

LATVIJAS UNIVERSITĀTE
JURIDISKĀ FAKULTĀTE
VALSTSTIESĪBU ZINĀTŅU KATEDRA

Bakalaura darbs

Pašvaldības autonomās un valsts uzdotās kompetences nošķiršanas problemātika

Pilna laika klātienēs

6.semestra J3 grupas studente

Sigita Stabiņa

apl.nr. ss13128

Zinātniskais konsultants

Lektors, Dr.iur. **Edvīns Danovskis**

Rīga 2016

ANOTĀCIJA

Bakalaura darbā tiek pētītas Latvijas pašvaldību autonomo un valsts uzdoto funkciju nošķiršanas metodes, to nozīme un šo funkciju nenošķiršanas sekas. Kā būtiskākās problēmas darbā apskatītas: 1) nepieciešamība iekļaut pašvaldību funkciju nošķiršanas kritērijus normatīvajā regulējumā, jo tam ir ne tikai teorētiska, bet liela praktiska nozīme, kas, to neizprotot, var izpausties dažādās pašvaldībai negatīvās sekās, 2) normatīvā regulējuma ietekme uz pašvaldību autonomiju dažādu funkciju veikšanā, kā arī 3) normatīvā regulējuma pretrunas ar funkciju klasifikāciju praksē, to veicot pēc nošķiršanas kritērijiem.

Darba mērķis ir izstrādāt pašvaldību autonomo un valsts uzdoto funkciju nošķiršanas kritērijus, kā arī pamatot šo funkciju nošķiršanas nepieciešamību praksē un sekas, kas var iestāties pašvaldību funkcijas nenošķirot, tādējādi konstatējot arī praksē pastāvošās problēmas pašvaldības kompetences jomā.

Autore secinājusi, ka pašvaldības funkciju nošķiršanai ir praktiska nozīme, jo, neizprotot vai funkcija ir autonoma vai valsts uzdota, pašvaldībai var rasties tādas negatīvas sekas kā līdzekļu izlietošana no tās budžeta, atbildības uzņemšanās par funkcijas izpildes vai neizpildes sekām. Tāpat secināts, ka nošķirt pašvaldības funkcijas iespējams pēc vairākiem kritērijiem, tostarp, pēc finansējuma avota, kā arī pēc subjekta, kas faktiski organizē funkcijas izpildīšanu.

Atslēgas vārdi: pašvaldība, autonomās funkcijas, autonomija, valsts uzdotās funkcijas, funkciju nošķiršana.

SUMMARY

Bachelor thesis investigates methods of dividing autonomus and state delegated functions of local governments in Latvia, their importance and the consequences of not dividing those functions. As the main problems in bachelor thesis viewed: 1) necessity to include the dividing criteria of local government functions in regulatory framework, because of it's meaning in practice not only in theory, which in the case of incomprehension can make different negative consequences for local governments, 2) influence of regulatory framework on autonomy of local governments in different execution of functions and 3) contradictions of regulatory framework and classification of functions in practice dividing it by the criteria as well.

The aim of thesis is to make criteria by dividing local government autonomus and state delegated functions, motive the necessity of dividing functions of local government showing the consequences of not dividing those functions and to show the existing problems of dividing functions of local government in practice.

The author concluded that dividing functions of local government is important in practice because if local government doesn't understand what kind of function it is, it can make negative consequences for local government as spending their resources from it's budget or taking responsibility of functions execution. It's possible to divide functions of local government by different criteria, as source of funding and by the subject who organize execution of function in practice.

Key words: local government, autonomus function, autonomy, state delegated function, dividing of functions.

SATURA RĀDĪTĀJS

IEVADS.....	5
1. PAŠVALDĪBAS PRINCIPS LATVIJĀ.....	7
2. PAŠVALDĪBAS KOMPETENCES INSTITŪTS.....	13
2.1. Autonomās funkcijas	14
2.2. Valsts uzdotās jeb deleģētās funkcijas.....	24
2.3. Rīgas pašvaldības funkcijas.....	30
3. PAŠVALDĪBAS AUTONOMO UN VALSTS UZDOTO FUNKCIJU NOŠĶIRŠANAS NOZĪME UN METODES PRAKSĒ	34
Kopsavilkums.....	44
Izmantotās literatūras saraksts	46
DOKUMENTĀRĀ LAPA	50

IEVADS

Pašvaldības kompetence Latvijā iedalās autonomajās un valsts uzdotajās jeb deleģētajās funkcijās. Šīs funkcijas galvenokārt regulē likums „Par pašvaldībām”, taču tās var būt noteiktas arī citos likumos, kā arī izpausties kā pašvaldību brīvprātīgās iniciatīvas. Autonomās funkcijas ir tās, kuru dēļ pašvaldības vispār pastāv – lai noteiktas teritorijas iedzīvotāji demokrātiskā procedūrā paši varētu īstenot savas vietējās intereses. Pildot šīs funkcijas, pašvaldība ir autonoma – funkciju izpildi organizē un par to atbild pašvaldība. Savukārt, valsts uzdotās funkcijas ir valsts pārvaldes iestāžu deleģētas funkcijas pašvaldībai, lai veicinātu valsts pārvaldes darbības efektivitāti. To izpildi organizē un par to atbild valsts, pašvaldība ir šo funkciju izpildītājs.

Praksē nereti pastāv gadījumi, kad šo funkciju nošķiršana var sagādāt problēmas, jo normatīvais regulējums vai faktiskā situācija konkrētas funkcijas izpildē nesakrīt ar kritērijiem, kas ir tie, kuri nošķir šīs pašvaldību funkcijas.

Tēmas „Pašvaldības autonomās un valsts uzdotās kompetences nošķiršanas problemātika” izvēle pamatota ar mērķi izvirzīt kritērijus, pēc kuriem iespējams nošķirt pašvaldību autonomās un valsts uzdotās funkcijas, kā arī konstatēt sekas, kas var iestāties praksē šīs funkcijas nenošķirot, tādējādi norādot uz funkciju nošķiršanas nozīmi praksē. Šīs tēmas aktualitāti var pamatot ar faktu, ka Latvijā pašvaldību darbībā pastāv problēmas un neskaidrības, it īpaši attiecībā uz to kompetenci, par to liecina tiesu prakse, kā arī dažādu tiesību zinātnieku un ekspertu atzinumi. Mērķa sasniegšanai autore izvirza 3 darba uzdevumus:

- 1) analizēt pašvaldības kompetences saturu;
- 2) izvērtēt normatīvo aktu izdošanu attiecībā uz pašvaldības autonomajām funkcijām kā pašvaldību autonomiju ierobežojošu apstākli;
- 3) analizējot normatīvos aktus, noteikt, kas ir galvenās atšķirības, ar kurām nošķirt pašvaldības autonomās un valsts uzdotās funkcijas, kādas ir sekas praksē, šīs funkcijas nenošķirot.

Darbā autore izmanto tādas zinātniskās pētniecības metodes kā analītiskā metode, analizējot dažādus normatīvos aktus un tiesību avotus, kā arī tajos izvirzītās atziņas, tāpat tiek

izmantota arī salīdzinošā metode, salīdzinot Latvijas normatīvo regulējumu ar citām valstīm, tādām kā, Lietuva un Igaunija, lai gūtu iespaidu par to, kāda ir pašvaldību kompetence kaimiņvalstīs, kā arī Francija, jo tieši šajā valstī par valsts uzdotajām funkcijām atzītas tās, kas Latvijā zināmas kā autonomās, taču, autoresprāt, būtu pieskaitāmas pie valsts uzdotajām funkcijām.

Autore galvenokārt darbā izmanto normatīvos aktus, kā arī tiesu praksi un dažādas publikācijas, tostarp arī publikācijas no izdevuma „Jurista Vārds“. Darbs sastāv no ievada, 3 nodaļām un 3 apakšnodaļām. Pirmajā nodaļā autore apraksta pašvaldības principu Latvijā, otrajā nodaļā tiek aprakstīts pašvaldības kompetences institūts, norādītas problēmas autonomo un valsts uzdoto funkciju ietvaros ar konkrētiem gadījumiem, kā arī aprakstītas Rīgas pašvaldības funkcijas, savukārt trešajā nodaļā autore izvirzījusi pašvaldības funkciju nošķiršanas kritērijus, kā arī norādījusi uz funkciju nošķiršanas nozīmi un sekām, kādas var iestāties pašvaldību funkcijas nenošķirot.

Darbā tiek analizēti 49 avoti, tajā skaitā dažādu autoru literatūra, raksti, komentāri, normatīvie akti un gan Satversmes tiesas, gan Augstākās tiesas, gan apgabaltiesas tiesu prakse.

1. PAŠVALDĪBAS PRINCIPS LATVIJĀ

Ikvienā demokrātiskā valstī vietējās pašvaldības ir viens no konstitucionālās iekārtas pamatelementiem, tā ir viena no svarīgākajām demokrātiskas valsts pazīmēm. Līdz ar to, izvērtējot cik attīstīta ir pašvaldību sistēma, var spriest arī par demokrātijas attīstības līmeni valstī.¹ Tieši tādēļ ir tik svarīgi veidot un attīstīt pašvaldības un to darbību, lai arvien paaugstinātu demokrātijas līmeni un aizvien vairāk tiektos uz sabiedrības interešu nostādīšanu valsts darbības priekšplānā. Par pašvaldību raksturojošiem elementiem uzskatāmi:

- 1) Noteikta administratīvā teritorija;
- 2) Pastāvīgi iedzīvotāji;
- 3) Iedzīvotāju vai tikai pilsoņu ievēlēta institūcija;
- 4) Vietējo iedzīvotāju vai ievēlētas institūcijas iecelts izpildvaras vadītājs;
- 5) Patstāvīgs budžets un tiesības iekasēt vietējos nodokļus un nodevas.²

Lai gan atšķirīgi no mūsdienām, taču pirmie pašpārvaldes veidojumi Latvijā pastāvēja jau salīdzinoši sen pirms pašas Latvijas valsts nodibināšanas, taču tie ir spējuši saglabāt savu galveno – saimniecisko – nozīmi, proti, nodrošināt vietējās sabiedrības vajadzības – komunālos, transporta, izglītības, kultūras, veselības pakalpojumus un iestādes. Tieši tāpēc mūsdienās cilvēku ikdiena un valsts kā tāda nav iedomājama bez pašvaldībām.³ Pašvaldības mērķis netieši izriet no likumā „Par pašvaldībām” ietvertā vietējo pašvaldību jēdziena skaidrojuma. Būtībā, šajā skaidrojumā pateikts, ka pašvaldības tiek izveidotas noteiktā administratīvā teritorijā, lai iedzīvotāju interesēs īstenotu valsts pārvaldes funkcijas.⁴

Latvijā administratīvi teritoriālo iedalījumu nosaka Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums, kura 4.pants nosaka, ka administratīvā teritorija Latvijā iedalās republikas pilsētās un novados.⁵ Šajā pantā pieminēti arī apriņķi, taču tie Latvijā pastāvējuši

¹ Rags Z. Latvijas Republikas pašvaldību tiesības. Rīga: “P&K” tipogrāfija, 2002, 8.lpp.

² Vanags E., Vilka I. Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 11.lpp.

³ Stucka A. Promocijas darbs “Latvijas Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas aktuālie valststiesību jautājumi”, Latvijas Universitāte, 2015, 4.lpp.

⁴ Stucka A. Par Latvijas pašvaldību tiesisko statusu. Jurista Vārds, 2001.gada 4.decembris, nr.38 (231).

⁵ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2008, 30.decembris, nr. 202 (3986), 4.pants.

vēsturiski un mūsdienās šādi teritorijas vairs praksē netiek iedalītas. Šī likuma 8.pants savukārt nosaka, ka novadu iespējams administratīvi teritoriāli dalīt arī novada pilsētās un novada pagastos (novada teritoriālās vienības), taču tas nenozīmē, ka vienā novadā var būt vairākas pašvaldības - no šī likuma izriet, ka Latvijā pastāv novada pašvaldības un republikas pilsētu pašvaldības.

Pašvaldības iespējams izdalīt pēc tā pārvaldes līmeņa, kurā tās darbojas, savukārt pašvaldību sistēmu kādā konkrētā valstī kopumā var raksturot ar pašvaldību līmeņu skaitu. Lielākajā daļā valstu pašvaldības pārsvarā darbojas divos teritoriālās pārvaldes līmeņos.⁶ Līdz 2009. gada 1.jūlijam pavisam Latvijā darbojās 26 rajonu pašvaldības un 522 vietējās pašvaldības, tajā skaitā arī 50 rajona pilsētas un 7 republikas pilsētas, 41 novads ar tajā ietilpstošajām teritoriālajām vienībām un 424 pagastu pašvaldības, tātad Latvijā pastāvēja divu līmeņu pašvaldības, taču šobrīd Latvijā darbojas 119 pašvaldības (viena līmeņa) – 110 novadi un 19 republikas pilsētas.⁷ Kā vienu no administratīvi teritoriālās reformas pozitīvajiem rezultātiem Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (turpmāk tekstā – VARAM) savā informatīvajā ziņojumā norādījusi arī ietekmi uz pašvaldību funkciju izpildi. Ziņojumā norādīts, ka „kopumā sekmīgas novadu pašvaldību funkciju izpildes priekšnoteikums bija optimālas, efektīvas pašvaldības pārvaldes struktūras izveide, kā arī pagastu un rajona pilsētu un rajona pašvaldību infrastruktūras un saimniecības pārņemšana un sakārtošana atbilstoši novada iedzīvotāju interesēm. To jaunizveidotās pašvaldības paveica nepilna gada laikā.”⁸ Būtībā VARAM administratīvi teritoriālās reformas rezultātus pašvaldību funkciju izpildē vērtē kā pozitīvus un pašvaldības pakalpojumu sniegšanu un funkciju veikšanu atzīst par attīstītāku nekā pirms reformas, pamatojot šos apgalvojumus ar dažādiem statistikas datiem, kas apkopoti tabulās šajā informatīvajā ziņojumā.

Būtiski, protams, ir izprast no kā vispār veidojas pašvaldība un, kas ietilpst šajā jēdzienā tā funkcionālajā nozīmē. Kā norādījis A.Stucka, Latvijas pašvaldību sistēmu sastāv no trīs elementiem:

- 1) Pašvaldību kompetence;
- 2) Pašvaldību institucionālā sistēma;

⁶ Vanags E., Vilka I. Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 15.lpp.

⁷ Pašvaldības. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/darbibas_veidi/pasv/ [aplūkots 2016.gada 6.aprīlī].

⁸ VARAM Informatīvais ziņojums “Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/VARAMINFO_250313_ATR.486.PDF [aplūkots 2016.gada 6.aprīlī].

3) Pašvaldību pārraudzības sistēma.⁹

Tātad redzams, ka pašvaldība nevarētu pastāvēt bez tās kompetences – Latvijā, kā to nosaka likums „Par pašvaldībām” pašvaldību kompetencē ir autonomās un valsts uzdotās jeb deleģētās funkcijas.¹⁰ Kompetences ietvaros pašvaldībai tiek noteikti tie uzdevumi un pienākumi, kas tai jāveic savā administratīvajā teritorijā. Pie kompetences jautājuma, vairāki autori, tostarp arī A.Stucka norāda uz likuma „Par pašvaldībām” 4.pantu, kas nosaka, ka pašvaldības likumā noteiktajos ietvaros ir publisko tiesību subjekts, bet privāttiesību jomā pašvaldībam ir juridisko personu statuss.¹¹

Pašvaldību institucionālā sistēma Latvijā nostiprināta likuma „Par pašvaldībām” 3.pantā, no kura izriet, ka pašvaldībai ir savs lēmējorgāns – dome, kā arī izpildorgāns – pašvaldības izveidotas institūcijas un iestādes, ar kuru starpniecību tiek nodrošināta likumā noteikto funkciju izpilde. Sīkāk institucionālās sistēmas pamatus regulē Valsts pārvaldes iekārtas likums, it īpaši šī likuma III nodaļa „Pastarpinātas pārvaldes institucionālā sistēma”. Kā tas noteikts Valsts pārvaldes iekārtas likumā, pašvaldība ir atvasināta publisko tiesību juridiskā persona, respektīvi, juridiskās personas statuss pašvaldībai nodrošina tiesībspēju, turpretī pašvaldības rīcībspēju nodrošina tās lēmējorgāns – dome un tās izveidotās iestādes, kas kopā veido valsts pastarpinātās pārvaldes institucionālo sistēmu pašvaldībā.¹²

Pašvaldības pārraudzību nosaka arī likuma „Par pašvaldībām” 5.pants, kurš noteic, ka pašvaldības savas kompetences un likuma ietvaros darbojas patstāvīgi, taču likuma „Par pašvaldībām” ietvaros tās pārrauga VARAM. Taču, protams, pārraudzību var īstenot arī citas valsts pārvaldes iestādes atkarībā no tā, kāda funkcija un cik specifiskā jautājumā tiek pildīta. Pašvaldību kontrole visbiežāk izpaužas valdībai vai atbildīgajai ministrijai izdodot normatīvos aktus, ar kuriem tiek risināti dažādi ar pašvaldību organizāciju vai kompetences noteikšanu saistīti jautājumi. Kontroles formas var būt pašvaldību ziņojumi, to sniegtā statistiskā informācija, pašvaldību pārvaldes nozaru revīzijas un pārbaudes, kuras īsteno ministriju un citu valsts pārvaldes iestāžu darbinieki.¹³ Autore, protams, atbalsta pašvaldību kontroli, to darbības tiesiskuma nodrošināšanai, taču tāpat, autoresprāt, šai kontrolei būtu jābūt zināmu

⁹ Stucka A. Promocijas darbs “Latvijas Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas aktuālie valststiesību jautājumi”, Latvijas Universitāte, 2015, 4.lpp.

