákon ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze // <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb00131&cd=76&typ=r>.
88. Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu: MK noteikumi Nr. 596 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 4. septembris, Nr. 160 (3736). Spēkā neesošs.
89. Grozījumi 2007. gada 4. septembra Ministru kabineta noteikumos Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu»: MK noteikumi Nr. 872 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 22. decembris, Nr. 206 (3782). Spēkā neesošs.
90. Pašvaldību lietu pārvaldes nolikums: MK noteikumi Nr. 34 // *Latvijas Vēstnesis*, 1997, Nr. 23 (738). Spēkā neesošs.
91. Rajona pašvaldības reorganizācijas kārtība: MK noteikumi Nr. 713 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 2. oktobris, Nr. 153 (3937). Spēkā neesošs.
92. Valsts reformu ministrijas pagaidnolikums: MK lēmums Nr. 46 // *Latvijas Vēstnesis*, 1993, Nr. 111. Spēkā neesošs.
93. Par novadu izveidošanas modeli: MK rīkojums Nr. 738 // *Latvijas Vēstnesis*, 2003. gada 2. decembris, Nr. 169 (2934). Spēkā neesošs.
94. Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu»: MK rīkojums Nr. 604 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 26. septembris, Nr. 157 (3733). Spēkā neesošs.
95. Grozījumi 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu»: MK rīkojums Nr. 835 // *Latvijas Vēstnesis*, 2007. gada 22. decembris, Nr. 206 (3782). Spēkā neesošs.
96. Latvijas Nacionālais attīstības plāns 2000–2002 Eiropas Savienības pirmsiestāšanās finansu instrumentu finansējuma saņemšanai // *Latvijas Vēstnesis*, 1999. gada 3. decembris, Nr. 400/403 (1960/1863).
97. Nacionālā attīstības plāna 2014.–2020. gadam sākotnējā redakcija (2012. gada augusts) // http://www.nap.lv/images/NAP2020%20dokumenti/NAP2020_sakotneja_redakcija_20120806_FINAL.pdf.
98. Deklarācija par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību // <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/valdibasdek/>.
99. Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumprojekta anotācija: Ministru kabineta 2008. gada 15. aprīļa sēdes (prot. Nr. 24, 54. §) lēmuma projektam pievienotie materiāli // http://www.mk.gov.lv/-doc/2005/RAPLManot_100408.doc.
100. Likumprojekta «Rajona pašvaldību reorganizācijas likums» anotācija // <http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/67D43D9A6524B671C22573EF003FA4B5?OpenDocument>.
101. Par Ministru kabineta 2008. gada 22. aprīļa sēdes protokollēmuma (prot. Nr. 26, 1. §) «Par Ministru kabineta 2008. gada 15. aprīļa sēdes protokollēmumu (prot. Nr. 24, 54. §) «Likumprojekts «Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums»»» 4. punktā dotā uzdevuma atzīšanu par aktualitāti zaudējušu: Ministru kabineta 2011. gada 17. maija sēdes protokols Nr. 31, 33. § // http://www.mk.gov.lv/doc/2005/VARAMANOT_130411_GALVASPILS.-1128.DOC.
102. Par Pašvaldību reformu padomes izveidošanu: MK rīkojums Nr. 51 // *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 1993, Nr. 31.

103. Par pašvaldību reformu koncepciju: MK lēmums Nr. 18 // *Latvijas Vēstnesis*, 1993, Nr. 119.
104. Latvijas reģionālās attīstības politikas koncepcija: MK koncepcija // *Latvijas Vēstnesis*, 1996. gada 5. decembris, Nr. 210 (695).
105. Pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas koncepcijas projekts: MK sēdes protokola izraksts (prot. Nr. 30, 29. §) // *Latvijas Vēstnesis*, 1996, Nr. 98 (583).
106. Grozījumi Reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas koncepcijā: Ministru kabineta 2000. gada 4. aprīļa sēdes protokola lēmums (prot. Nr. 15, 34. §) // *Latvijas Vēstnesis*, 2000. gada 4. aprīlis, Nr. 126/126 (2036/2037).
107. Par Koncepciju par vienas pieturas aģentūras principa ieviešanu valsts un pašvaldību pakalpojumu pieejamībā: MK rīkojums Nr. 446 // *Latvijas Vēstnesis*, 2011. gada 14. septembris, Nr. 145 (4543).
108. Par Valsts pārvaldes iekārtas likuma ieviešanas plānu: MK rīkojums Nr. 129 // *Latvijas Vēstnesis*, 2003. gada 28. februāris, Nr. 33 (2798).
109. Par valsts teritorijas iedalīšanu reģionos un reģionu pārvaldes izveidošanu: MK ziņojums. 1997. gada 25. marts, Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 15, 21. § // <http://www.-likumi.lv/doc.php?id=217072>.
110. Par nepieciešamajiem grozījumiem ar pašvaldību darbību saistītajos likumos, pabeidzot vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu: MK rīkojums Nr. 90 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 26. februāris, Nr. 137 (3921).
111. Informatīvais ziņojums par plānošanas reģionu likvidāciju un to funkciju sadali starp novadu pašvaldībām un attiecīgajām valsts pārvaldes iestādēm: MK sēdes protokola lēmums (protokols Nr. 75, 71. §) // <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2010-12-28#71>.
112. Paskaidrojuma raksts Ministru kabineta rīkojuma projektam «Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu»»: MK 2007. gada 4. septembra sēdes materiāli (prot. Nr. 49, 43. §) // http://www.mk.gov.lv/doc/2005/RAPLMpask_280807_1.doc.
113. Rīkojuma projekts «Grozījumi Ministru kabineta 2006. gada 28. jūnija rīkojumā Nr. 478 «Par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektu»»: Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra sēdes protokola Nr. 49, 43. § // <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2007-09-04>.

Juridiskās prakses materiāli

Tiesu prakse

1. Par Sabiedriskā transporta pakalpojumu likuma 7. panta otrās daļas atbilstību 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 2., 3. pantam un 4. panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai: Satversmes tiesas 2008. gada 16. aprīļa lēmums lietā Nr. 2007-21-01 // *Latvijas Vēstnesis*, 2008. gada 22. aprīlis, Nr. 62 (3846).
2. Par Ministru kabineta 2007. gada 4. septembra noteikumu Nr. 596 «Noteikumi par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo iedalījumu» 3.15., 3.16. un 3.17. punkta, kā arī pielikuma II sadaļas 2. punkta vārdu «Skrīveru pagasts», 5. punkta vārdu «Brīvzemnieku pagasts», 8. punkta vārdu «Bēnes pagasts», 12. punkta vārdu «Baltinavas pagasts», 13. punkta vārdu «Codes pagasts», «Gailīšu pagasts», «Īslīces pagasts», «Mežotnes pagasts» un «Vecsaules pagasts», 14. punkta vārdu «Kauguru pagasts», 18. punkta vārdu «Amatas pagasts» un «Drabešu pagasts», 25. punkta vārdu «Lapmežciema pagasts», 35. punkta vārdu «Glūdas pagasts», «Līvbērzes pagasts» un «Valgundes novads», 42. punkta vārdu «Alsungas pagasts», 44. punkta vārdu «Baložu pilsēta», 48. punkta vārdu «Jersikas pagasts», 65. punkta vārdu «Priekuļu pagasts» un «Raunas pagasts», 66. punkta vārdu «Maltas pagasts», 77. punkta vārdu «Allažu pagasts», «Inčukalna pagasts», «Mores pagasts», «Siguldas pagasts» un «Siguldas