¹⁰ Par pašvaldībām: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994, nr. 61 (192), 6.pants.

¹¹ Stucka A. Ievads administratīvajās tiesībās un administratīvā procesa tiesībās. Rīga: Juridiskā koledža, 2003, 44.lpp.

¹² Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija: Novadu veidošanas rokasgrāmata, 2009, 9.lpp.

¹³ Stucka A. Ievads administratīvajās tiesībās un administratīvā procesa tiesībās. Rīga: Juridiskā koledža, 2003, 44.lpp.

robežu ietvaros, lai tas nepārkāptu demokrātijas ideju un pašvaldības principu, kas ir pašā pašvaldību funkcionēšanas pamatā.

Kā norāda ievērojamais franču tiesību zinātnieks Žerārs Markū (Gérard Marcou), pašvaldības princips, tāpat kā mūsdienu liberālas valsts ideja, radies tieši Anglijā. Taču mūsdienu pašvaldību principam būtībā ir vienota rašanās vēsture visā Eiropā – sākotnēji tas radies Anglijā, vēlāk to pārņēmusi Prūsija un Krievija.¹⁴ Skaidrs ir tas, ka pašvaldības principa rašanās ir bijusi vēsturiski ilga un attīstījusies no primitīvas idejas līdz tā mūsdienu nozīmei.

Pašvaldības principa nepieciešamību nostiprināt to likumā vai, kur iespējams konstitūcijā, nosaka Eiropas vietējo pašvaldību hartas 2.pants¹⁵, kurš ir saistošs arī Latvijai, kā tas noteikts likuma par 1985.gada Eiropas vietējo pašvaldību hartu 2.pantā.¹⁶ No Eiropas vietējo pašvaldību hartas 3.panta izriet pašvaldības principa būtība – vietējās varas tiesības un spēja likumā noteiktajās robežās regulēt un vadīt nozīmīgu valsts lietu daļu uz savu atbildību un vietējo iedzīvotāju interesēs.

Latvijā pašvaldības princips uzskatāms par iekļautu Satversmē, jo tas nostiprināts ne tikai Satversmes 1.pantā, bet kopsakarā ar 101.pantu, kurš nosaka, ka „Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu. Pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā. Ikvienam Eiropas Savienības pilsonim, kas pastāvīgi uzturas Latvijā, ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties pašvaldību darbībā. Pašvaldību darba valoda ir latviešu valoda.”¹⁷ Kā atzinusi Satversmes tiesa savā spriedumā lietā nr. 2007-21-01, tad šajā pantā noteiktas ne tikai tādas personu pamattiesības kā vēlēt pašvaldību un piedalīties tās darbībā, bet arī regulē pašvaldības kā vēlētas pašpārvaldes institūcijas statusu kopumā. Līdz ar to, Latvijā pašvaldības princips izriet no Satversmes 101.panta otrās daļas kopsakarā ar Satversmes 1.pantu, tādējādi aptverot minimālo prasību kopumu, kam jāpastāv vietējās pašpārvaldes organizācijā demokrātiskā valstī.¹⁸ Autoresprāt, šis ir pietiekoši konkrēts veids kā nostiprināt pašvaldības principu valstī, jo pašvaldības jēdziena esamība Satversmes

¹⁴Citēts pēc: Stucka A., Elksniņa R. “Pašvaldības principa ģenēze”. Jurista Vārds, 2013.gada 5.novembris, nr. 45 (796).

¹⁵ Eiropas vietējo pašvaldību harta: Eiropas padome, Strasbūra, 1985.gada 10.oktobris, nr. 122.

¹⁶ Par 1985.gada Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums. “Latvijas Vēstnesis”, 1996, 28.februāris, Nr. 52 (522).

¹⁷ Latvijas Republikas Satversme: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1993, 1.jūlijs, nr. 43.

¹⁸ Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 13.lpp.

101.pantā un ne tikai tajā, bet arī citos, piemēram, 25. un 104.pantā, vien liecina par faktu, ka pašvaldības Latvijā ir un šis princips tiek īstenots. Turklāt, tā kā Latvijai ir saistošs Eiropas vietējo pašvaldību hartas 3.pants, kurā šis princips definēts viennozīmīgi, tad saprotams, ka arī Latvijas tiesību izpratnē pašvaldības princips tiek definēts pietiekami un skaidri.

Ekspertu grupa, kas izveidota pārvaldes pilnveidei, uzsvērusi, ka vietējo pašvaldību konstitucionālās garantijas, kas nodrošinātu pašvaldības tiesības, Satversmes tiesas praksē ir paredzētas pietiekamā apjomā – tātad pašvaldību jautājumiem veltīti grozījumi Satversmē nebūtu nepieciešami un nav pašmērķis. Taču praksē būtu nostiprināmi Satversmes tiesas attīstītie principi, kā arī pievēršama lielāka uzmanība pašvaldības principa ievērošanai gan normatīvo aktu izveidošanā, gan piemērošanā.¹⁹ Arī autore uzskata, ka pašvaldības principa kā tāda skaidrāka nostiprināšana nebūtu nepieciešama, jo tas izriet no virknes likumā „Par pašvaldībām” un Satversmē iekļautajām tiesību normām, taču, izdodot normatīvos aktus, konkrēti pašvaldību darbības jomā (jo īpaši autonomo funkciju gadījumā), būtu jāatstāj pašvaldībām vairāk rīcības brīvības, kā tas izriet no pašvaldības principa, iespējams, pat būtiski samazinot šo normatīvo aktu izdošanas skaitu, atstājot lielāku izvēli funkciju pildīšanas veida izvēlē. Pašvaldības princips piešķir pašvaldībām tiesības rīkoties konkrētas teritorijas sabiedrības vārdā, šīs sabiedrības interesēs, tādēļ, izdodot un piemērojot normatīvos aktus, šīs tiesības, pašvaldības darbības iespējās, būtu jāatstāj plašākas.

Pēc autores domām, pašvaldības principa ietvaros vienmēr ir jāpastāv tādiem diviem principiem kā subsidiaritātes principam un proporcionalitātes principam. Šie principi ir nostiprināti arī Eiropas vietējo pašvaldību hartā. Subsidiaritātes princips noteikts hartas 4.panta trešajā daļā – valsts pienākumus un uzdevumus pēc iespējas realizē tā vara, kas atrodas vistuvāk pilsoņiem – tātad funkcijas, kuras jāveic konkrētas pašvaldības iedzīvotāju interesēs, atkarībā no konkrētas teritorijas iedzīvotāju faktiskajām vajadzībām, jārealizē pašvaldībai. Tātad, ir tikai loģiski, ka pašvaldību kompetence sadalīta autonomajās un valsts uzdotajās funkcijās, jo autonomo funkciju ietvaros vienmēr pašvaldība lems par to, cik lielā apjomā šīs funkcijas nodrošināšana nepieciešama tieši konkrētajā pašvaldībā. Tāpat arī valsts uzdotās funkcijas ir loģiski atbilstošas subsidiaritātes principam, jo tiek ņemti vērā efektivitātes un ekonomijas apsvērumi, proti, ja kādu valsts funkciju vai tās uzdevumu iespējams uzticēt pašvaldībai, tās efektīvākai veikšanai, tas ir iespējams un atvieglo valsts pārvaldes darbību.

¹⁹ Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 13.lpp.

Otrs princips, kam vienmēr jāpastāv līdzās pašvaldības principam, ir proporcionalitātes princips. Tas nostiprināts Eiropas vietējo pašvaldību hartas 8.panta trešajā daļā un nosaka, ka „Administratīvā pārraudzība pār vietējām varām tiek realizēta tādā veidā, lai nodrošinātu, ka kontrolējošās varas iejaukšanās ir proporcionāla to interešu svarīgumam, kuras ir paredzēts aizsargāt”. Tātad pašvaldību pārraudzība jāsteno pēc iespējas minimālākā veidā, turklāt 8.panta otrajā daļā jau sīkāk tiek nošķirts pārraudzības apjoms autonomo un valsts uzdoto funkciju gadījumā. Attiecībā uz autonomo funkciju izpildi pārraudzībai jābūt tādai, kas nodrošina pašvaldības funkciju izpildes atbilstību likumam un konstitucionāliem principiem, turpretī, kas attiecas uz valsts deleģēto funkciju pārraudzību, tā pieļaujama arī stingrākā veidā, proti, atļauts kontrolēt arī pašvaldību darbību lietderību – atbilstību valdības politikai.²⁰ Autoresprāt, šī ir problēma Latvijas praksē tieši attiecībā uz pašvaldību autonomajām funkcijām, jo pastāv daudz normatīvo aktu, kas ierobežo pašvaldību autonomiju šo funkciju veikšanā, līdz ar to neatbilstot tam, ka valsts varas iejaukšanās pašvaldību darbībā ir proporcionāla to interešu svarīgumam, kuras ir paredzēts aizsargāt.

Lai gan šie iepriekšminētie principi, autoresprāt, ir jāievēro vienmēr, runājot par pašvaldības principu, svarīgi pieminēt, ka ir arī principi, no kuriem izriet pats pašvaldības princips un nodrošina pašvaldības veiksmīgu darbību – pašvaldības princips izriet no labas pārvaldības principa. Tieši pašvaldības iedzīvotāju ieinteresētība no valsts pārvaldes funkcijām izrietošos kvalitatīvos pašvaldības pakalpojumos ļauj īstenot pašas valsts pārvaldes funkcijas, tātad tas sekmē labas pārvaldības principu.²¹ Autore uzskata, ka pašvaldības princips ir neatņemama no labas pārvaldības principa izrietoša sastāvdaļa, jo laba pārvalde vienmēr būs tā, kas darbosies sabiedrības interesēs un pēc iespējas, savu funkciju veikšanā, savas darbības individualizēs tieši savas administratīvās teritorijas vajadzībām atbilstoši. Labas pārvaldības sastāvdaļa, autoresprāt, ir pašvaldības funkciju veikšana reālajai situācijai atbilstoši, nevis abstrakti un tikai tā kā tas teorētiski ierakstīts normatīvajos aktos. Tieši visu šo iemeslu dēļ, nepieciešams ierobežot valsts pārvaldes iejaukšanos pašvaldību darbībā līdz tādām minimumam, kas attiecas tikai uz pašvaldību darbības tiesiskuma kontrolei autonomo funkciju izpildē.

²⁰ Eiropas vietējo pašvaldību hartas precizēts tulkojums ar komentāru. Latvijas Pašvaldību savienības izdevums “Logs”, pieejams: <http://news.lv/Latvijas-Pasvaldibu-savienibas-izdevums-zurnals-Logs/2013/07/01/eiropas-vietejo-pasvaldibu-hartas-precizets-tulkojums-ar-komentaru> [aplūkots 2016.gada 8.aprīlī].

²¹ Stucka A. Promocijas darbs “Latvijas Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas aktuālie valststiesību jautājumi”, Latvijas Universitāte, 2015, 16.lpp.

2. PAŠVALDĪBAS KOMPETENCES INSTITŪTS

Kā jebkurai valsts pārvaldes iestādei, arī pašvaldībām ir sava kompetence, kas kalpo par tās izveidošanas fundamentu. Jēdziens „kompetence” sevī ietver iestādes vai personas pilnvaru kopumu²², kas pašvaldību gadījumā attiecīgi nozīmē tās funkcijas, kuras tām jāveic savas pastāvēšanas mērķu īstenošanai. Šīs funkcijas savukārt izriet no Eiropas hartas par vietējām pašvaldībām, kurā attiecībā uz pašvaldību kompetenci noteikti vairāki principi:

- 1) Pašvaldības kompetencei un atbildībai jābūt noteiktai konstitūcijā vai likumā;
- 2) Vislielākā atbildība sabiedrības priekšā ir tām vietējās pašvaldības pamatvienībām, kas atrodas vistuvāk iedzīvotājiem;
- 3) Vietējās varas iestādēm ir jādod tiesības pēc savas iniciatīvas likuma robežās nodarboties ar jebkuru lietu (jautājumu), izņemot ar tām, kas ietilpst citu institūciju kompetencē; u.c. principi.²³

Pašvaldību kompetence sastāv no autonomās un valsts uzdotās jeb deleģētās kompetences – šāda pašvaldības kompetences institūta izpratne pastāv jau kopš 18.gs. franču revolūcijas, taču pirmo reizi pozitīveta tiesību aktā tā tika Beļģijas Konstitūcijā.²⁴ Taču, autoresprāt, tā kā likumā „Par pašvaldībām” tiek lietoti jēdzieni autonomās un valsts uzdotās funkcijas, tad Latvijas gadījumā konsekventākai terminoloģijai būtu uzskatāms, ka pašvaldību kompetencē ir to autonomās un valsts uzdotās funkcijas, nevis kompetences.

Galvenokārt, lai noteiktu funkciju sadalījumu starp valsti un pašvaldībām, vajadzētu vadīties pēc subsidiaritātes principa, kas nosaka, ka funkcija jāveic pēc iespējas zemākā pārvaldes līmenī, proti, funkcija jāpilda tam pārvaldes līmenim, kas to var veikt vistuvāk iedzīvotājiem. Lai saprastu, kam funkcija jāveic, iespējams izdarīt secīgu analīzi: 1) varbūt funkcija var tikt veikta privātajā sektorā; 2) ja nē, tad, vai funkcijas izpilde var notikt

²² LZA Terminoloģijas komisija, Akadēmiskā terminu datu bāze. Pieejams:

<http://termini.lza.lv/term.php?term=kompetence&lang=LV> [aplūkots 2016.gada 14.martā].

²³ Vanags E., Vilka I. Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 131.lpp.

²⁴ Stucka A. Administratīvās tiesības. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009, 187.lpp.

pilsētas, novada pašvaldībā; 3) ja atbilde ir negatīva, funkcijas izpilde paliek valstij.²⁵

Vietējās pašvaldības kompetenci plašākā izpratnē regulē Eiropas vietējo pašvaldību harta, kuras atsevišķi panti saistoši arī Latvijai, 5.pants, kurš tostarp nosaka, ka vietējās varas kompetenci nosaka likums vai konstitūcija. Latvijā pašvaldību kompetenci regulē likums „Par pašvaldībām”. Šī likuma 6.pantā noteikts, ka pašvaldību kompetencē ir gan šajā, gan citos likumos noteiktās autonomās funkcijas, kā arī tādas autonomās funkcijas, kas tiek īstenotas kā brīvprātīgās iniciatīvas, kā arī deleģētās valsts pārvaldes funkcijas vai citu pašvaldību kompetencē ietilpstošās funkcijas, kas uzticētas citai konkrētai pašvaldībai. Līdzīgi kā Latvijā, arī Lietuvā pašvaldību kompetences iedalās divos veidos: valsts deleģētās funkcijas un mums pazīstamās autonomās funkcijas viņi aizstāj ar jēdzienu neatkarīgās funkcijas (*independent functions*).²⁶

Pēc autores domām, regulējums likumā „Par pašvaldībām” sniedz ieskatu pašvaldību kompetences institūta saturā, taču nedod skaidrojumu par tajā ietilpstošo funkciju nošķiršanas iespējām (metodēm, kritērijiem) un nozīmi. Autore uzskata, ka būtu nepieciešams normatīvajā regulējumā iekļaut tādu tiesību normu, kas konkrēti definētu pašvaldību kompetences jēdzienu un skaidrotu tajā ietilpstošo funkciju atšķirību vienai no otras, jo praksē neizpratne šajos jautājumos var radīt ne vienu vien būtisku strīdu. Likums „Par pašvaldībām” pašvaldību kompetences institūtu pēc tā būtības neraksturo, tiek nosauktas tikai tajā ietilpstošās funkcijas, līdz ar ko, šāda jēdziena definējuma iztrūkuma dēļ rodas neskaidrības arī pašvaldības funkciju nošķiršanā.

2.1. Autonomās funkcijas

Kā norādījis tiesību zinātnieks Egils Levits, „autonomās funkcijas ir tās kuru dēļ pašvaldības vispār pastāv – lai noteiktas teritorijas iedzīvotāji demokrātiskā procedūrā paši varētu īstenot savas vietējās intereses. (...) Pildot šīs funkcijas, pašvaldība ir autonoma.”²⁷ Pašvaldību autonomā kompetence sastāv no pašvaldību autonomajām funkcijām un no tām

²⁵ Vanags E., Vilka I. Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005, 132.lpp.

²⁶ Andrew Coulson, Adrian Campbell. Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy. USA: Routledge, 2008, 86.lpp.

²⁷ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 14.martā].

izrietošajiem valsts pārvaldes uzdevumiem.²⁸ Autonomija būtībā ietver iestādes neatkarību un patstāvību, proti, pašvaldība veicot konkrētas funkcijas pati atbild un pati lemj par kārtību kādā tās veicamas.