- pilsēta», 82. punkta vārdu «Ģibuļu pagasts», «Lībagu pagasts» un «Strazdes pagasts», 84. punkta vārdu «Pūres pagasts», 87. punkta vārdu «Kocēnu pagasts» un «Vaidavas pagasts» un 92. punkta vārdu «Ances pagasts» un «Tārgales pagasts» atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta trešajai un sestajai daļai un 5. pantam un Administratīvi teritoriālās reformas likuma 6.¹ panta pirmajai, trešajai un ceturtajai daļai: Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmums lietā Nr. 2008-08-0306 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 23. janvāris, Nr. 13 (3999).
3. Par Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 2. pielikuma «Novadi un teritoriālā iedalījuma vienības» 103. punkta vārdu «Dzērbenes pagasts» un «Kaives pagasts, Taures pagasts» atbilstību 1985. gada 15. oktobra Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 5. pantam: Satversmes tiesas 2009. gada 30. oktobra spriedums lietā Nr. 2009-04-06 // *Latvijas Vēstnesis*, 2009. gada 3. novembris, Nr. 174 (4160).
 4. Par likuma «Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms pašvaldību vēlēšanām» 33. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 100. pantam: Satversmes tiesas 2010. gada 22. februāra spriedums lietā Nr. 2009-45-01 // *Latvijas Vēstnesis*, 2010. gada 25. februāris, Nr. 32 (4224).
 5. ECT 1994. gada 21. novembra spriedums lietā *Les saints monastères c. Grèce* // <http://www.unhcr.org/refworld/country,,ECHR,,GRC,,402a056b4,0.html>.
 6. ECT 2003. gada 23. septembra spriedums lietā *Radio France and Others v. France* // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00167328>.
 7. ECT 2004. gada 27. maija spriedums lietā *Vides aizsardzības klubs c. Lettonie* // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00166349>.
 8. ECT 2010. gada 9. novembra spriedums lietā *Demirbaş and Others v. Turkey* // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102000>.
 9. Par pašvaldības faktisko rīcību, nenodrošinot pašvaldības autonomo funkciju izpildi. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008. gada 22. aprīļa lēmums lietā Nr. SKA-324/2008 // *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta spriedumi un lēmumi*. 2008. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2009.
 10. Lēmuma par pašvaldības deputāta statusa izbeigšanu tiesiskā daba un pārbaude tiesā. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 13. janvāra spriedums lietā Nr. SKA-95/2010 // <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2010/>.
 11. Pašvaldības iestādes, kas kompetentas izlemt ar būvniecību saistītos jautājumus. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 11. jūnija spriedums lietā Nr. SKA-390/2010 // <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2010/>.
 12. Pašvaldības autonomā funkcija izstrādāt teritorijas plānojumu, finansējums tā izstrādei; Reģionālas attīstības un pašvaldību lietu ministra lēmums atstādināt no amata pašvaldības padomes priekšsēdētāju teritorijas plānojuma nepieņemšanas dēļ. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 16. septembra spriedums lietā Nr. SKA-580/2010 // <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2010/>.
 13. Dzīvesvietas konstatēšana konkrētas pašvaldības teritorijā kā priekšnoteikums sociālā dzīvokļa piešķiršanai. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 16. septembra spriedums lietā Nr. SKA-340/2009 // <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2009/>.
 14. Pašvaldības lēmuma par bāriņtiesas likvidēšanu juridiskā daba. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 21. decembra lēmums lietā Nr. SKA-705/2010 // http://www.at.gov.lv/files/archive/department3/2010/ska_705_2010.pdf
 15. Administratīvās rajona tiesas 2012. gada 10. aprīļa spriedums lietā Nr. Nr. A420475711 A02975 – 12/43 // http://www.tiesas.lv/files/AL/2012/04_2012/10_04_2012/AL_1004_raj-_A-02975-12_43.pdf.
 16. *Liepājas tiesas nolēmums lietā Nr. C20-1485/07/06*. 2007. gada 7. decembris. Npublicēts materiāls.