Likuma „Par pašvaldībām” 7.panta otrā daļa nosaka, ka autonomo funkciju izpildi organizē un par to atbild pašvaldības, kā arī panta trešā daļa paredz, ka šo funkciju finansēšana ir pašvaldību pienākums. Līdz ar to, secināms, ka pašas pašvaldības lemj par to, vai šādas funkcijas izpilde ir nepieciešama, kādā apjomā un nosacīti arī kādā kārtībā tā īstenojama, atkarībā no savām finansiālajām iespējām. Autoresprāt, arī šādai sistēmai ir trūkumi, jo atšķirīgo finansiālo stāvokļu dēļ, pašvaldību iedzīvotāji var būt spiesti saņemt mazāk un nekvalitatīvāku šo autonomo funkciju izpildi, nekā kādas citas pašvaldības, ar lielākiem finansiālajiem ienākumiem, iedzīvotāji.

Autonomo funkciju uzskaitījums atrodams likuma „Par pašvaldībām” 15.pantā. Tajā noteikts, ka pašvaldības kompetencē īstenojamas tādas funkcijas kā, piemēram, iedzīvotāju komunālo pakalpojumu organizēšana, gādāšana par iedzīvotāju izglītību, veselības aprūpes pieejamības nodrošināšana, palīdzības sniegšana iedzīvotājiem dzīvokļa jautājuma risināšanā, gādāšana par adopciju, aizgādību un bērnu personiskajām un mantiskajām attiecībām, autoceļu uzturēšana kārtībā un citas šajā pantā nosauktās autonomās funkcijas. Kā norādījis Egils Levits Pašvaldību likuma koncepcijā, šis autonomo funkciju uzskaitījums ir izsmeļošs,²⁹ taču kā jau minēts likumā „Par pašvaldībām”, autonomās funkcijas ir noteiktas arī citos likumos.

Taču, pēc autores domām, šim uzskaitījumam nevajadzētu būt izsmeļošam, jo jautājumam par pašvaldību kompetenci vajadzētu pievērsties no praktiskās puses, ņemot vērā, ka realitātē var rasties situācija, kas nav neviens no šiem gadījumiem un pašvaldībai var būt nepieciešamība veikt kādas darbības situācijas izpildei, taču tas nebūs iespējams, jo pēc likuma neatbildīs pašvaldības kompetencei un tā nebūs tiesīga konkrētās darbības savas teritorijas iedzīvotāju labā veikt. Taču jāņem vērā, ka šādu situāciju risināšanai likumā paredzēta tāda alternatīva kā pašvaldību autonomās funkcijas, kas tiek īstenotas kā brīvprātīgās iniciatīvas.³⁰

²⁸ Stucka A. Administratīvās tiesības. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009, 188.lpp.

²⁹ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 14.martā].

³⁰ Par pašvaldībām: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994, nr. 61 (192), 6.pants.

Pašvaldību brīvprātīgā iniciatīva ir funkcija, ko tā uzņemas veikt brīvprātīgi, taču jāņem vērā, ka tā nedrīkst dublēt kādas ministrijas, citas valsts iestādes vai attiecīgi citas pašvaldības funkciju. Šāda autonomās funkcijas izpaušme ir augstākā pašvaldību autonomijas forma. Ar laiku izveidotās brīvprātīgās iniciatīvas reizēm sāk regulēt arī valsts. Piemēram, sociālā palīdzība, sākotnēji bija brīvprātīgā iniciatīva.³¹ Viss augstākminētais, autoresprāt, liek secināt, ka brīvprātīgās iniciatīvas ir risinājums iepriekš minētajai problēmai, gadījumā, ja pašvaldības iedzīvotājiem rodas nepieciešamība pēc kādu funkciju veikšanas, taču tā nav paredzēta likuma uzskaitījumā. Autore izvirza šādu uzskatu, jo būtībā ir neiespējami iztēloties situāciju praksē, kad kādas citas pašvaldības vai iestādes kompetencē varētu būt konkrētas pašvaldības funkcija, turklāt, ja šāda situācija izveidotos, attiecīgajai pašvaldībai nav iemesla īstenot brīvprātīgo iniciatīvu, jo funkcija tiks nodrošināta, tā kā tā ir citas iestādes vai pašvaldības kompetencē.

Autonomās funkcijas Latvijas normatīvajā regulējumā vairākos gadījumos ir samērā ierobežotas ar dažādiem normatīvajiem aktiem. Šāda situācija principā nav, piemēram, Igaunijā, kurā likumos noteiktajām funkcijām ir vien daži noteikumi un standarti, kas obligāti jāievēro, tās pildot.³² Tādēļ autore turpmāk vēlas izvirzīt vairākas pašvaldību autonomās funkcijas no likuma „Par pašvaldībām” 15.panta uzskaitījuma, kuras regulē likumi un dažādi Ministru kabineta noteikumi. Autore nodaļas turpinājumā atspoguļos praktiskos piemērus par autonomajām funkcijām, kuru pildīšanā pašvaldību autonomija ir lielākā mērā ierobežota no valdības puses, kā arī tiks pieminēti piemēri, kur valdības kontrole ir mazāka un pašvaldībām dota lielāka rīcības brīvība.

Kā viena no pašvaldību kompetencē ietilpstošajām autonomajām funkcijām ir izglītības nodrošināšana.³³ Izglītības likuma 17.pantā plaši raksturota pašvaldības kompetence izglītības jomā. Tajā noteikts, ka katrai pašvaldībai ir pienākums nodrošināt ikvienam šīs pašvaldības administratīvajā teritorijā deklarētajam bērnam iespēju iegūt pirmsskolas un pamatzglītību dzīvesvietai tuvākajā izglītības iestādē. Taču tāpat šī likuma 14.pants nosaka Ministru kabineta kompetenci izglītības jomā, kurā ietilpst tādi pienākumi, kā, piemēram, kārtības

³¹ Pašvaldības deputāta rokasgrāmata. „Logs”. Latvijas Pašvaldību Savienība, 2013, nr. 7/8 (217/218).

³² Pedastsaar E. “Local Government functions and their financing and local government borrowing in Estonia.”, 1.lpp. Pieejams: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan004811.pdf> [aplūkots 2016.gada 6.maijā].

³³ Par pašvaldībām: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994, nr. 61 (192), 15.panta 4.punkts.

noteikšana kādā valsts un pašvaldības finansē mācību līdzekļu iegādi u.c. 15.pants nosaka Izglītības un zinātnes ministrijas un 16.pants citu ministriju kompetenci šajā jomā.³⁴

Saskaņā ar autonomo funkciju būtību, kas izpaužas pašvaldības neatkarībā (patstāvībā) tās pildot, autoresprāt, šāda citu valsts iestāžu kompetence konkrētā jautājumā neatbilst autonomo kompetenču būtībai, tāpēc arī šo funkciju varētu drīzāk definēt par valsts uzdoto kompetenci, kurā pašvaldība pilda vien noteiktu daļu konkrēta uzdevuma, proti, nodrošina izglītības pieejamību konkrētā teritorijā, ja vien šīs funkcijas autonomija nebūtu nostiprināta autonomo funkciju uzskaitījumā likuma „Par pašvaldībām” 15.panta ceturtajā daļā. Piemēram, Izglītības likuma 14.panta piecpadsmitais punkts nosaka, ka Ministru kabineta kompetencē ietilpst kārtības noteikšana, kādā pašvaldība finansē mācību līdzekļu iegādi, nosaka pedagogu darba slodzes lielumu, nosaka interešu izglītības programmu finansēšanas kārtību utt. Līdz ar to secināms, ka lielāko daļu organizatorisko jautājumu veic Ministru kabinets vai citas Izglītības likumā noteiktās iestādes un pašvaldībai nav autonomijas šo funkciju finansiālā organizēšanā, bet ir izpildītājas loma tādās finansiālās robežās, kādās to atļauj Ministru kabineta izdotie noteikumi. Tas arī liedz pašvaldībai interpretēt šīs funkcijas izpildi atbilstoši katras teritorijas faktiskajām nepieciešamībām, jo ir jāpilda normatīvajos aktos noteiktais.

Autore uzskata, ka, pastāvot šādai problēmai, var rasties virkne negatīvu seku praksē, piemēram, pašvaldību budžeta izlietošana funkciju izpildei, kas patiesībā uzskatāmas par valsts uzdotajām funkcijām un daudz citu problēmu (piemēram, atbildības uzņemšanās par funkciju, kas nav pašvaldības autonomā funkcija), kas rodas no neskaidrības par to, kas ir konkrētā funkcija. Līdz ar to, pēc autores domām, papildus šo autonomo funkciju uzskaitījumam būtu nepieciešams izvirzīt kādus kritērijus, pēc kuriem nosaka, vai pašvaldības funkcija ir autonoma vai valsts uzdota.

Šajā sakarā jāpiemin arī Administratīvās rajona tiesas Liepājas Tiesu nama spriedums lietā Nr. A420135515 A42-01355-15/40, kurā pieteicēja vēlējās, lai pašvaldība nodrošinātu bērna nokļūšanu izglītības iestādē un atpakaļ dzīvesvietā, tā kā nav iespējams izmantot sabiedrisko transportu, kas arī ir no izglītības nodrošināšanas kā autonomās funkcijas izrietošs pienākums. Pašvaldība šāda pienākuma neizpildi pamatoja ar to, ka Izglītības likumā nav paredzēts papildu finansējums šādas funkcijas veikšanai, kā arī to, ka tādā gadījumā Ministru Kabinets ir atbildīgs par to, ka nav paredzējis finansu līdzekļus šāda transporta

³⁴ Izglītības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1998, 17.novembris, nr. 343/344 (1404/1405).

nodrošinājumam. Uz šādu pašvaldības paskaidrojumu tiesa norādīja, ka likums „Par pašvaldībām” nosaka, ka pašvaldība savu autonomo funkciju izpildi organizē un par to atbild pati, līdz ar to Ministru Kabinets šajā situācijā ne par ko nav atbildīgs.³⁵

Autore uzskata, ka šajā situācijā rodas neskaidrība par personu, kura atbild par autonomās funkcijas izpildei nepieciešamajai līdzekļiem, jo likuma „Par pašvaldībām” 7.panta otrā daļa nosaka, ka tās finansē pašvaldība no saviem līdzekļiem, taču kā iepriekšminētajā gadījumā var rasties situācija, ka pašvaldībai nav paredzēti papildus līdzekļi šādiem gadījumiem, līdz ar to netiek izslēgta iespēja, ka daļu atbildības vajadzētu uzņemt arī Ministru kabinetam, kas, plānojot valsts ienākumu un izdevumu budžetu³⁶, nav paredzējuši pašvaldībām līdzekļus šādam gadījumam. Tādēļ, autoresprāt, rodas jautājums arī par to, kāpēc valsts savām iestādēm likumā paredz pietiekami lielu kompetenci likumā noteikto pašvaldības autonomo funkciju izpildē, taču strīdus gadījumā atbildība tām netiek paredzēta, jo likums paredz, ka atbildīga ir pati pašvaldība.

Pašvaldības teritorijā ietilpstošo ceļu kārtības uzturēšana arī ir viena no pašvaldību autonomajām funkcijām, to nosaka likuma „Par pašvaldībām” 15.panta otrā daļa, kura paredz pašvaldības pienākumu gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību.

Likuma „Par autoceļiem” 1.panta otrā daļa nosaka, ka pilsētu ielas ir attiecīgo pašvaldību pārziņā un to uzturēšanas un lietošanas kārtību nosaka pašas šīs iestādes³⁷, kas pilnībā atbilst pašvaldības kompetences autonomo funkciju būtībai. Taču pretrunā ar šo pantu ir likuma 14.pants, kas nosaka, ka autoceļu lietošanas kārtību nosaka arī Ministru kabineta noteikumi par autoceļu valsts aizsardzību un ceļu satiksmes noteikumi, kurus tostarp arī izdod Ministru kabinets. Protams, arī autoresprāt, ir nepieciešami vienoti ceļu satiksmes noteikumi, taču šāda jēdzienu nekonsekvence un pretruna normatīvajā regulējumā rada sarežģījumus valsts uzdoto un autonomo funkciju nodalīšanā, neiedziļinoties šajos likumos un noteikumos pēc būtības, varbūt iespējams izvēlēties daudzveidīgāku terminoloģiju šādu pretrunu neradīšanai.

³⁵ Latvijas Republikas Administratīvās rajona tiesas Liepājas tiesu nama 2015.gada 11.marta spriedums lietā Nr. A420135515 A42-01355-15/40. Pieejams: <https://www.tiesas.lv/nolemumi/pdf/206144.pdf> [aplūkots 2016.gada 6.martā].

³⁶ Latvijas Republikas Satversme: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1993, 1.jūlijs, nr. 43, 66.pants.

³⁷ Par autoceļiem: LR likums, Ziņotājs, 1992, 2.aprīlis, nr. 13, 1.panta 2.daļa.

Vietējās pašvaldības un to darbība ir padota noteiktu valsts administratīvo orgānu uzraudzībai un kontrolei³⁸ - no tā un visa augstāk minētā par pašvaldību autonomiju izriet, ka pašvaldība pēc padotības formas atrodas augstākas iestādes pārraudzībā, proti, augstākai iestādei ir tikai tiesības pārbaudīt pašvaldības lēmumu tiesiskumu, atcelt prettiesisku lēmumu vai prettiesiskas darbības gadījumā dot rīkojumu pieņemt konkrētu lēmumu. To apstiprina arī likuma „Par pašvaldībām” 5.panta piektā daļa, kas nosaka, ka pašvaldību tās darbības ietvaros pārrauga Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Būtībā ministrijām nav tiesību ietekmēt pašvaldības uz konkrētiem lēmumiem, izņemot, ja šādas tiesības noteiktas likumā.³⁹

Tātad, pēc autores domām, ja likums nosaka, ka pašvaldību ielas, tostarp autoceļi, ir pašvaldību pārziņā un to lietošanas kārtību tās nosaka pašas, nav saprotams, kāpēc Ministru kabineta izdotie noteikumi par autoceļu lietošanas kārtību attiecas arī uz pašvaldību autoceļiem, lai gan no praktiskā viedokļa ikvienam tas ir skaidrs. Līdz ar to, autoresprāt, šādā gadījumā ir rūpīgāk jāizvērtē terminoloģija un autonomās funkcijas plašums, kas tiek sniegts likuma „Par autoceļiem” 1.panta otrajā daļā.

Ne mazāk būtiska pašvaldības autonomā funkcija ir aizbildnības, aizgādības, adopcijas un bērnu personisko un mantisko tiesību aizsardzība, kuras īstenošanai pašvaldības izveido tādas iestādes kā bāriņtiesas.⁴⁰ Lai gan ir izdoti arī Ministru kabineta noteikumi, kas nosaka bāriņtiesas darbību⁴¹, tie nosaka iestādes darbību, vairāk tās funkcionēšanas nodrošināšanā nevis, piemēram, tas kādā veidā jāpieņem lēmumi. Līdz ar to šī varētu būt viena no vismazāk ierobežotajām pašvaldības autonomajām funkcijām tieši ar Ministru kabineta noteikumiem. Taču būtiski piebilst, ka pastāv Bāriņtiesu likums, kurš samērā stingri regulē bāriņtiesas darbību un lēmumu pieņemšanas kārtību, tādēļ, nevarētu apgalvot, ka šī ir ļoti maz ar normatīvajiem aktiem ierobežota autonomā funkcija, bet, autoresprāt, mazāk ierobežota nekā, piemēram, iepriekšējais piemērs par izglītības nodrošināšanu.

Par pašvaldības autonomo funkciju Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments savā spriedumā lietā SKA-580/2010 atzinis arī tādu funkciju kā pašvaldības teritorijas plānojuma izstrāde. Lietā Augstākā tiesa norādīja, ka atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 15.panta 1.daļas trīspadsmitajam punktam, viena no pašvaldības autonomajām

³⁸ Dišlers K. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2002, 205.lpp.

³⁹ Stucka A. Administratīvās tiesības. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009, 188.lpp.

⁴⁰ Bāriņtiesu likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 2006, 7.jūlijs, nr. 207 (3575), 2.panta 2.daļa.

⁴¹ Bāriņtiesas darbības noteikumi: Ministru Kabineta 2006.gada 19.decembra noteikumi nr. 1037, Latvijas Vēstnesis, 2006, 29.decembris, nr. 207 (3575).

funkcijām ir zemes izmantošanas un apbūves kārtības noteikšana ņemot vērā attiecīgās pašvaldības teritoriālo plānojumu un, ka no šīs un citām tiesību normām, kas ietver dažādus pašvaldības pienākumus, pašvaldībai ir nepieciešams izveidot teritorijas plānojumu. Turklāt, šādu pienākumu tiešā tekstā paredz arī minētā likuma 14.panta otrās daļas pirmais punkts. Līdz ar to, kā norādījusi tiesa, arī šāds pienākums iekļaujas pašvaldības autonomo funkciju izpildē.⁴²

Autoresprāt, šāds spriedums apstiprina to, ka no likuma „Par pašvaldībām” 15.panta autonomo funkciju uzskaitījuma iespējams izsecināt vēl no tā izrietošas funkcijas, tātad, pašvaldību autonomās funkcijas ir ne tikai burtiski likumā nosauktās, bet arī, piemēram, tādas, kas jāveic pirms likumā noteiktās funkcijas izpildes, jo, piemēram, nav iespējams noteikt pašvaldības apbūves kārtību, ja nav izveidots pašvaldības teritorijas plānojums.

Kā noteikts Administratīvā procesa likuma 1.panta piektajā daļā ārējais normatīvais akts ir Satversme, likumi, Ministru kabineta noteikumi un pašvaldību saistošie noteikumi, kā arī starptautiskie līgumi un Eiropas Savienības pamatlīgumi un uz to pamata izdotie normatīvie akti.⁴³ Jau iepriekš nodaļā autore minēja, ka dažādu pašvaldību autonomo funkciju izpildes kārtība tiek regulēta tādos normatīvos aktos kā Ministru kabineta noteikumi vai attiecīgie likumi. Šādi nosacījumi, protams, ir pieļaujami, jo to paredz likums, nosakot, ka pašvaldību autonomās kompetences pildāmas tādā kārtībā, kāda noteikta attiecīgajos likumos un Ministru kabineta noteikumos⁴⁴, taču, autoresprāt, tādā gadījumā iespējams runāt par pašvaldību autonomiju ļoti ierobežotā veidā šo funkciju izpildē. Likuma „Par pašvaldībām” 7.panta otrā daļa, savukārt paredz, ka izpildi organizē un par to atbild pašvaldības un, ka šī izpilde tiek finansēta no pašvaldību līdzekļiem, tātad, autoresprāt, secināms, ka par pašvaldību autonomiju šo funkciju izpildē varētu runāt lielākoties tikai finansiālā un atbildības nesējas aspektā, jo to kā šīs funkcijas veikt paredz normatīvais akts. Līdzīgi kā Latvijā, arī Igaunijā vietējo pašvaldību neatkarība atzīstama par neapmierinošu caur tādām problēmām, kā nesakārtotība valsts un vietējās pašvaldības attiecībās⁴⁵, kas, autoresprāt, arī tulkojams tieši tādā kontekstā, ka netiek radīta pilnvērtīga izpratne par pašvaldības kā zināmā mērā autonomas atvasinātas publiskas personas nozīmi.

⁴² Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 16.septembra spriedums lietā SKA – 580/2010, 11. paragrāfs. Pieejams: <https://www.tiesas.lv/nolemumi/pdf/19561.pdf> [aplūkots 2016.gada 6.aprīlī].

⁴³ Administratīvā procesa likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2001, 14.janvāris, nr. 164 (2551), 1.panta 5.daļa.

⁴⁴ Par pašvaldībām: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994, nr. 61 (192), 7.panta 1.daļa.

⁴⁵ Andrew Coulson, Adrian Campbell. Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy. USA: Routledge, 2008, 93.lpp.

Par šādas problēmas esamību Latvijā norādījusi arī ekspertu grupa, kas izveidota 2015.gadā pārvaldības pilnveidei, norādot, ka faktiski pašvaldību autonomija samazinās, jo šī tendence regulēt pašvaldību autonomo funkciju izpildes kārtību normatīvajos aktos arvien pieaug. Turklāt, reizēm šis regulējums paredzēts tāds, ko pašvaldības pat reāli nevar izpildīt, finansiālo līdzekļu trūkuma dēļ. Ekspertu grupa ne tikai atzinusi šo problēmu par pastāvošu, bet pat norāda, ka tieši šis pieaugošais normatīvisms pašvaldības autonomo funkciju ietvaros, ir patiešām būtiska problēma.⁴⁶

Pēc autorei domām, tā ir problēma no vairākiem aspektiem. Pirmkārt un galvenokārt, autorei prāt, pašvaldībām autonomo funkciju ietvaros būtu tās jāpilda individuāli izvērtējot katras pašvaldības faktisko stāvokli un vajadzības. Piemēram, Ministru kabineta noteikumi, kas regulē teritorijas plānošanu (kas citastarp kā jau iepriekš nodaļā minēts, ir Augstākās tiesas atzīta no autonomo funkciju pienākumiem izrietoša atsevišķa pašvaldības autonomā funkcija), izmantošanu un apbūvi, nosaka, ka, plānojot jaunu apbūvi teritorijās, kurās nav izbūvēta vai izplānota publiskā infrastruktūra, līdz 20 % plānojamās teritorijas paredz publiskiem mērķiem - publiskās ārtelpas, ielu, ceļu, laukumu, kā arī inženiertehniskās apgādes objektu ierīkošanai. Palielināt šo procentu pieļaujams vien izglītības, veselības un kultūras iestāžu izveidei, ja atļauju devis zemes īpašnieks.⁴⁷ Autorei prāt, ir pašvaldības, kuras ir apdzīvotākas un tādas, kurās iedzīvotāju ir mazāk, līdz ar to mainās šīs publiskās infrastruktūras nepieciešamības apjoms katrā pašvaldībā, tādējādi varbūt kādā pašvaldībā nepieciešams lielāks procents šādu teritoriju apbūvei, piemēram, nepieciešams lielāks skaits ceļu, lai atvieglotu satiksmi, taču citā atkal mazāks. Līdz ar to, nebūtu pareizi šo autonomo funkciju izpildīšanā uzlikt šāda veida „rāmjus” jeb ierobežojumus, jo tas var neatbilst faktiskajām pašvaldības vajadzībām.

Otrkārt, kā vēl viens aspekts šādai autonomijas ierobežošanai kā būtiskai problēmai, ir pašvaldības autonomo funkciju būtības zudums. Likums „Par pašvaldībām” nosaka, ka pašvaldībām kompetencē ir daļa autonomijas, taču šo funkciju izpilde ierobežota tiktāl, ka vienīgais, ko pašvaldība šo funkciju izpildē reāli iegulda ir līdzekļi un strīdus gadījumā nes atbildību. Piemēram, Ministru kabineta noteikumi par kārtību, kādā aprēķināma maksa par

⁴⁶ Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 17.lpp.

⁴⁷ Vispārīgie teritorijas plānošanas, izmantošanas un apbūves noteikumi: Ministru Kabineta 2013.gada 30.aprīļa noteikumi nr.240, Latvijas Vēstnesis, 2013, 21.maijs, nr. 96 (4902) 7.pants.

dzīvojamās mājas pārvaldīšanu un apsaimniekošanu⁴⁸ nosaka to, kā pārvaldniekam jāīsteno avārijas situācijā un pēc tās, tāpat šo noteikumu 7.pantā uzskaitīti, kādi uzturēšanas un apsaimniekošanas pakalpojumi organizējami ikvienā dzīvojamā mājā (remontdarbu plānošana, sanitārā kopšana un labiekārtošana u.c.), lai gan likuma „Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas pirmais punkts nosaka, ka iedzīvotāju komunālo pakalpojumu organizēšana ir pašvaldības autonomā funkcija. Šādā situācijā pašvaldības autonomija izpaužas tikai apstākļi, ka pašvaldība šo visu procesu finansē un izpilda to tādā veidā un, veicot tādas darbības, kā noteikts Ministru kabineta noteikumos.

Treškārt, ne mazāk svarīgs ir sabiedrības interešu aspekts. Gan Valsts pārvaldes iekārtas likums⁴⁹, gan likuma „Par pašvaldībām” 15.panta uzskaitījums, ļauj secināt, ka pašvaldības šo funkciju izpildē darbojas sabiedrības interesēs. Autoresprāt, līdz ar to nosakot dažādus Ministru kabineta noteikumus, kas regulē kārtību kādā jautājumā, būtiski var ciest tieši sabiedrība, paliekot nenodrošināta vai nepietiekami nodrošināta ar kādas funkcijas izpildi, kura konkrētā pašvaldībā būtu vairāk nepieciešama, nekā kāda cita, kurai paredzēti un likumā vai Ministru kabineta noteikumos noteikti līdzekļi, lai gan pašvaldībā iespējams šādas funkcijas izpilde ir mazāk nepieciešama. Piemēram, Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma⁵⁰ 10.panta pirmā daļa noteic, ka katrā pašvaldībā jābūt vismaz vienam sociālajam darbiniekam uz katriem tūkstoš iedzīvotājiem. Taču ir pašvaldības, kurās sociālais stāvoklis ir labs un, piemēram, uz 10 000 iedzīvotājiem desmit sociālie darbinieki nav nepieciešami, taču tie ir jānodrošina atbilstoši likumā noteiktajam, kamēr līdzekļus šādai sociālo darbinieku skaita nodrošināšanai, ja tas faktiski nav nepieciešams, iespējams izlietot citām funkcijām, kurās tas realitātē vajadzīgs vairāk. Šādā situācijā runa ir vairāk par finansiālo pusi – līdzekļus, ņemot vērā pašvaldības atrašanos labākā vai sliktākā situācijā konkrētā jomā, var ietaupīt kādu funkciju izpildot mazākā apjomā, tādējādi vairāk nepieciešamām funkcijām tos izlietot lielākā apmērā. Autore vēlas uzsvērt, ka ir bezjēdzīgi izpildīt prasības, kas noteiktas normatīvajā regulējumā attiecībā uz pašvaldību autonomajām funkcijām, tikai tādēļ, ka tā ir noteikta normatīvajā aktā – autonomo funkciju izpildē būtu vajadzība pēc nopietnākas lietderības apsvērumu izdarīšanas. Proti, vairāk izvērtēt šo mērķi, kam šāda funkcija paredzēta, cik nepieciešama tā ir konkrētā pašvaldībā un cik atbilstoši ir šie līdzekļi, lai mērķi sasniegtu noteiktā teritorijā.

⁴⁸ Kārtība, kādā aprēķināma maksa par dzīvojamās mājas pārvaldīšanu un apsaimniekošanu: Ministru kabineta 2008.gada 9.decembra noteikumi nr. 1014, Latvijas Vēstnesis, 2008, 17.decembris, Nr. 196 (3980).

⁴⁹ Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 2002, 21.jūnijs, nr.94. (2669), 10.panta 3.daļa.

⁵⁰ Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2002, 19.novembris, nr. 168 (2743), 10.pants.

Kā tas norādīts arī Satversmes tiesas spriedumā lietā Nr. 2008-03-03, kurā tika lemts par administratīvā akta par plānojuma apstiprināšanu atbilstību Satversmes 115.pantam, pašvaldības darbības un funkciju īstenošanu var regulēt ar likumu, taču nevar atņemt pašvaldībai zināmu apjomu rīcības brīvības.⁵¹ Pieņemot, ka šajā spriedumā ar jēdzienu „likums” Satversmes tiesa domājusi to plašākā nozīmē, ka tajā ietverti arī tādi normatīvie akti kā Ministru kabineta noteikumi, autore piekrīt Satversmes tiesas viedoklim, ka normatīvi vienota kārtība var pastāvēt un regulēt pašvaldību funkciju izpildi, taču tās ietvaros nebūtu jānosaka tik konkrēti nosacījumi funkcijas veikšanā. Ir jāatstāj pašvaldības rīcībā brīvība, kuras ietvaros tā lemj par savām faktiskajām vajadzībām katrā konkrētā gadījumā.

Ekspertu grupa savos priekšlikumos pārvaldes pilnveidei norādījusi, ka būtu nepieciešams skaidri saprast pašvaldības funkciju apjomu, kādā pašvaldības tās var pildīt – tikai to, kas noteikts likumā vai arī darīt visu savas vietējās sabiedrības labā, kas nav aizliegts likumā.⁵² Tieši šāda ir pašvaldību brīvprātīgo iniciatīvu būtība – veikt darbības, kas ir pašvaldības iedzīvotāju interesēs, kā arī nepieciešamas izpildīt šo iedzīvotāju labklājības veicināšanai.⁵³

Šis institūts Latvijā būtībā ir unikāls, jo reti kurā valstī vēl tas ir sastopams. Pašvaldību kompetence, pienākumi un tiesības ASV, Lielbritānijā un vairumā citu valstu tiek stingri noteiktas likumā, nosaucot pašvaldību pienākumus un tiesības. Šajās valstīs pašvaldībām ir ļauts darīt tikai to, kas noteikts likumā. Ja pašvaldība veic darbības, kas ir ārpus tai noteiktajiem pienākumiem un tiesībām, pašvaldību izdotie tiesību akti tiek atzīti par spēkā neesošiem. Tādās valstīs kā Latvija, kur pašvaldību kompetence tiek noteikta citādā veidā, kā jau iepriekš arī autore minēja, tā tiek ierobežota ne mazākā mērā. Piemēram, Vācijā formāli tiek atzītas pašvaldības darbības, kas nav aizliegtas ar likumu, taču reāli pastāv tik daudz aizliegumu, ka pašvaldībai ir grūti atrast jomu, kurā nav liegta iespēja īstenot savas iniciatīvas vietējās nozīmes ietvaros.⁵⁴

Autore uzskata, ka šis ir pats svarīgākais, kas valsts varai un vietējām pašvaldībām ir jāattīsta un jāizlemj, jo šī brīža regulējums dod pietiekami daudz neskaidrību par pašvaldības

⁵¹ Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2008.gada 24.septembra spriedums lietā Nr. 2008-03-03. Pieejams: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.i/Jurisprudence_prj/LATVIA/RIGAS/LatviaConstCourtRigasJudgment24Sept08.pdf [aplūkots 2016.gada 9.aprīlī].

⁵² Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 17.lpp.

⁵³ Saeimas plenārsēde: likumprojekts likumam “Par pašvaldībām”. Pieejams: http://www.saeima.lv/bi8/lasa?dd=LP0601_Oc [aplūkots 2016.gada 9.aprīlī].

⁵⁴ Stucka A. Par Latvijas pašvaldību tiesisko statusu. Jurista Vārds, 2001.gada 4.decembris, nr.38 (231).

autonomo funkciju būtību – tās ir funkcijas, kas jāīsteno pašvaldībai savu iedzīvotāju interesēs maksimāli atkarībā no faktiskās nepieciešamības, apstākļiem un stāvokļa konkrētā brīdī vai tās ir funkcijas, kas jāveic sabiedrības interesēs tādā kārtībā kāda noteikta likumā, līdz ar to būtiski zaudējot pašvaldības autonomiju kā šo funkciju izpildes fundamentu. Pēc pašas autores ieskata tām vairāk būtu jābūt nevis funkcijām, kas regulētas normatīvajos aktos un jāizpilda tieši tā kā tajos ierakstīts, bet vairāk jābūt pašvaldību rīcības brīvībai, kas ļautu rīkoties elastīgāk un reālajai situācijai nepieciešamāk.

2.2. Valsts uzdotās jeb deleģētās funkcijas

Latvijas Republikai kā unitārai valstij un sākotnējai publiskai personai ir savi centrālie valsts pārvaldes orgāni, no kuriem daudziem, taču ne visiem, ir arī teritoriālās struktūrvienības. Turklāt Latvijai, kā pietiekoši mazai valstij, būtu izšķērdīgi tādas veidot visām valsts pārvaldes iestādēm. „Tādēļ likums paredz, ka valsts – Latvijas Republika kā sākotnējā publiskā persona – var uzdot atvasinātās publiskās personas – pašvaldības - administrācijai kā pārvaldes iestādei pildīt savas, t.i., Latvijas Republikas, funkcijas.”⁵⁵

Valsts uzdoto jeb deleģēto funkciju esība nostiprināta likumā „Par pašvaldībām”, kurā teikts, ka Ministru kabinets ir tas, kuram ir tiesības likumā paredzētajos gadījumos un Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajā kārtībā deleģēt pašvaldībai atsevišķu pārvaldes uzdevumu.⁵⁶ Tātad, kā pirmā un galvenā atšķirība pašvaldību autonomajām funkcijām no valsts uzdotajām ir to apjoms – autonomās funkcijas pašvaldībai piešķirtas pildīšanai pilnā apjomā (vismaz pēc teorijas un likumā teiktā), taču valsts uzdotās funkcijas būtībā ir tikai atsevišķs uzdevums kādas funkcijas ietvaros. Autoresprāt, šāda uzdevumu deleģēšana ir ļoti labs veids kā padarīt valsts funkciju izpildi efektīvāku, taču, protams, vienmēr jāatceras, ka lai kādas funkcijas izpilde ne tikai formāli šķistu efektīva, jāpārlicinās, vai praktiski pašvaldība to tikpat efektīvi var izpildīt.

Pašvaldība kā atvasināta publiska persona ir arī valsts pārvaldes sistēmas sastāvdaļa, gan pildot autonomās, gan valsts uzdotās funkcijas. Taču, pildot valsts pārvaldes funkcijas pašvaldība „nonāk hierarhiskā Ministru kabineta (ministra) funkcionālā padotībā, t.i.,

⁵⁵ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 25.martā].

⁵⁶ Par pašvaldībām: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994, 24.maijs, nr. 61 (192), 11.pants.

darbojas, it kā tā būtu valsts tiešās pārvaldes iestāde (turpretim institucionāli tā, protams, paliek pašvaldības iestāde)”. To, kādā padotības formā pašvaldība atrodas konkrētā uzdevuma izpildē, nosaka tas normatīvais akts ar kuru pašvaldībai šis uzdevums uzdots pildīšanai. Turpretī, ja šāda padotības forma normatīvajā aktā nav noteikta, tad pieņemams, ka pašvaldība tai uzdoto funkciju pilda pakļautības formā – augstāka iestāde (ministrija vai cita tiešās pārvaldes iestāde) var izdot pašvaldībai saistošos rīkojumu vai iekšējus normatīvos aktus, kā tieši pildāma šī uzdotā funkcija.⁵⁷

Kā otru atšķirību no pašvaldību autonomajām funkcijām pie valsts uzdotajām var minēt personu loku, kā labā tās tiek īstenotas. Ja autonomo funkciju gadījumā tās ir konkrētas teritorijas, pašvaldības iedzīvotāju intereses, tad, pildot valsts uzdotās funkcijas, pašvaldības darbojas visas Latvijas Republikas sabiedrības interesēs.⁵⁸ Taču, kā norādījis E.Levits savā pašvaldību likuma koncepcijā, „atsevišķos gadījumos Latvijas Republikai, uzdodot pildīt savas funkcijas pašvaldībām, ir tiesības piešķirt pašvaldībām zināmu autonomiju šo valsts uzdevumu pildīšanā. Tādā gadījumā tā attiecīgajā normatīvajā aktā (likumā, Ministru kabineta noteikumos) nosaka vājāku hierarhisko saistību kā pakļautību (līdz pat vienīgi pārraudzībai, no kuras valsts nekādā gadījumā atteikties nevar)”.⁵⁹ Autore pozitīvi vērtē šādu faktu, jo tas apvieno nepieciešamo ar pašvaldību kā atvasinātas publiskas personas būtību, proti, pašvaldības būtība ir patstāvīgi veikt konkrētas funkcijas sabiedrības labā, šajā gadījumā valsts uzdotus pārvaldes uzdevumus, līdz ar to sniedzot tajā zināmu autonomiju pašvaldība arī efektivitātes nodrošināšanas nepieciešamību apvieno ar noteiktu apjomu neatkarības un patstāvīgas rīcības.