Citi prakses materiāli

1. Alkens I. *Vietējo pašvaldību attīstības virzieni Eiropā*. Phare Programmas Valsts pārvaldes reforma Latvijā izpētes materiāli. 2000. gada jūlijs. Nepublicēts materiāls.
2. *Atbildes rakstu projekti Latvijas Republikas Satversmes tiesai lietā Nr. 2008-08-0306*. Ministru kabineta 2008. gada 18. augusta sēdes protokola Nr. 59, 29. §. Nepublicēts materiāls.
3. Biedrības «Latvijas Lielo pilsētu asociācija» Latvijas lielo pilsētu domju priekšsēdētāju 2001. gada 16. marta kopsapulces protokols Nr. 1–2 // <http://www.llpa.lv/index.php?id=1107>.
4. Biedrības «Suitu novads» paziņojums preseī // <http://news.lv/BNS/2007/09/04/Biedribas-Suitu-novads-pazinojums-presei>.
5. Eiropas Savienības Reģionu komitejas Ekonomikas un sociālās politikas komisijas 17. sanāksmes Ekonomikas un sociālās politikas komisijas pašiniciatīvas atzinuma projekts «Ekonomikas atveseļošanas plāns un vietējo un reģionālo pašvaldību nozīme». Ziņotājs: Dietmar Brocke. ECOS – IV – 031 // www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc...public-%5CCdr%5Cecosiv%5Cdosiers%5Cec-os-iv-031%5CLV%5CCDR12-2009_RE.
6. Ekspertu grupas prof. J. Bojāra vadībā izstrādātais Latvijas Republikas Satversmes projekts. 2002. gads. // http://archive-.politika.lv/temas/politikas_process/3503.
7. *Informatīvā ziņojuma par valsts pārvaldes funkciju decentralizāciju projekts*. Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, 2009. Nepublicēts materiāls.
8. Karnīte R. *Referāts konferencē «Valsts reģionalizācija kā administratīvi teritoriālās reformas mērķis»*. Rīga. 1999. gada 19. maijs. Konferenču materiāli.
9. Kučinskis par deputātu skaita samazināšanas ideju: šaušana pa zvirbuliem // <http://www.delfi.lv/news/national/politics/kucinskis-par-deputatu-skaita-samazinanas-ideju-sausana-pa-zvirbuliem.d?id=42514094>.
10. *Latvijas Pašvaldību savienības 2005. gada 21. oktobra atzinums Nr. 02-09/838 par likumprojektu «Reģionālo pašvaldību likums»*. Nepublicēts materiāls.
11. Latvijas Valsts prezidenta Andra Bērziņa runa Latvijas Republikas 11. Saeimas 2012. gada 21. jūnija sēdē // *Latvijas Vēstnesis*, 2012. gada 22. jūnijs, Nr. 98 (4701).
12. Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija // <http://public.law.lv/pfilevicpasvaldiba.html>.
13. Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija // <http://www.mf.llu.lv/uploads/File/prezentacijas/20.pdf>.
14. LPS aicina pašvaldību tiesības nostiprināt Satversmē // <http://nra.lv/latvija/politika/74080-lps-aicina-pasvaldibu-tiesibas-nostiprinat-satversme.htm>.
15. Ministru kabineta paziņojums: Paplašinās iedzīvotāju tiesības ietekmēt pašvaldību darbu // <http://www.mk.gov.lv/aktuali/zinas/2011gads/10/131011varam-03/?print>.
16. Pynt H., Lundtorp S. Phare publiskās pārvaldes reforma Latvijā: Pašvaldību administratīvi - teritoriālās reformas īstenošana Latvijā – jaunu pašvaldību veidošanas stimuli un kritēriji. 2000. gada jūnijs // http://www.logincee.org/remote_libraryitem/1464?lang=lt.
17. *Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas izstrādātā likumprojekta «Reģionālo pašvaldību likums» izvērtējums un ieteikumi*. Rīga: Latvijas Lielo pilsētu asociācija, 2005. gada 14. decembris. Nepublicēts materiāls.
18. Rīgas plānošanas reģiona nolikums. Rīgas plānošanas reģiona 2006. gada 15. septembra lēmums Nr. 5 (prot. Nr. 2) // http://www.rpr.gov.lv/uploads/filedir/Nolikumi_riiciibas%20plaani/2010_gads/RPR-nol_groz2010.doc.
19. Steffensen J., Keldorff S., Jespersen O. *Valsts pārvaldes reforma Latvijā. Situācijas izklāsts un ieteikumi*. Public administration reform programme – Latvia. Rīga, 1995. gada 1. oktobris. Nepublicēts materiāls.
20. Suitu valoda // http://www.suitunovads.lv/lv/-suitu_valoda/.
21. *Valdību veidojošo politisko partiju frakciju sanāksmes 1997. gada 9. maija lēmums «Par administratīvi teritoriālo reformu»* (prot. Nr. 12). Nepublicēts materiāls.