To, kādā veidā notiek šo pārvaldes uzdevumu deleģēšana, nosaka Valsts pārvaldes iekārtas likuma V nodaļa par atsevišķu pārvaldes uzdevumu deleģēšanu. Pirmkārt, šī likuma 40.panta pirmā daļa nosaka, ka publiska persona (šajā gadījumā valsts) var deleģēt citai publiskai personai (tātad arī pašvaldībai) pārvaldes uzdevumu, ja tā attiecīgo uzdevumu var veikt efektīvāk. Tātad, kā galvenais kritērijs šādas darbības (pārvaldes uzdevumu deleģēšanas) nepieciešamībai, kā jau arī iepriekš nodaļā minēts, ir tieši uzdevumu veikšanas efektivitāte. Likuma 41.pants nosaka, ka deleģējot pārvaldes uzdevumus, par tiem joprojām atbild tā attiecīgā publiskā persona, kuras kompetencē ir šis uzdevums un kura to deleģē citai – kas ir vēlvienu atšķirība no pašvaldību autonomajām funkcijām par kuru izpildi atbildēja

⁵⁷ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 25.martā].

⁵⁸ Turpat.

⁵⁹ Turpat.

pati pašvaldība. Tāpat šajā pantā noteikts, ka nedrīkst deleģēt tādus pārvaldes uzdevumus kā nozares politikas veidošanu un attīstības plānošanu, nozares darbības koordināciju, iestāžu un pārvaldes amatpersonu uzraudzību, publisku personu budžeta apstiprināšanu, finansu resursu sadali programmu un apakšprogrammu līmenī, finansu resursu kontroli.

Kā vienu no valsts uzdotajām funkcijām noteikti var minēt personu dzīvesvietas deklarēšanu. Dzīvesvietas deklarēšanas likuma 7.pants nosaka, ka dzīvesvietas deklarēšanas iestādes ir attiecīgās pašvaldības, to iestādes un Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde⁶⁰, kas ir iekšlietu ministra pārraudzībā esoša iestāde⁶¹, līdz ar to saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 31.pantā noteikto hierahisko kārtību ir augstākā iestāde un darbojas valsts vārdā. Autoresprāt, šis ir viens no retajiem gadījumiem, kad tik skaidri un saprotami no likuma izriet tas, ka funkcija ir valsts uzdota pašvaldībai. Skaidri saprotams, ka tā kā šo funkciju pilda un par to atbild iestāde, kas darbojas konkrētajā jomā valsts vārdā, tas ir, atbildību par ministriju pārvaldībā esošām iestādēm uzņemas valsts, tad fakts, ka daļa kompetences noteikta likumā arī pašvaldībai, liecina par to, ka pašvaldībai ir jāveic vien kāds konkrēts uzdevums vai daļa no šīs funkcijas. Līdz ar to, tā kā funkcija nav pilnībā pašvaldības rīcībā, tad pēc autonomo un valsts uzdoto funkciju definīcijām, skaidrs, ka tā ir valsts uzdotā funkcija.

Arī Augstākā tiesa savā spriedumā lietā Nr. SKA-0273-13 norādījusi, ka dažādi normatīvie apstākļi norāda uz dzīvesvietas deklarēšanas kā valsts uzdotās funkcijas esamību. Lietā minēti tādi apstākļi kā:

- 1) Dzīvesvietu atbilstīga deklarēšana un sistēmas funkcionēšana visā valsts teritorijā ir valsts, nevis individuālu pašvaldību interese – līdz ar to šāda interese norāda uz valstij, nevis pašvaldībām piekrītošu funkciju;
- 2) Likuma „Par pašvaldībām” 15.panta autonomo funkciju uzskaitījumā nav šādas funkcijas;
- 3) Iestāžu metodisko vadību pilda Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, kas arī liecina par tiešu kontroli no valsts puses funkcionālas padotības ietvaros, kas pastāv gadījumos, kad pašvaldība pilda uzdoto valsts funkciju;

⁶⁰ Dzīvesvietas deklarēšanas likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 2002, 10.jūlijs, nr. 104 (2679) 7.pants.

⁶¹ Par PMLP. Pieejams: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/par-pmlp/misija.html> [aplūkots 2016.gada 25.martā].

- 4) Gan pašvaldības, gan Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde vienlīdz daļa ziņu par deklarēto dzīvesvietu reģistrācijas kompetenci.⁶²

Interesants ir gadījums ar tādu pārvaldes funkciju kā civilstāvokļa aktu reģistrācija. Likuma „Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 15. punkts nosaka, ka viena no pašvaldības autonomajām funkcijām ir civilstāvokļa aktu reģistrācijas veikšana. Savukārt, ekspertu grupa savos priekšlikumos pārvaldes pilnveidošanai gan norādījusi, ka apšaubu faktu par civilstāvokļa aktu reģistrāciju kā pašvaldību autonomo funkciju.⁶³ Arī autore uzskata, ka šī ir atzīstama par valsts uzdoto jeb deleģēto funkciju, jo Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likuma 11.pantā noteikts, ka „tieslietu ministrija uzrauga normatīvo aktu ievērošanu civilstāvokļa aktu reģistrācijā, kā arī metodiski vada dzimtsarakstu nodaļu.”⁶⁴ Tas liecina par to, ka dzimtsarakstu nodaļa kā pašvaldības iestāde, šo funkciju pildot, nav patstāvīga. Kā norādījusi Augstākā tiesa, interpretējot Dzīvesvietas deklarēšanas likumā lietoto jēdzienu „metodiskā vadība”, kas, kā redzams izmantots arī Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likuma 11.pantā, norādījusi, ka tas ietver sevī vispārīgus vadošus norādījumus attiecībā uz to, kādā veidā jāpiemēro likums. Tātad tā, gluži tāpat kā dzīvesvietas deklarēšanas gadījumā, būs tieša kontrole no valsts puses⁶⁵, līdz ar to, lietojot šādus jēdzienus likumā, pilnībā nav pamata uzskatīt civilstāvokļa aktu reģistrāciju par pašvaldību autonomo kompetenci, ja būtībā vienīgais, ko pašvaldība sniedz šīs funkcijas īstenošanai ir Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likuma 10.panta sestajā daļā paredzētos finansu līdzekļus.

Pēc autores domām, šis ir viens no spilgtākajiem gadījumiem, kad redzams, ka normatīvais regulējums Latvijā tieši pašvaldības kompetences ziņā nav konsekvents un viennozīmīgs, pastāv neskaidrības un tiesisko apstākļu nesaskanība ar faktisko situāciju – likums „Par pašvaldībām” nosaka, ka civilstāvokļa aktu reģistrācija ir pašvaldību autonomā funkcija, lai gan, izpētot Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likumu, skaidri saprotams, ka faktiski tā ir valsts deleģētā funkcija, jo pastāv tieša kontrole no valsts, kas līdz ar to neliecina par nekādu pašvaldības autonomiju šīs funkcijas izpildē. Turklāt, arī vairākos pašvaldību

⁶² Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 11.septembra spriedums lietā SKA-0273-13, 14., 16. paragrāfs. Pieejams: at.gov.lv/files/files/273-ska-2013.doc [aplūkots 2016.gada 25.martā].

⁶³ Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 16.lpp.

⁶⁴ Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2012, 14.decembris, nr. 197 (4800), 11.panta 2.daļa.

⁶⁵ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 11.septembra spriedums lietā SKA-0273-13, 17. paragrāfs. Pieejams: at.gov.lv/files/files/273-ska-2013.doc [aplūkots 2016.gada 25.martā].

dzimtsarakstu nodaļu nolikumos norādīts, ka tā ir valsts deleģētā funkcija pašvaldībām, piemēram, Neretas novada Dzimtsarakstu nodaļas nolikumā norādīts, ka civilstāvokļu akta reģistrācija ir valsts deleģēta funkcija pašvaldībai,⁶⁶ šāds fakts norādīts arī Ludzas Dzimtsarakstu nodaļas nolikuma 1.punktā.⁶⁷ Autore uzskata, ka šādas pretrunas nav pieļaujamas, jo tas maina iestādes vai indivīda tiesības un to apjomu konkrētās funkcijas ietvaros, līdz ar to tiek pārkāpti vairāki tiesību principi, tajā skaitā labas pārvaldības princips, kas ir obligāta nepieciešamība veiksmīgai pārvaldei. Galvenokārt, pašvaldību iedzīvotāju vidū valda neskaidrība, kas tad īsti šī funkcija ir, ja viens likums nosaka, ka tā ir pašvaldību autonomā funkcija, bet dažādi pašvaldības nolikumi nosaka ko pilnīgi pretēju, kas gan patiesībā atbilst faktiskajai situācijai.

Līdzīga situācija veidojas arī ar likuma „Par pašvaldībām” 15.panta 17.punktu, kas nosaka, ka viena no pašvaldību autonomajām funkcijām ir nepieciešamo pasākumu veikšana domes vēlēšanās. Autoresprāt, šo gan pat pēc formulējuma nevarētu nosaukt par funkciju, bet gan par uzdevumu, jo funkcija sastāv no vairākiem uzdevumiem – funkcija šajā gadījumā varētu būt domes vēlēšanu organizēšana, kam gan praktiski nozīmes nav, iedalījumam „funkcijas” un „uzdevumi” ir principā tikai teorētiska nozīme. Taču šī faktiski nedefinējas kā autonomā funkcija, jo Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 11.pants nosaka, ka „Domes vēlēšanas vada un to norisi uzrauga Centrālā vēlēšanu komisija likumā noteiktajā kārtībā.”⁶⁸ Līdz ar to, tā kā šo funkciju vada un tās norisi pilnībā uzrauga valsts iestāde, tad šī nevar būt autonomā funkcija, jo tajā pastāv tieša kontrole no valsts puses, kas, kā jau iepriekš minēts, pastāv valsts deleģēto funkciju gadījumā.

Pēc autores domām, gan civilstāvokļu aktu reģistrācija, gan domes vēlēšanās nepieciešamo pasākumu veikšana būtu jāizņem no likuma „Par pašvaldībām” 15.panta autonomo funkciju uzskaitījuma, jo pēc savas būtības tās pilnīgi nav uzskatāmas par tādām. Tās atzīstamas par valsts uzdotajām, līdzīgi kā, piemēram, Francijā, tieši civilstāvokļu aktu reģistrācija, vēlēšanu organizēšana ir valsts uzdotās funkcijas pašvaldībām.⁶⁹ Nav pamata pārvaldes funkciju vai uzdevumu uzskatīt par autonomajās funkcijās ietilpstošu, ja pašvaldību

⁶⁶ Neretas novada Dzimtsarakstu nodaļas nolikums: Neretas novada pašvaldība, 2013.gada 19.decembris, lēmums nr.2.

⁶⁷ Ludzas novada Dzimtsarakstu nodaļas nolikums: Ludzas novada pašvaldība, 2009.gada 30.jūlijs, lēmums, protokols nr.5.

⁶⁸ Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994, 25.janvāris, nr.10 (141), 11.pants.

⁶⁹ Moreno A-M. Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective. Madrid: INAP, 2012, 213.lpp.

rīcības brīvība izbeidzas pie finansējuma sniegšanas un kādu sīku praktisku darbību veikšanas, piemēram, priekšmetu izvietojuma telpās – tas nekādā gadījumā nepiepilda šo funkciju ar pašvaldības autonomiju, gluži pretēji, tā ir pilnībā valsts kompetencē esoša funkcija, no kuras kāda daļa, konkrēts uzdevums, tiek uzticēts pašvaldībai, lai atvieglotu un padarītu efektīvāku noteikta procesa izpildi. Tādējādi, ir pilnīgi lieki radīt neskaidrības šo funkciju identificēšanā, nosakot dažādos tiesību aktos pilnīgi pretēju funkciju klasifikāciju, lai, iespējams, itkā radītu iespaidu par pašvaldību plašo rīcības brīvību dažādās konkrētās teritorijas iedzīvotājiem svarīgās dzīves jomās. Autoresprāt, viennozīmīgums un skaidrība normatīvajos aktos par katras funkcijas elastību tieši pašvaldības „rokās” ir daudz svarīgāk kā radīt mākslīgu ilūziju sabiedrības vidū par pašvaldības autonomiju funkcijās, kurās tās īsti nav.

Līdz ar to no visa šajā apakšnodaļā minētā secināms, ka Latvijas normatīvais regulējums ir neprecīzs gan pašvaldības autonomo, gan valsts uzdoto jeb deleģēto funkciju noteikšanā. Likuma „Par pašvaldībām” autonomo funkciju uzskaitījums sevī ietver ne vienu vien valsts deleģēto funkciju, kā arī pastāv autonomās funkcijas, kuras patiesībā tiek salīdzinoši lielā apjomā ierobežotas ar dažādiem normatīvajiem aktiem, visbiežāk Ministru kabineta noteikumiem, līdz ar to tās ne vienmēr praksē būtu klasificējamās kā autonomās funkcijas.

Šādas normatīvā regulējuma nepilnības rada neatbilstību tādām, autoresprāt, ar pašvaldības principu nesaraujami saistītam principam, kā subsidiaritātes principam. Saskaņā ar subsidiaritātes principu, pašvaldībām būtu patstāvīgi un pilnvērtīgi jāspēj īstenot pašām savas funkcijas un par tām atbildēt, taču valstij būtu jānodrošina pietiekama pašvaldības tiesiskuma kontrole⁷⁰, kas nepāraugtu pilnīgā pašvaldības funkciju izpildes kontrolē, bet paliktu tikai tiesiskuma kontroles statusā. Piemēram, VARAM, kā noteikts likumā „Par pašvaldībām”, pārrauga pašvaldību darbību, tātad VARAM būtu autonomo funkciju ietvaros jākontrolē vienīgi pašvaldības darbību, lēmumu tiesikumu. Tas tad arī, autoresprāt, ir galvenais – valsts iestāžu „iejaukšanās” pašvaldību darbā - kas jāuzlabo normatīvajā regulējuma attiecībā tieši uz pašvaldības autonomo un valsts uzdoto jeb deleģēto funkciju nošķiršanu, jo pagaidām pastāv pārāk daudz pretrunu un neskaidrību šo funkciju nošķiršanā. Autore piedāvātu samazināt normatīvo aktu skaitu, kas regulē tieši lēmumu pieņemšanas kārtību dažādās pašvaldību darbības jomās, jo tieši tas rada šo pašvaldību autonomijas

⁷⁰ Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 18.lpp.

ierobežojumu un neļauj pašvaldībām pašām izdarīt apsvērumus šo autonomo funkciju veikšanā.

Tāpat autore ieteiktu precizēt likuma „Par pašvaldībām“ 15.panta autonomo funkciju uzskaitījumu, neuzdodot par autonomajām funkcijām tās, kuras faktiski tiek pakļautas tiešai kontrolei un pilnīgai organizēšanai no valsts iestāžu puses vai tiek pārāk ierobežotas ar Ministru kabineta noteikumiem, turklāt izvērtējot cik plašas sabiedrības interesēs pašvaldībai šī funkcija jāveic – visas Latvijas Republikas sabiedrības vai tikai savas konkrētās teritorijas iedzīvotāju labā. Pirmkārt, autoresprāt, no likuma „Par pašvaldībām“ 15.panta autonomo funkciju uzskaitījuma būtu jāizņem civiltāvokļa aktu reģistrācija un pienākumi domes vēlēšanu organizēšanā, jo, kā jau iepriekš autore skaidroja, tās praktiski uzskatāmas par valsts uzdotajām funkcijām.

2.3. Rīgas pašvaldības funkcijas

Latvijas lielākā pašvaldība gan teritorijas, gan iedzīvotāju skaita ziņā ir Rīgas pašvaldība. To, citastarp apliecina arī fakts, ka tieši Rīgas pašvaldības lēmējvaras orgāna – domes – sastāvā ir 60 deputāti, kamēr novada domē ir 15, bet republikas pilsētas domē 21 deputāts.⁷¹ Rīgas pašvaldības funkciju izpildīšana tiek organizēta atbilstoši nozarēm, izveidojot dažādus domes departamentus, tādus kā, Finanšu departaments, Īpašuma departaments, Izglītības, kultūras un sporta departaments, Labklājības departaments, Pilsētas attīstības departaments, Satiksmes departaments, Mājokļu un vides departaments.⁷² Attiecīgi par Rīgas pašvaldības funkciju izpildi organizē konkrētais departaments, kura kompetencē ir noteiktas nozares funkcijas. Šādu departamentu izveide raksturīga tikai lielākajām pilsētām, vēl līdzīgi departamenti izveidoti arī Daugavpils pašvaldībā, piemēram, juridiskais departaments, attīstības departaments u.c.⁷³, citās pilsētās izveidotas nozaru nodaļas un dažādi citi funkciju izpildes nodaļējumi. Šāda sistēma, autoresprāt, varētu ļaut secināt, ka tieši Rīgas pašvaldības funkciju izpilde varētu būt viena no sakārtotākajām un precīzākajām valstī, taču izpētot padziļinātāk Rīgas pilsētas pašvaldības nolikumu rodas arī pietiekoši daudz neskaidrību.

⁷¹ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 18.aprīlī].

⁷² Rīgas pilsētas pašvaldības nolikums: Rīgas domes 2011.gada 1.marta saistošie noteikumi, nr. 114, 12.pants.

⁷³ Daugavpils domes struktūra un kontakti. Pieejams: <https://www.daugavpils.lv/lv/57>

Tāpat kā jebkuras Latvijas republikas pilsētas vai novada pašvaldības, arī galvaspilsētas Rīgas pašvaldības funkcijas iedalās autonomajās un valsts deleģētajās. Likuma „Par pašvaldībām” 17.pantā noteikts, ka Ministru kabinets var slēgt ar atsevišķām pašvaldībām publisko tiesību līgumus par atsevišķu valsts pārvaldes funkcijās ietilpstošu uzdevumu izpildi, tātad deleģēt kādu uzdevumu pašvaldībai. Tātad, tāpat kā jebkurai citai pašvaldībai, arī Rīgai iespējams, slēdzot deleģēšanas vai kādu citu publisko tiesību līgumu uzdot kādas funkcijas vai uzdevuma izpildi. Savukārt, likuma „Par pašvaldībām” 17.² pants nosaka, ka Rīga papildus 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.

Pastāv viedokļi, ka varbūt attiecībā uz Rīgas pašvaldības funkcijām, vajadzētu pieņemt atsevišķu likumu, kas regulētu tieši galvaspilsētas funkcijas. Kā norādījis E.Levits, būtu nepieciešams nevis pieņemt atsevišķu likumu par Rīgas funkcijām, bet likumā „Par pašvaldībām” izveidot atsevišķu nodaļu, tajā ietverot nepieciešamos noteikumus tieši attiecībā uz galvaspilsētas Rīgas funkcijām. Tas, savukārt, nodrošinātu pašvaldību darbības regulējuma viengabalainību.⁷⁴ Autoresprāt, likuma „Par pašvaldībām” 17.² pants norādījuma ziņā, kas ir šīs funkcijas, ir pilnīgi neskaidrs. Šajā pantā noteikts, ka šīs ir Rīgas pašvaldības funkcijas, papildus 15.pantā minētajām autonomajām funkcijām, tātad, ja tās ir papildus funkcijas šajā uzskaitījumā minētajām, tās likumā noteikti domātas kā autonomās funkcijas. Taču panta turpmākā daļa liek domāt, ka tās uzskatāmas par valsts deleģētajām funkcijām, jo nosaka, ka par tām atbildību nes valsts, tāpat kā pašvaldība. Līdz ar to, no šāda formulējuma nerodas

⁷⁴ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 16.aprīlī].

skaidrība pie kādām funkcijām šīs būtu pieskaitāmas, tādēļ, autoresprāt, ir vērts tās analizēt, lai noskaidrotu to būtību un pie kādām funkcijām tās pieskaitāmas.

Pēc autores domām, visas šīs četras minētās funkcijas, būtu uzskatāmas par valsts pārvaldes uzdevumiem, kurus valsts, kā savai galvaspilsētai Rīgai uzticējusi veikt, jo, visbiežāk šāda veida darbības un notikumi tiek veikti tieši valsts galvaspilsētā. Proti, piemēram, ārvalstu delegāciju uzņemšanai nepieciešamo apstākļu nodrošināšana – lielākoties šādas valsts nozīmes tikšanās visbiežāk notiek tieši galvaspilsētā, tādēļ Rīgai uzdots vienmēr sagatavot nepieciešamos apstākļus šāda notikuma organizēšanā, taču, autoresprāt, tā nav funkcija, bet gan pārvaldes uzdevums, jo uzdevums ir funkcijas sastāvdaļa, tāpēc diezvai kādu konkrētu apstākļu radīšana būtu atzīstama par tādu pilnvertīgu funkciju funkciju, vēl jo vairāk tādu, kurā būtu, piemēram, kādas atnomijas pazīmes, tādēļ, autoresprāt, nav pareizi norādīt, ka šīs funkcijas ir pieskaitāmas kā papildus galvaspilsētai Rīgai veicamas funkcijas pie likuma „Par pašvaldībām” 15.panta autonomo funkciju uzskaitījuma.

Kā vienīgo, autores skatījumā, pieskaitīt papildus 15.panta autonomajām funkcijām, varētu piedalīšanos valsts un starptautiskas nozīmes vēstures objektu, nacionālās nozīmes kultūrvēsturisko objektu, kā arī kultūras infrastruktūras uzturēšanu un attīstīšanu, jo, tas, autoresprāt, izriet no tādas pašvaldības autonomās funkcijas kā rūpes par pašvaldības kultūru un kultūras vērtību sekmēšana. Taču, par cik norādīts, ka tā ir nacionālo kultūrvēsturisko objektu uzturēšana un attīstīšana, tad tā uzskatāma par valsts pārvaldes funkciju, jo, kā izriet no likuma „Par pašvaldībām”, pašvaldību autonomās funkcijas tiek īstenotas konkrētas pašvaldības sabiedrības, bet valsts uzdotās funkcijas – visas Latvijas Republikas sabiedrības labā.

Līdz ar to, autore secina, ka likumā „Par pašvaldībām” 17.² pantā noteiktas Rīgas pašvaldībai uzdotās valsts pārvaldes funkcijas, bet precīzāk, autoresprāt, uzdevumi. Par Rīgas pašvaldības autonomajām funkcijām, tāpat kā visām pārējām pašvaldībām uzskatāmas tās funkcijas, kas iekļautas likuma „Par pašvaldībām” 15.panta autonomo funkciju uzskaitījumā. Autore uzskata, ka likuma „Par pašvaldībām” 17.² pants noformulēts neprecīzi, tajā apgalvojot, ka galvaspilsēta Rīga papildus 15.panta funkcijām, veic arī šajā pantā noteiktās. Šo pantu, autoresprāt, precīzāk būtu formulēt: „Galvaspilsēta Rīga pastāvīgi veic šādas valsts un pašvaldības dalītas atbildības galvaspilsētas funkcijas (...)”, proti, neiekļaujot vārdus „papildus 15.pantā noteiktajām funkcijām”. Protams, nav precīzi no teorijas viedokļa, ievērojot autonomo un valsts uzdoto funkciju būtību un to, kas par konkrēto funkciju atbild un

cik liela rīcības brīvība pienākas pašvaldībai šo funkciju pildot, noteikt, ka pašvaldība šīs funkcijas pilda daļot atbildību kopā ar valsti. Ja tās ir valsts uzdotās funkcijas – atbildību par tām nes valsts, taču, ja tās ir autonomās funkcijas, saskaņā ar likumu par tām atbild pašvaldība. Līdz ar to ir svarīgi izprast pašvaldību kompetences jēdzienu un kas tajā ietilpst, kas izriet no katras funkcijas un kā šīs funkcijas nošķirt.

3. PAŠVALDĪBAS AUTONOMO UN VALSTS UZDOTO FUNKCIJU NOŠĶIRŠANAS NOZĪME UN METODES PRAKSĒ

Latvijas normatīvajā regulējumā pastāv diezgan liela neskaidrība autonomo un valsts uzdoto funkciju nošķiršanā. „Gan valdībai, gan pašvaldības domniekam, gan pašvaldības administrācijas ierēdnim, gan pašvaldības iedzīvotājam vienmēr skaidri jāzina, vai konkrētā gadījumā runa ir par pašvaldības autonomo vai uzdoto funkciju pildīšanu.”⁷⁵ Kā jau iepriekšējā nodaļā minēts, piemēram, civiltāvokļa aktu reģistrācija likumā „Par pašvaldībām” nosaukta par autonomo funkciju, taču praksē pēc visām tās pazīmēm, tā viennozīmīgi atzīstama par valsts uzdoto funkciju. Līdz ar to, secināms, ka skaidrības šajā nošķiršanas jautājumā ir visai maz, turklāt normatīvais regulējums ir nekonsekvents.

Ir būtiski nošķirt šīs funkcijas dažādu iemeslu dēļ. Kā pirmais un galvenais iemesls, kāpēc tas būtu nepieciešams, ir, lai būtu skaidrs, kas atbild par šīs funkcijas izpildi un izpildes sekām prettiesiskas rīcības vai zaudējumu gadījumā. Tas regulēts likuma „Par pašvaldībām” 8. un 9. pantos, kuros noteikts, ka, pildot autonomās funkcijas, to izpildi organizē un par to atbild pašvaldība, taču valsts uzdoto funkciju gadījumā to izpildi organizē pašvaldība, taču par to atbild valsts. Piemēram, tā kā autoceļu kārtības uzturēšana ir pašvaldības autonomā funkcija, tad personai, ja tās pamattiesībām nodarīts kaitējums ar pašvaldības bezdarbību, iespējams prasīt zaudējumu atlīdzību. Augstākās tiesas lēmumā SKA-567/2015, kurā persona pārsūdzēja pirmās instances tiesas spriedumu, kas izbeidza tiesvedību daļā par zaudējumu atlīdzināšanu personai, Augstākā tiesa šo lēmuma daļu atcēla un lika no jauna izskatīt prasību daļā par zaudējumu atlīdzināšanu, jo, no lietas apstākļiem bija acīmredzams fakts, ka šī autoceļa sliktais stāvoklis, par ko atbildīga ir pašvaldība, ir radījusi zaudējumus tādām personas pamattiesībām, kā tiesībaām uz īpašumu (no tā izriet arī tiesības uz iespēju piekļūt pie īpašuma).⁷⁶ Autoresprāt, šis ir vissvarīgākais iemesls funkciju nošķiršanai, jo šajā gadījumā jāņem vērā sabiedrības intereses, kā labā arī visas šīs funkcijas tiek veiktas, proti, sabiedrībai ir jāzina no kā prasīt atbildību par konkrētu darbības izpildes vai neizpildes sekām – no savas vietējās pašvaldības vai no valsts kopumā. Pretējā gadījumā, nezinot, kā kompetencē ir konkrētā funkcija, var nepamatoti tik prasīta atbildība kā no viena, tā otra. Turklāt, svarīgs šis iemesls ir ne tikai sabiedrības interešu vārdā, bet arī tādā nozīmīgā

⁷⁵ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 3.aprīlī].

⁷⁶ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2015.gada 21.augusta lēmums lietā SKA-567/2015. Pieejams: at.gov.lv/files/files/567-ska-2015.doc [aplūkots 2016.gada 3.aprīlī].

procesā, šo funkciju taisnīgākas izpildes nodrošināšanai, kā tiesvedība. Lai tiesas procesā nerastos neskaidrības par to, kas ir atbildētājs konkrētā lietā – valsts vai pašvaldība. Tātad nepilnīga normatīvā regulējuma dēļ var tikt radītas problēmas, gluži tāpat kā piemērā ar civilstāvokļa aktu reģistrāciju, tā kā tā ir likumā noteikta kā pašvaldību autonomā funkcija, lai gan faktiski to pilnībā organizē un tiešu kontroli pār to veic valsts, atbildība tiks prasīta no pašvaldības, jo likums to paredz, nemaz neizvērtējot faktisko situāciju.

Ne mazāk svarīgs aspekts, kādēļ nepieciešams nošķirt šīs pašvaldību funkcijas, ir finansiālais aspekts. Likums „Par pašvaldībām” paredz, ka autonomo funkciju izpildei līdzekļi tiek ņemti no attiecīgās pašvaldības budžeta, taču, nododot pašvaldībai valsts pārvaldes uzdevumu, tā izpildei tiek piešķirti līdzekļi no valsts budžeta, protams, ja pašvaldība vēlas, tā var arī valsts uzdoto funkciju pildīt par saviem līdzekļiem. Tātad, nezinot, vai pašvaldības funkcijas ir autonomā vai valsts uzdotā, nav skaidrības par kādiem līdzekļiem tā finansējama. Ja likumā „Par pašvaldībām” funkcija noteikta kā autonomā, bet reāli pēc visām pazīmēm (kas minētas jau iepriekš darbā, kā arī turpmāk nodaļā), klasificējama un pildāma kā valsts uzdotā, sanāk, ka pašvaldība kļūst vienkārši par funkcijas finansētāju, kas nav izdevīgi ne pašai pašvaldībai, ne vēl jo vairāk pašvaldības iedzīvotājiem, kuru labā par šiem līdzekļiem varētu veikt kādu citu autonomo funkciju lielākā apjomā, veltot vairāk finanšu. Rodas viedoklis, ka, iespējams, valsts cenšas „piesegties” aiz tā, ka funkcija it kā ir autonomā, lai pašvaldība finansētu tās izpildi no saviem līdzekļiem. Līdz ar to, nenošķirot pašvaldības autonomo un valsts uzdoto funkciju, pašvaldībai var nākties finansēt kādu funkciju, kuras izpildē patiesībā būtu jāizmanto valsts līdzekļi, un otrādi.

Kā trešo, funkciju nošķiršanas nozīmīgumu pamatojošu argumentu, jāmin rīcības brīvību kādā pašvaldība var rīkoties un kādā apjomā valsts var īstenot padotību pār pašvaldību. Valdības uzraudzības sistēmas atšķirīgās pasaules valstīs, protams, ir atšķirīgas un atkarīgas no valstu iedalījuma unitārās un federatīvās valstīs. Tādās unitārās valstīs kā, piemēram, Lielbritānija, Francija, Itālija šo uzraudzību veic publiskās administrācijas institūcijas: Lielbritānijā - Vides aizsardzības ministrija, Francijā, Itālijā, Somijā – Iekšlietu ministrija, bet Latvijā – Reģionālās attīstības un pašvaldības lietu ministrija.⁷⁷

Latvijā iestāžu padotībai pastāv divas formas – pakļautība un pārraudzība. Autonomo funkciju izpildē valdība pār pašvaldību īsteno pārraudzību, tikai pārraugot funkciju

⁷⁷ Stucka A. Administratīvās tiesības. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009, 193.lpp.

īstenošanas tiesiskumu, bet valsts uzdotās kompetences gadījumā visbiežāk pašvaldība atrodas valdības pakļautībā, kas paredz valdības iespējas dot rīkojumus pašvaldībai, kā arī atcelt pašvaldības lēmumus.⁷⁸

Pašvaldību pārraudzība izpaužas kā: 1) pašvaldības amatpersonu vai institūciju darbības tiesiskuma izvērtēšana; 2) pašvaldības lēmumu tiesiskuma izvērtēšana.⁷⁹ Tātad autonomo funkciju izpildē pašvaldībai ir vairāk rīcības brīvības un no valsts puses ir iespējama tikai tiesiskuma kontrole, proti, pašvaldībai jāveic likumīgas darbības, taču kādas un kādā veidā šo funkciju izpildīt paliek pašas pašvaldības ziņā. Pašvaldību amatpersonu (institūciju) darbības tiesiskuma izvērtēšana sevī ietver likumā „Par pašvaldībām” noteikto rīcības instrumentu izmantošanu tiesību aktu pārkāpumu novēršanai, piemēram, paskaidrojuma pieprasījums pašvaldības domei par pieļautajiem tiesību aktu pārkāpumiem vai, piemēram, pašvaldības domes priekšsēdētāja atstādināšana no amata. Savukārt, ar pašvaldības lēmumu tiesiskuma izvērtēšanu jāsaprot Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas tiesības izvērtēt pašvaldību izdoto saistošo noteikumu tiesiskumu, tiesības prettiesiskuma gadījumā tos apturēt.⁸⁰

Turpretī, pildot valsts uzdotās funkcijas, pašvaldības rīcības brīvība ir pavisam niecīga, šo funkciju izpildi pilnībā regulē un vada valsts, dodot savus rīkojumus, kā tas bija redzams arī dzīvesvietas deklarēšanas piemērā (valsts uzdotā funkcija), kurā Dzīvesvietas deklarēšanas likums noteica, ka pašvaldības metodisko vadību pilda Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde (valsts iestāde), tātad būtībā pastāv tieša kontrole no valsts puses, kas dod visus norādījumus kā šī funkcija veicama. Līdz ar to, ir svarīgi nošķirt pašvaldību funkcijas, kaut vai pašas pašvaldības interesēs, lai tā zinātu, cik lielā apjomā īstenot savu rīcības brīvību attiecībā uz šīs funkcijas izpildi, jo autonomās funkcijas veikšanā pašvaldībai ir daudz lielāka teikšana, kas būtībā arī ir loģiski, ja pašvaldības no saviem budžetiem finansē šo funkciju, tām būtu arī jābūt lielākā mērā jābūt tiesīgām izlemt kādā veidā šo funkciju izpildīt. Turpretī, valsts uzdoto funkciju gadījumā pašvaldībai jāpilda valsts uzdotie pienākumi.

Tātad arī pašvaldība ir ieinteresēta funkciju nošķiršanā, lai zinātu savas tiesības un to apjomu kādā rīkoties konkrētas funkcijas izpildē. Nenošķirot šīs funkcijas, pašvaldība var zaudēt iespēju izpausties to funkciju pildīšanā, kurā tai ir tiesības izmantot lielāku rīcības

⁷⁸ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 3.aprīlī].