22. Valsts kancelejas Juridiskā departamenta 2009. gada 19. februāra atzinums par Latvijas Pašvaldību savienības sagatavoto likumprojektu «Par pašvaldības regulējošo tiesību normu statusu ekonomiskās krīzes apstākļos» Nr. 91/SAN-665. Npublicēts materiāls.
23. Valsts kontroles 2009. gada 9. oktobra ziņojums Nr. 5.1-2-1/2008 «Rīgas pilsētas pašvaldības komercdarbības atbilstība normatīvo aktu prasībām» // http://www.lrvk.gov.lv/upload/zinojums_9Oct-2009.pdf.
24. Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijas 1997. gada 23. marta lēmums «Par Latvijas administratīvi teritoriālo iedalījumu reģionos un reģionu pārvaldes izmantošanu». Npublicēts materiāls.
25. Gulbenes rajona padomes 2007. gada 26. februāra vēstule Nr. 2-43/78. Npublicēts materiāls.
26. Talsu rajona padomes 2007. gada 26. februāra lēmums «Par Talsu novada izveidošanu» (prot. Nr. 4, 2. §). Npublicēts materiāls.
27. Copus C. *Local Government in England: Local Governance in the Member States of European Union* // <http://www.ola-europe.com/en/presentation-des-etats/unitekingdom/>.
28. *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). Local and regional authorities in Europe, 1994, No. 55.
29. European Charter of Local Self-Government Explanatory Report // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm>.
30. Geis M. E., Madeja S., Thirmeyer S. *Local Self-Government in Germany: Local Governance in the Member States of European Union* // <http://www.ola-europe.com/en/presentation-des-etats/allemande/>.
31. *Local System in Lithuania: Local Governance in the Member States of European Union* // <http://www.ola-europe.com/en/presentation-des-etats/lithuania/>.
32. Local Government reform: The Redcliffe-Maud Report // <http://hansard.millbanksystems.com/lord-s/1969/jun/11/local-government-reform-the-redcliffe>.
33. Local Government: to recognise local government in the Constitution // http://www.aec.gov.au/election/referendums/Referendum_Dates_and_Results.htm.
34. Local and regional democracy in Latvia Recommendation 317 (2011). 3b. Debated and adopted by the Congress on 20 October 2011, 3rd sitting (see Document CG(21)16, explanatory memorandum) // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857271&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>.
35. Recommendation 47 (1998) on local and regional democracy in Latvia. Debated by the Congress and adopted on 28 May 1998 // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=853879&Site=COE>.
36. Kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland // http://www.kommunalwahl-bw.de/kommunale_selbstverwaltung.html.
37. La décentralisation. Premier discours sur la nouvelle division du royaume. 3 novembre 1789 // http://www.assembleenationale.fr/histoire/thouret_division1.asp.
38. La décentralisation (1789–2010) // <http://www.assembleenationale.fr/histoire/decentralisation.asp>.
39. Magistratsverfassung Schleswig – Holstein // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv038258.html>.
40. Rapport au Président de la République «Il est temps de décider» // <http://www.ladocumentation-francaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000097/0000.pdf>.

Stenogrammas

1. *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana*. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2006.
2. Latvijas Satversmes sapulces IV sesijas 27. sēdes 1921. gada 22. novembra sēdes stenogramma // *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. 22. burtnīca. Satversmes Sapulces izdevums. Rīga: J. Pētersona drukātava, 1921.

3. Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1993. gada 11. novembrī // http://www.saeima.lv/steno/st_93/111193.html.
4. Latvijas Republikas 5. Saeimas 1994. gada 5. maija sēdes stenogramma // http://www.saeima.lv/steno/st_94/st0505.html.
5. Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 17. februārī // http://www.saeima.lv/steno/st_94/170294.htm.
6. Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 21. aprīlī // http://www.saeima.lv/steno/st_94/st2104-.html.
7. Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēde 1994. gada 5. maijā // http://www.saeima.lv/steno/st_94/st0505.html.
8. Latvijas Republikas 6. Saeimas 1996. gada 17. oktobra sēdes stenogramma // *Latvijas Vēstnesis*, 1996. gada 24. oktobris, Nr. 179 (664).
9. Latvijas Republikas 10. Saeimas 2011. gada 3. marta sēde // <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/47>.