⁷⁹ Stucka A. Administratīvās tiesības. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009, 199.lpp.

⁸⁰ Turpat. 200., 201.lpp.

brīvību, līdz ar to iespējams nenodrošināt pietiekami šīs funkcijas izpildi savu iedzīvotāju labā, vai arī tieši pretēji var izveidoties situācija, kad pašvaldība pārkāpj savas tiesības rīkoties, jo nezina, ka tā ir valsts uzdotā funkcija un neizpilda tai dotos rīkojumus.

Kā norādījis tiesību zinātnieks E. Levits savā pašvaldību likuma koncepcijā, nozīme funkciju nošķiršanā ir arī iespējamās tiesāšanās faktora pastāvēšanā. Proti, autonomo funkciju veikšanā strīdus gadījumā būtu iespējama tiesāšanās starp valsti un pašvaldību, jo, pašvaldība, pildot autonomās funkcijas, pārstāv konkrēta sabiedrības loka intereses, līdz ar to, iespējama konkrētas sabiedrības interešu aizstāvēšana pret visas Latvijas Republikas sabiedrības interesēm. Turpretī, valsts uzdoto funkciju pildīšanā tiek pārstāvētas visas Latvijas Republikas sabiedrības intereses, līdz ar to, tiesāšanās iespēja ir pilnībā izslēdzama, jo valsts nevar tiesāties pati pret sevi.⁸¹ Autore uzskata, ka arī šāds iemesls ir ne mazāk svarīgs pašvaldības funkciju nošķiršanas būtiskuma pierādīšanai, jo tas pilnībā pamato autonomo un valsts uzdoto funkciju būtību. Autonomās funkcijas ir pašvaldību pastāvēšanas pamats, tas, kādēļ tiek radīta pašvaldība konkrētā teritorijā, konkrētas sabiedrības interesēs, līdz ar to, ir tikai loģiski, ka demokrātiskā valstī ir iespējams aizstāvēt ne tikai visas sabiedrības intereses kopumā, bet arī noteiktā reģionā. Ir svarīgi, ka pašvaldība var iebilst pret valsts darbībām saistībā ar tās autonomajām funkcijām, jo tas tikai pilnveido šo funkciju saturu, nozīmi, kā arī izpildes kvalitāti, kas tikai attīsta pašvaldību praksi funkciju izpildē, kā arī pozitīvi ietekmē sabiedrības dzīves līmeni.

Tāpat liela nozīme praktiski ir tam, vai pašvaldība savus vai sev veiktos uzdevumus var nodot jeb deleģēt arī tālāk, jo, kā jau zināms, arī pašvaldībām ir pietiekoši liels darba apjoms un ne vienmēr iespējams visu veikt pašām. Autonomo funkciju gadījumā no Valsts pārvaldes likuma izriet, ka pašas funkcijas tālāka deleģēšana netiek pieļauta, taču ir pieļaujams deleģēt kādu uzdevumu no šīs funkcijas. Šo funkciju tālāka deleģēšana iespējama ar saistošo noteikumu pieņemšanu, gadījumos, ja tiek deleģēts patstāvīgs uzdevums, proti, uz nenoteiktu laiku, savukārt, ja tiek deleģēts vienreizējs uzdevums, tad instruments ar ko tiek nodrošināta tā deleģēšana ir līgums. Savukārt valsts uzdoto funkciju tālāka deleģēšana nav pieļaujama, ja valsts iestāde vēlētos, lai šo uzdevumu pilda kāds cits subjekts, nevis pašvaldība, tad tā to deleģētu uzreiz tam, bez pašvaldības starpniecības.⁸² Autore uzskata, ka šis iemesls pašvaldības funkciju nošķiršanai ir viens no pašvaldību darbības efektivitātes veicināšanas

⁸¹ Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 3.aprīlī].

⁸²Turpat, 29.paragrāfs.

pamatiem – ja netiek nošķirts vai tā ir autonomā vai valsts uzdotā funkcija, nav saprotams, vai iespējams to uzdot kādam citam subjektam pašvaldības darba atvieglošanai. Jau atkal pašas pašvaldības interesēs ir skaidrības pastāvēšana katras funkcijas klasifikācijā, jo neskaidrību gadījumā nav iespējams veikt šādas praktiskas darbības, kas var manāmi atvieglot pašvaldības ikdienas darbību, tāpēc ir būtiski saprast vai tā ir autonomā vai valsts uzdotā funkcija.

Tātad, autore secina, ka ir virkne apstākļu, kuru dēļ ir svarīgi izprast pašvaldības funkciju nošķiršanu un, ka šāda skaidrība būtu nepieciešama ne tikai teorētiski, bet būtiski ietekmētu arī vairākus praktiskus aspektus. Līdz ar to, nenošķirot pašvaldības autonomās un valsts uzdotās funkcijas, kā galvenās varētu minēt šādas sekas:

- 1) Neskaidrība, par to, kas būs atbildētājs tiesvedībā un no kā prasīt atbildību prettiesiskas rīcības un zaudējumu gadījumā funkciju izpildes vai tieši pretēji neizpildes dēļ;
- 2) Nepareiza pašvaldību budžeta izlietošana (nenošķirot autonomās no valsts uzdotajām funkcijām iespējama tādas situācijas rašanās, ka valsts uzdotajai funkcijai tiek izmantoti līdzekļi no pašvaldības budžeta vai gluži otrādi – autonomajai funkcijai no valsts budžeta), līdz ar to rodas arī neskaidrības valsts vai pašvaldības budžeta izlietošanā;
- 3) Var rasties rīcības brīvības kļūdas, tādas kā rīcības brīvības neizmantošana, rīcības brīvības pārsniegšana vai rīcības brīvības nepareiza izmantošana.⁸³ Proti, nezinot, ka tā ir autonomā funkcija, pašvaldība var neizmantot savu rīcības brīvību, kas tai dota autonomo funkciju izpildē, tādējādi padarot šo funkciju par nekvalitatīvi izpildītu vai neizpildītu vispār. Kā arī, tieši pretēji, neizprotot, ka kāda funkcija ir valsts uzdota, pašvaldība var pārsniegt tās rīcības brīvību, kas valsts uzdoto funkciju izpildē ir pavisam niecīga, jo šo funkciju veikšanu pilnībā regulē valsts iestādes;
- 4) Pašvaldības var zaudēt savas tiesības strīdus gadījumā aizstāvēt savas sabiedrības intereses tiesā – ja pašvaldība neizprot, ka funkcija ir autonomā, tā līdz ar to nezina, ka rodoties strīdus situācijām, tai ir tiesības vērsties tiesā un aizstāvēt savas sabiedrības intereses, turpretī, ja pašvaldība kļūdās, domājot, ka valsts uzdotā funkcija ir autonomā, tā nevar doties uz tiesu strīdus gadījumā, jo valsts uzdoto

⁸³ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 6.decembra spriedums lietā SKA – 673/2010, 11.paranāgrāfs. Pieejams: <https://www.tiesas.lv/nolemumi/pdf/20794.pdf> [aplūkots 2016.gada 3.aprīlī].

funkciju gadījumā atbildētāja un prasītāja ir pati Latvijas Republika tā apstākļa dēļ, ka ar valsts uzdotajām funkcijām tiek īstenotas visas Latvijas Republikas ne tikai konkrētas pašvaldības sabiedrības intereses;

- 5) Kļūdas funkciju uzdevumu tālākdelegēšanā – nenošķirot autonomās un valsts uzdotās funkcijas, pašvaldība nezina, ko tai ir tiesības tālāk deleģēt un ko nav, jo autonomo funkciju uzdevumus pašvaldība drīkst deleģēt kādam citam subjektam, turpretī valsts uzdotās funkcijas jau deleģētas tieši pašvaldībai, tādēļ tālāk tās nav nododamas.

Lai novērstu šādu seku iestāšanos, nepieciešams saprast, pēc kādiem kritērijiem iespējams nošķirt autonomās no valsts uzdotajām funkcijām. Varētu šķist, ka šo funkciju nošķiršana ir vienkārša - autonomo funkciju vienmēr iespējams atpazīt, ja tā ir iekļauta likuma „Par pašvaldībām” 15.panta autonomo funkciju uzskaitījumā un pārējās pašvaldību funkcijas būtu valsts uzdotās. Taču, kā jau iepriekš autore minēja, šis saraksts nav viennozīmīgs, pirmkārt, jau tādēļ, ka likumā „Par pašvaldībām” noteikts, ka autonomās funkcijas var tikt uzdotas arī citos likumos, kā arī tāda iemesla dēļ, ka šis uzskaitījums nav precīzs pēc šo funkciju būtības, tādēļ pilnībā paļauties uz to, ka funkcija arī praktiski realitātē ir autonoma nevar, to pierāda jau vairākkārtīgi pieminētais, spilgtākais piemērs tam, ka šis uzskaitījums ne vienmēr atbilst praksei, civilstāvokļa aktu reģistrācija. Tieši tāpēc, autoresprāt, ir noderīgi analizēt šos apstākļus, kas atšķir vienas pašvaldības funkcijas no otrām. Būtībā, šie kritēriji jau lielākoties saskan ar vairākiem funkciju nošķiršanas nozīmes apstākļiem, taču turpmāk autore aplūkos sīkāk konkrētus piemērus ar kuriem iespējams praktiski atspoguļot pašvaldības funkciju nošķiršanu.

Pirmkārt, autonomās funkcijas no valsts uzdotajām vienmēr varēs nošķirt pēc konkrētas funkcijas regulējošajā likumā noteiktā funkcijas finansēšanas avota. Kā tas noteikts likuma „Par pašvaldībām” 7.pantā, autonomo funkciju izpildi un finansēšanu nodrošina pašvaldības, turpretī 11.pants nosaka, ka valsts, deleģējot kādu funkciju pašvaldībai, piešķir tai līdzekļus no sava budžeta. Taču, piemēram, kā norādījusi arī ekspertu grupa, nav skaidrības par to, pie kādas funkciju grupas pieder pašvaldības darbība pašvaldību policijas jomā.⁸⁴ Likums „Par policiju” regulē divus atšķirīgus jēdzienus – valsts policija un pašvaldības policija. Likums nosaka, ka pašvaldības policija savas kompetences ietvaros darbojas attiecīgajā

⁸⁴ Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 16.lpp.

administratīvajā teritorijā, taču valsts policija visā Latvijas Republikas teritorijā. Šī likuma 37.pants nosaka, ka pašvaldības policija tiek finansēta un tās materiāltehniskā apgāde tiek veikta no attiecīgās pašvaldības līdzekļiem⁸⁵, līdz ar to secināms, ka pašvaldības policijas funkcijas pieskaitāmas pie pašvaldības autonomajām funkcijām, tas izriet arī no likuma „Par pašvaldībām” 15.panta autonomo funkciju uzskaitījuma – garantēt sabiedrisko kārtību, nodrošināt civilās aizsardzības pasākumus. Autoresprāt, šis gan nav tas kritērijs, kurš, pastāvot viens pats par sevi, būtu noteicošs funkcijas klasifikācijā, tas, protams, ir viens no kritērijiem, tikai vairāk kā kādu citu kritēriju pastiprinošs, proti, pastāvot kādam citam nošķiršanas kritērijam un noteikumam par to, kas finansē funkcijas izpildi, tas tikai papildinās to, ka šī patiešām ir autonomā vai valsts uzdotā funkcija – atkarībā no tā, no kura budžeta tiek ņemti līdzekļi. Šādu apgalvojumu autore izvirza, jo praksē pastāv gadījumi, kad likumā it kā noteikts, ka funkcija tiek finansēta no pašvaldības budžeta, taču realitātē tā ir vienīgā autonomās funkcijas pazīme.

Vēl viens gadījums, kur funkciju nošķiršana varētu tikt izdarīta no finansējuma kritērija ir izglītības jomā – pedagogu algu izmaksāšana. Būtībā likums „Par pašvaldībām” 15.panta otrajā punktā nosaka izglītības nodrošināšanu kā vienu no autonomajām funkcijām, taču jau iepriekšējā nodaļā autore izteica šaubas arī par šīs funkcijas autonomiju, ka drīzāk pašvaldība pilda kādu daļu no šīs funkcijas, proti, veic noteiktus uzdevumus. Izglītības likuma 17.pantā noteikta pašvaldības kompetence izglītības jomā, turklāt tajā noteikts, ka viens no uzdevumiem ir pedagogu algu ieskaitīšana to kontos.⁸⁶ Taču ir speciāli Ministru kabineta noteikumi, kuri nosaka pedagogu darba samaksas kārtību un no tiem izriet, ka pašvaldību iestāžu pedagogiem, kas izglīto bērnus no piecu gadu vecuma darba samaksu nodrošina no valsts budžeta līdzekļiem un valsts budžeta mērķdotācijām.⁸⁷ Līdz ar to, ja secinājums tiktu izdarīts tikai no tā no kādiem līdzekļiem funkcija tiek finansēta, tad pedagogu darba samaksu varētu uzskatīt par valsts deleģēto uzdevumu pašvaldībai. Taču, kā jau iepriekš autore minēja, tā kā pastāv vēl šaubas par to, cik lielā apjomā šī vispār ir funkcija pašvaldībai, tad šis ir tikai vēl viens iemesls, kas, autoresprāt, varētu pamatot, ka izglītības nodrošināšana pašvaldībā ir valsts deleģēts uzdevums, kuru zināmā apjomā veic katra pašvaldība.

Otrs kritērijs, kas kalpo autonomo un valsts uzdoto funkciju nošķiršanai, bet drīzāk būtu atzīstams par nenošķiršanas sekām, ir atbildības aspekts. Autonomo funkciju gadījumā

⁸⁵ Par policiju: LR likums. Ziņotājs, 1992, 24.septembris, nr. 37, 15., 37.pants.

⁸⁶ Izglītības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1998, 17.novembris, nr. 343/344 (1404/1405) 17.panta 3.daļa.

⁸⁷ Pedagogu darba samaksas noteikumi: Ministru kabineta 2009.gada 28.jūlija noteikumi nr. 836, 6.punkts.

atbildību par šīs funkcijas izpildi vai tās sekām nes pašvaldība, taču valsts uzdoto funkciju gadījumā – valsts. Taču visbiežāk konkrēto funkciju regulējošajā likumā nav konkrēta panta, kas noteiktu, ka tādā situācijā atbildību nes pašvaldība vai valsts. Tādēļ šis ir atzīstams par nošķiršanas kritēriju un par pašvaldību funkciju atšķirību, taču praksē to nevar konstatēt, nepastāvot citiem nošķiršanas kritērijiem. Piemēram, ja funkcija tiek īstenota par pašvaldības līdzekļiem, tad skaidrs, ka atbildību par to nesīs pašvaldība, jo tiek prezumēts, ka tādā gadījumā tā ir autonoma funkcija saskaņā ar likumu „Par pašvaldībām”. Līdz ar to vēlreiz secināms, ka šie nošķiršanas kritēriji praksē skatāmi kopsakarā, jo ne vienmēr pietiek tikai ar vienu kritēriju, lai noteiktu vai funkcija ir autonoma vai valsts uzdota.

Autore uzskata, ka atbildības un finansējuma kritērija sasaistīšana kā automātiska nav laba prakse, jo nav pareizi uzskatīt, ka, ja pašvaldība nodrošina funkciju par saviem līdzekļiem, tā automātiski kļūst par to atbildīga, jo, kā redzams, praksē pastāv funkcijas, kuru reālā izpilde nav pašvaldības ziņā, tādēļ nav loģiski atbildības pienākumu uzlikt tikai tāpēc, ka finansējums tiek gūts no pašvaldības budžeta. Būtu vairāk jāizvērtē reālās darbības praksē pirms izlemt no kā prasīt atbildību.

Tieši tādēļ, autore kā trešo nošķiršanas iespēju praksē izvirza reālo pienākumu izpildītāja izdalīšanu. Proti, funkcija ir autonoma, ja to praktiski pilda un kārtību kā to pildīt lielākajā mērā izlemj pati pašvaldība, turpretī funkcija ir valsts uzdota, ja tās metodisko izpildi, tātad veidu kā veikt funkciju, nosaka valsts institūcija un pašvaldība kļūst tikai par mehānisku izpildītāju, nepaturot principā nekādu noteicējas statusu par to kā funkcija pildāma.

Piemēram, Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums nosaka, ka pašvaldībai ir dažādi pienākumi sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības sniegšanā. Tie ir tādi pienākumi kā nodrošināt personai iespēju saņemt tās vajadzībām sociālos pakalpojumus un sociālo palīdzību, nodrošināt sociālo aprūpi, lemt par to, kādā veidā nodrošināt sociālo palīdzību un aprūpi, ja konkrētās pašvaldības teritorijā nav sociālā dienesta, tātad pašvaldībai ir atvēlēta samērā liela rīcības brīvība, kādā veidā nodrošināt šīs funkcijas izpildi – vai nu izveidojot sociālo dienestu, kas veic visus šos pienākumus, vai slēdzot līgumus ar citām pašvaldībām par šo pienākumu nodrošināšanu konkrētās pašvaldības teritorijā. Turklāt, piemēram, kādā veidā nodrošināt sociālo aprūpi un lemt par to, kā nodrošināt sociālo palīdzību arī var pati pašvaldība, izvērtējot ar kādiem līdzekļiem iespējams panākt nepieciešamo mērķi. Tādēļ,

pamatojoties uz šo kritēriju iespējams noteikt cik autonoma ir pašvaldība konkrētās funkcijas veikšanā, tādējādi nosakot, vai tā ir uzskatāma par autonomo funkciju vai par valsts uzdoto.

Turpretī, piemēram, dzīvesvietu deklarēšana pilnīgi skaidrs, ka ir valsts uzdotā funkcija pašvaldībai, jo Dzīvesvietas deklarēšanas likums nosaka, ka iestāžu (tostarp pašvaldību) metodisko vadību nodrošina Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, kas nozīmē, ka pašvaldība faktiski pati nepieņem nekādus lēmumus par to, kā īstenot šo funkciju, tādējādi būtībā vienkārši mehāniski izpildot šo funkciju, līdz ar to nekādu autonomiju tur nevarētu saskatīt, līdzīgi kā pašvaldību domes vēlēšanu gadījumā, kuras vada un organizē Centrālā vēlēšanu komisija, taču tās kādu iemeslu dēļ ietvertas autonomo funkciju uzskaitījumā.

Līdz ar to, autoresprāt, arī normatīvajā regulējumā nevajadzētu pazaudēt šo funkciju nodalīšanas praktisko nozīmi un patieso būtību, ko sevī ietver „autonomā” un „valsts uzdotā” funkcija – ka tas nozīmē to, kā patiesajā kompetencē ir šī funkcija un kā labā tā tiek īstenota, jo katra pašvaldība vienmēr labāk izpratīs savas teritorijas sabiedrības vajadzības, kas izriet arī no pašvaldības principā tik ļoti svarīgā subsidiaritātes principa, tādēļ nav nepieciešams likumā ierakstīt vienu, bet praksē attīstīt ko pavisam citu.

Ceturtnā iespēja autonomo un valsts uzdoto funkciju nošķiršanai, autore piedāvā padotības formas aspektu. Kā jau iepriekš nodaļā minēts, autonomo funkciju pildīšanā visbiežāk pašvaldība atrodas valsts iestāžu pārraudzībā, turpretī valsts uzdoto funkciju gadījumā – pakļautībā. Pārraudzība, kā padotības forma autonomo funkciju gadījumā, visbiežāk ir norādīta likumā, taču valsts uzdoto funkciju gadījumā tā nav tiešā tekstā iestrādāta normatīvajā aktā. Taču tas secināms no tādiem formulējumiem likumā kā „metodisko vadību īsteno”, „izpildi vada un organizē” u.c. Tādos gadījumos ir skaidrs, ka augstākai iestādei ir tiesības dot pašvaldībai rīkojumus, kā arī atcelt to lēmumus, jo tā pilnībā īsteno funkcijas izpildi un pašvaldība tikai pilda konkrētas darbības Latvijas Republikas, līdz ar to arī savas sabiedrības interesēs.

Piemēram, civilstāvokļu aktu reģistrācijas gadījumā, Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likums nosaka, ka Tieslietu ministrija metodiski vada bāriņtiesu darbību⁸⁸, tas līdz ar to uzreiz ļauj saprast, ka rīcības brīvības šajā gadījumā bāriņtiesai kā pašvaldības iestādei principā nav un, ka padotības forma viennozīmīgi būs pakļautība, jo metodiskā vadība, kā tas atzīts jau iepriekš pieminētajā tiesu praksē, ietver sevī arī dažādu rīkojumu došanu un būtībā atzīstama

⁸⁸ Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2012, 14.decembris, nr. 197 (4800).

par tiešu kontroli pār pašvaldības iestādi no valsts puses. Tātad skaidri secināms, ka tā pat teorētiski nevar būt pašvaldības autonomā funkcija.

Savukārt, Bāriņtiesas likums nosaka, ka Tieslietu ministrija bāriņtiesām sniedz metodisko palīdzību noteikto uzdevumu izpildē.⁸⁹ Autoresprāt, tas varētu būt tulkojams kā pārraudzība, kādai arī būtu jābūt padotības formai šajā situācijā, jo likums „Par pašvaldībām” nosaka, ka bāriņtiesu darbība ir pašvaldību autonomā funkcija. Taču šaubīties liek pats fakts, ka tiek sniegta metodiskā palīdzība, tātad zināmu darbību izlemšana un veikšana, jo pārraudzības būtība ir tikai pašvaldības darbību tiesiskuma kontrole un prettiesisku lēmumu atcelšana. Tātad, autore uzskata, ka arī šīs funkcijas ietvaros valsts uzraudzības un kontroles mehānisms varētu būt stingrāks nekā tam būtu jābūt pašvaldības autonomo funkciju gadījumā.

Lai gan ir skaidrs, ka pašvaldību darbību ir jākontrolē un jāuzrauga, lai tā nekļūtu patvaļīga un nekvalitatīva, autoresprāt, ir jāievēro robežas arī padotības formas ievērošanā atkarībā no tā kāda funkcija tiek pildīta, jo pārlietu liela kontrole neatstāj pašvaldībām iespēju pildīt to pamatfunkciju – konkrētas sabiedrības interešu pārstāvēšanu. Tieši tādēļ nepieciešams pilnveidot normatīvo regulējumu par autonomajām funkcijām atstājot tās, kurās šo kontroles līmeni valsts ir gatava atstāt tādā līmenī, lai pašvaldību autonomija joprojām saglabātos.

Līdz ar to, secināms, ka ir nepieciešams praksē nošķirt, vai pašvaldības funkcija ir autonomā vai valsts uzdotā, šādu iemeslu dēļ:

- 1) Lai noteiktu, kas par šīs funkcijas izpildi nesīs atbildību;
- 2) Lai noteiktu no kā budžeta iegūstami līdzekļi šo funkciju finansēšanai;
- 3) Lai noteiktu vai iespējama tiesāšanās funkcijas izpildes strīdus gadījumā;
- 4) Lai noteiktu vai pašvaldība efektīvākai funkcijas izpildei var deleģēt šo uzdevumu tālāk.

Tātad šo funkciju nošķiršanai ir ne tikai teorētiska, bet arī liela praktiska nozīme, kā dēļ nepieciešams novērst trūkumus normatīvajā regulējumā, kas neļauj rast skaidrību šo funkciju nošķiršanā.

⁸⁹ Bāriņtiesu likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2006, 7.jūlijs, nr. 107 (3475).

Kopsavilkums

Pētījuma rezultātā autore izvirza aizstāvēšanai šādas tēzes:

1. Likumā „Par pašvaldībām” trūkst konkrēta regulējuma par to, kas ir pašvaldību autonomo un valsts uzdoto funkciju atšķirība, kā tās iespējams nošķirt praktiski, ne tikai teorētiski. Nepieciešams normatīvajā regulējumā iekļaut tādu tiesību normu, kas konkrēti definētu pašvaldību kompetences jēdzienu un skaidrotu tajā ietilpstošo funkciju atšķirību vienai no otras.
2. Latvijā pašvaldību autonomo funkciju izpildē to rīcības brīvība ir pārāk ierobežota ar normatīvajiem aktiem, un tieši šis pieaugošais normatīvisms liedz pašvaldībām darboties atkarībā no katras pašvaldības faktiskās situācijas, nereti padarot pašvaldību darbību par nelietderīgu un konkrētam mērķim neatbilstošu.
3. Nepieciešams precizēt likuma „Par pašvaldībām” 15.panta autonomo funkciju uzskaitījumu, neuzdodot par autonomajām funkcijām tās, kuras faktiski tiek pakļautas tiešai kontrolei un pilnīgai organizēšanai no valsts iestāžu puses vai tiek pārāk ierobežotas ar Ministru kabineta noteikumiem, līdz ar to faktiski klasificējoties kā valsts uzdotās funkcijas.
4. Likuma „Par pašvaldībām” 17.² pantā noteiktās Rīgas pašvaldības papildus funkcijas likumā uzskaitītajām, atzīstamas par valsts uzdoto pārvaldes uzdevumu pēc to funkcionālās būtības, proti, pēc tā, kā labā šī funkcija tiek veikta.
5. Nenošķirot pašvaldības autonomās un valsts uzdotās funkcijas, var rasties tādas sekas kā neskaidrība no kā prasīt atbildību strīdus gadījumā par zaudējumu atlīdzināšanu, nepareiza pašvaldības budžeta izlietošana, var rasties rīcības brīvības kļūdas, kas būtiski ietekmē pašvaldības darbības jēgu, kā arī pašvaldība var zaudēt savas tiesības strīdus gadījumā vērsties tiesā vai var rasties kļūdas pašvaldības uzdevumu tālākdeleģēšanā.
6. Faktori pēc kuriem iespējams nošķirt pašvaldības autonomo vai valsts uzdoto funkciju ir: 1) šo funkciju finansēšanas avots, 2) padotības forma funkciju izpildē, proti, tas cik rīcības brīvības pašvaldībai dots konkrētās funkcijas veikšanā, kā arī 3) subjekts, kas faktiski šo funkciju veic realitātē (vai nepastāv tieša kontrole no valsts).

7. Pašvaldības autonomo un valsts uzdoto funkciju nošķiršanas kritēriji praksē skatāmi kopsakarā, jo ne vienmēr pietiek tikai ar vienu kritēriju, lai noteiktu vai funkcija ir autonoma vai valsts uzdota.
8. Ir svarīgi nošķirt pašvaldības funkcijas, lai zinātu no kāda budžeta izlietojami līdzekļi šo funkciju veikšanai, lai būtu skaidrība par to, kas zaudējumu gadījumā par pašvaldības darbību nes atbildību, lai izprastu vai iespējama funkciju tālākdeleģēšana pašvaldības efektīvas darbības nodrošināšanai un vai iespējama tiesāšanās strīdus gadījumā starp valsti un pašvaldību.

Izmantotās literatūras saraksts

Literatūra:

1. Andrew Coulson, Adrian Campbell. Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy. USA: Routledge, 2008.
2. Dišlers K. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2002.
3. Eiropas vietējo pašvaldību hartas precizēts tulkojums ar komentāru. Latvijas Pašvaldību savienības izdevums "Logs", pieejams: <http://news.lv/Latvijas-Pasvaldibu-savienibas-izdevums-zurnals-Logs/2013/07/01/eiropas-vietejo-pasvaldibu-hartas-precizets-tulkojums-ar-komentaru> [aplūkots 2016.gada 8.aprīlī].
4. Levits E. Pašvaldību likuma koncepcija. 2003, Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> [aplūkots 2016.gada 18.aprīlī].
5. LZA Terminoloģijas komisija, Akadēmiskā terminu datu bāze. Pieejams: <http://termini.lza.lv/term.php?term=kompetence&lang=LV> [aplūkots 2016.gada 14.martā].
6. Moreno A-M. Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective. Madrid: INAP, 2012.
7. Par PMLP. Pieejams: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/par-pmlp/misija.html> [aplūkots 2016.gada 25.martā].
8. Pašvaldības deputāta rokasgrāmata. „Logs”. Latvijas Pašvaldību Savienība, 2013, nr. 7/8 (217/218).
9. Pašvaldības. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/darbibas_veidi/pasv/ [aplūkots 2016.gada 6.aprīlī].
10. Pedastsaar E. "Local Government functions and their financing and local government borrowing in Estonia.", 1.lpp. Pieejams: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan004811.pdf> [aplūkots 2016.gada 6.maijā].
11. Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015.
12. Rags Z. Latvijas Republikas pašvaldību tiesības. Rīga: "P&K" tipogrāfija, 2002.
13. Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija: Novadu veidošanas rokasgrāmata, 2009.
14. Saeimas plenārsēde: likumprojekts likumam "Par pašvaldībām". Pieejams: http://www.saeima.lv/bi8/lasa?dd=LP0601_0c [aplūkots 2016.gada 9.aprīlī].

15. Stucka A. Administratīvās tiesības. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009.
16. Stucka A. Ievads administratīvajās tiesībās un administratīvā procesa tiesībās. Rīga: Juridiskā koledža, 2003.
17. Stucka A. Par Latvijas pašvaldību tiesisko statusu. Jurista Vārds, 2001.gada 4.decembris, nr.38 (231).
18. Stucka A. Promocijas darbs “Latvijas Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas aktuālie valststiesību jautājumi”, Latvijas Universitāte, 2015, 4.lpp.
19. Stucka A., Elksniņa R. “Pašvaldības principa ģenēze”. Jurista Vārds, 2013.gada 5.novembris, nr. 45 (796).
20. Vanags E., Vilka I. Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, 2005.
21. VARAM Informatīvais ziņojums “Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/VARAMINFO_250313_ATR.486.PDF [aplūkots 2016.gada 6.aprīlī].

Normatīvie akti:

22. Eiropas vietējo pašvaldību harta: Eiropas padome, Strasbūra, 1985.gada 10.oktobris, nr. 122.
23. Latvijas Republikas Satversme: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1993, 1.jūlijs, nr. 43.
24. Par autoceļiem: LR likums, Ziņotājs, 1992, 2.aprīlis, nr. 13.
25. Par policiju: LR likums. “Ziņotājs”, 1992, 24.septembris, nr. 37.
26. Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994, 25.janvāris, nr.10 (141).
27. Par pašvaldībām: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994, 24.maijs, nr. 61 (192).
28. Par 1985.gada Eiropas vietējo pašvaldību hartu: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1996, 28.februāris, nr. 37 (522).
29. Izglītības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1998, 17.novembris, nr. 343/344 (1404/1405).
30. Administratīvā procesa likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2001, 14.janvāris, nr. 164 (2551).

31. Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 2002, 21.jūnijs, nr.94. (2669).
32. Dzīvesvietas deklarēšanas likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 2002, 10.jūlijs, nr. 104 (2679).
33. Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums: LR likums. "Latvijas Vēstnesis", 2002, 19.novembris, nr. 168 (2743).
34. Bāriņtiesu likums: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 2006, 7.jūlijs, nr. 207 (3575).
35. Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2008, 30.decembris, nr. 202 (3986).
36. Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 2012, 14.decembris, nr. 197 (4800).
37. Bāriņtiesas darbības noteikumi: Ministru Kabineta 2006.gada 19.decembra noteikumi Nr. 1037. Latvijas Vēstnesis, 2006, 29.decembris, nr. 207 (3575).
38. Kārtība, kādā aprēķināma maksa par dzīvojamās mājas pārvaldīšanu un apsaimniekošanu: Ministru kabineta 2008.gada 9.decembra noteikumi nr. 1014, Latvijas Vēstnesis, 2008, 17.decembris, nr. 196 (3980).
39. Pedagoģu darba samaksas noteikumi: Ministru Kabineta 2009.gada 28.jūlija noteikumi nr. 836.
40. Vispārīgie teritorijas plānošanas, izmantošanas un apbūves noteikumi: Ministru Kabineta 2013.gada 30.aprīļa noteikumi Nr.240, Latvijas Vēstnesis, 2013, 21.maijs, nr. 96 (4902).
41. Ludzas novada Dzimtsarakstu nodaļas nolikums: Ludzas novada pašvaldība, 2009.gada 30.jūlijs, lēmums, protokols nr.5.
42. Rīgas pilsētas pašvaldības nolikums: Rīgas domes 2011.gada 1.marta saistošie noteikumi, nr. 114.
43. Neretas novada Dzimtsarakstu nodaļas nolikums: Neretas novada pašvaldība, 2013.gada 19.decembris, lēmums nr.2.

Juridiskās prakses materiāli:

44. Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2008.gada 24.septembra spriedums lietā Nr. 2008-03-03. Pieejams:
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/Jurisprudence_prj/LATVIA/RIGAS/LatviaConstCourtRigasJudgment24Sept08.pdf [aplūkots 2016.gada 6.aprīlī].

45. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 16.septembra spriedums lietā SKA – 580/2010. Pieejams: <https://www.tiesas.lv/nolemumi/pdf/19561.pdf> [aplūkots 2016.gada 6.aprīlī].
46. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 6.decembra spriedums lietā SKA – 673/2010. Pieejams: <https://www.tiesas.lv/nolemumi/pdf/20794.pdf> [aplūkots 2016.gada 3.aprīlī].
47. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 11.septembra spriedums lietā SKA-0273-13. Pieejams: at.gov.lv/files/files/273-ska-2013.doc [aplūkots 2016.gada 25.martā].
48. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2015.gada 21.augusta lēmums lietā SKA-567/2015. Pieejams: at.gov.lv/files/files/567-ska-2015.doc [aplūkots 2016.gada 3.aprīlī].
49. Latvijas Republikas Administratīvās rajona tiesas Liepājas tiesu nama 2015.gada 11.marta spriedums lietā Nr. A420135515 A42-01355-15/40. Pieejams: <https://www.tiesas.lv/nolemumi/pdf/206144.pdf> [aplūkots 2016.gada 6.martā].

DOKUMENTĀRĀ LAPA

Bakalaura darbs “Pašvaldību autonomās un valsts uzdotās kompetences nošķiršanas problemātika” izstrādāts Latvijas Universitātes Juridiskajā fakultātē.

Ar savu parakstu apliecinu, ka pētījums veikts patstāvīgi, izmantoti tikai norādītie infomācijas avoti, un iesniegtā darba elektroniskā kopija atbilst izdrukai.

Autore: Sigita Stabiņa

Rekomendēju darbu aizstāvēšanai

Vadītājs: lektors, Dr.iur. Edvīns Danovskis

Darbs iesniegts Valststiesību zinātņu katedrā _____.2016.

Metodiķe:

Darbs aizstāvēts bakalaura gala pārbaudījuma komisijas sēdē

_____.2016. prot. Nr. _____, vērtējums ____

Komisijas sekretārs: