



Saistošo noteikumu paskaidrojuma raksts un tā loma saistošo noteikumu izstrādē

Pašvaldības nozīmību Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Valststiesību zinātņu katedras docents Dr.jur. Edvīns Danovskis raksturo ar šādiem vārdiem:

*"Pašvaldība ir vara, kas cilvēka dzīves ceļu ietekmē ik uz soļa – no dzimšanas līdz kapam. Parasti pašvaldība izdod pirmo un pēdējo administratīvo aktu cilvēka dzīvē – ierakstu civilstāvokļa aktu reģistrā par dzimšanu un miršanu, kā arī piešķir pēdējo zemesgabalu – vietu kapsētā. Taču starp šiem likteņa punktiem pašvaldība gādā par daudz ko, kas cilvēka dzīvē svarīgs – izglītību, drošu un patīkamu ceļu uz māju, ūdeni un siltumu, zaļumballēm un svētku salūtiem, kā arī atbalstu grūtos brīžos. Pašvaldība ir cilvēkam tuvākā valsts pārvaldes institūcija visa mūža garumā."*¹

Pašvaldību likums² noteic, ka dome var izdot saistošos noteikumus, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot likumos vai Ministru kabineta noteikumos noteikto funkciju izpildes kārtību. Lai gan pašvaldību saistošie noteikumi ārējo normatīvo aktu hierarhijā atrodas uz viszemākā pakāpiena, tos nekādā ziņā nedrīkst novērtēt par zemu vai uzskatīt par otršķirīgiem iepretim pārējiem normatīvajiem aktiem. Tiem ir sava specifiskā loma un uzdevumi.³ Tāpat kā specifiskas ir tās jomas, kuru noregulējums būs atkarīgs no dažādiem sociāliem, ekonomiskiem, ģeogrāfiskiem un citiem apstākļiem un tādēļ arī teritoriāli atšķirīgs. Latvijā šādas teritorijas ar savām atšķirīgām problēmām, attīstības vīziju un iedzīvotājiem vistuvāk esošo pārvaldi ir tikai vietējām pašvaldībām, kuras ir tiesīgas izdot ārējus normatīvos aktus, kas saistoši visām personām attiecīgajā administratīvajā teritorijā – saistošos noteikumus.⁴

Nemot vērā pašvaldību saistošo noteikumu plašo tvērumu un ietekmi uz tās iedzīvotāju ikdienu, ar Pašvaldību likuma tiesisko regulējumu ir papildināts pašvaldību saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstā iekļaujamās informācijas apmērs un detalizācijas pakāpe. Tā kā saistošie noteikumi tieši skar gan pašvaldības iedzīvotāju, gan citu personu, kam pieder nekustamais īpašums, kas veic saimniecisko darbību vai uzturas pašvaldības administratīvajā teritorijā, tiesiskās intereses, liela nozīme ir pašvaldības veiktajam izvērtējumam par konkrētu saistošo noteikumu (tajā skaitā to grozījumu) nepieciešamību un ietekmi uz privātpersonām, sociālekonomiskajiem procesiem, pašvaldības budžetu utt.⁵

Pašvaldību likuma 46. panta pirmajā un otrajā daļā iekļauti paskaidrojuma rakstā vērtējamie jautājumi, kurus aplūkosim šā raksta otrajā daļā un praktiski apgūsim Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (turpmāk – VARAM) organizētajā seminārā "Sabiedrības līdzdalība pašvaldību normatīvo aktu izstrādē, attīstības plānošanā un īstenošanā"⁶,

¹ Danovskis E. Pašvaldība. Jurista Vārds, 15.02.2022., Nr. 7 (1221), 102.-103. lpp.

² Pašvaldību likuma 44. panta otrā daļa.

³ Skat. [Žurnāls: Aizpildīts robs tiesību aktu pieejamībā – Jurista Vārds \(juristavards.lv\)](#)

⁴ Bergmane M. Par vietējo pašvaldību saistošo noteikumu izstrādi un izvērtēšanu. Jurista Vārds, 15.01.2019., Nr. 2 (1060), 37.-45. lpp.

⁵ Oša I., Bergmane M. Pašvaldību vieta valsts pārvaldē un pašvaldības institucionālā uzbūve. Jurista Vārds, 28.03.2023., Nr. 13 (1279), 7.-17.lpp.

⁶ Seminārs tiek īstenots Eiropas Savienības kohēzijas politikas programmas 2021.–2027. gadam 5.1.1. specifiskā atbalsta mērķa "Vietējās teritorijas integrētās sociālās, ekonomiskās un vides attīstības un kultūras mantojuma, tūrisma

ar mērķi celt pašvaldībās nodarbināto speciālistu kapacitāti Pašvaldību likuma piemērošanā, veicinot arī sabiedrības iesaistes instrumentu pielietošanu pašvaldību darbā un stiprināt pašvaldībās nodarbināto speciālistu izpratni un iemaņas kvalitatīvu normatīvo aktu (saistošo noteikumu) izstrādei.

Ņemot vērā, ka ar Pašvaldību likumu noteiktas jaunas prasības saistošo noteikumu paskaidrojuma raksta izstrādei, VARAM ieskatā, saistošo noteikumu izstrādes process ir kļuvis līdzvērtīgs pārējiem ārējo normatīvo aktu izstrādes procesiem Latvijā, piešķirot sabiedrībai tiesības iepazīties ar normatīvā akta projektu un izteikt par to viedokli (priekšlikumus vai iebildumus). Aicinām atcerēties, ka šāda kārtība nepieciešama, lai iedzīvotāji zinātu, kas ir ietekmējis pašvaldības pieņemtos lēmumus, kādas problēmas vienā vai otrā jomā skar pašvaldības administratīvo teritoriju un kādi līdzekļi ir nepieciešami vai paredzēti konkrēto jautājumu vai problēmu risināšanai. Savukārt, lai sabiedrība varētu iepazīties ar pašvaldības noteikumu būtību, pašvaldībai saistošo noteikumu projektu un tam pievienoto paskaidrojuma rakstu jāpublicē pašvaldības oficiālajā tīmekļvietnē sabiedrības viedokļa noskaidrošanai pašvaldības nolikumā noteiktajā kārtībā, paredzot termiņu, kas nav mazāks par divām nedēļām. Saņemtos viedokļus par saistošo noteikumu projektu pašvaldība apkopo un pēc tam atspoguļo šo noteikumu projekta paskaidrojuma rakstā.⁷ Sabiedrības viedokļa par saistošo noteikumu un tā paskaidrojuma rakstu noskaidrošanas izpildes kārtību pašvaldība nosaka pašvaldības nolikumā, taču gadījumā, ja sabiedrības viedokļa noskaidrošanas kārtība nav noteikta, tad minētais pienākums veicams vispārējā kārtībā.

Iegūstot informāciju par pašvaldības izstrādātajiem saistošajiem noteikumiem un to paskaidrojuma rakstu, sabiedrība var līdzdarboties un, iespējams, ietekmēt lēmumu pieņemšanu pašvaldībā. Kā liecina pašvaldību saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstos sniegtā informācija, iedzīvotāji iesaistās un sniedz viedokli par interesējošu saistošo noteikumu projektu. Vienlaikus līdzšinējā prakse liecina, ka pašvaldībās iedzīvotāju sniegtie viedokļi reti tiek ņemti vērā. Sliktā prakse pastāv gadījumos, kad pašvaldība paskaidrojuma rakstā norāda, ka viedokļi ir sniegti, norādot cik viedokļu saņemts, taču neatklājot nedz informāciju par saņemto viedokļu saturu, kā arī nesniedzot informāciju vai viedokļi ir vai nav ņemti vērā un pašvaldības veiktais izvērtējums par tiem.

Lūdzam ņemt vērā, ka ja pirms saistošo noteikumu un tiem pievienotā paskaidrojuma raksta apstiprināšanas domes sēdē pēc pašvaldības iniciatīvas to redakcijās tiek veiktas būtiskas izmaiņas, piemēram, komiteja lemj par kāda punkta iekļaušanu vai svītrošanu un tml., tad saistošo noteikumu un tiem pievienotā raksta projekts ir nododami atkārtotai sabiedrības viedokļa noskaidrošanai. Šāda pieeja nav attiecināma uz tehniska rakstura precizējumiem vai uz precizējumiem, kuri veikti gadījumos, ja ņemti vērā sabiedrības izteiktie viedokļi.

Kopsakarā ar sabiedrības iesaistes nozīmīgumu, svarīgs aspekts ir arī visu pašvaldības spēkā stājušos saistošo noteikumu pieejamība. Saskaņā ar Pašvaldību likumā⁸ un Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumā⁹ noteikto, saistošie noteikumi un to paskaidrojuma raksts tiek izsludināti oficiālajā izdevumā "Latvijas Vēstnesis".¹⁰ Tādējādi pašvaldību izdotie ārējie normatīvie akti iekļaujas kopējā Latvijas Republikas tiesību aktu datu bāzē. Šāds risinājums jo īpaši uzliek pienākumu pašvaldībām rūpēties par saistošo noteikumu un to paskaidrojuma raksta kvalitāti, ievērojot svarīgākās juridiskās tehnikas prasības.¹¹ Vienlaikus attiecībā uz saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstu jāmin, ka pienākums ikvienam saistošo noteikumu projektam pievienot paskaidrojuma rakstu bija noteikts jau likuma "Par pašvaldībām" 43.¹ panta pirmajā

un drošības veicināšana pilsētu funkcionālajās teritorijās" 5.1.1.2. pasākuma projekta Nr. 5.1.1.2/1/23/I/001 "Pašvaldību un plānošanas reģionu kapacitātes uzlabošana" ietvaros.

⁷ Pašvaldību likuma 46. panta trešā daļa.

⁸ 47. panta pirmā daļa.

⁹ 3. panta pirmās daļas 1. punkts un pārejas noteikumu 11. punkts.

¹⁰ kopš 2022. gada 1. janvāra.

¹¹ Izstrādājot saistošo noteikumus pašvaldībām jāņem vērā Ministru kabineta 2009. gada 3. februāra noteikumi Nr. 108 "Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumi"

daļā, kura noteica, ka paskaidrojuma rakstā pašvaldībai jāsniedz šis projekta satura izklāsts, projekta nepieciešamības pamatojums, informācija par plānoto projekta ietekmi uz pašvaldības budžetu, uzņēmējdarbības vidi pašvaldības teritorijā, administratīvajām procedūrām un konsultācijām ar privātpersonām, tamdēļ saistošo noteikumu projektam izstrādāt paskaidrojuma rakstu nebūtu uzskatāma par jaunu prasību Pašvaldību likuma izpratnē.

VARAM, izvērtējot saistošo noteikumu tiesiskumu, tostarp to izdošanas mērķi un tajos ietvertā regulējuma nepieciešamību (pamatotību) praksē ir saskārusies ar dažādiem trūkumiem saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstos, piemēram: 1) paskaidrojuma rakstā iekļauta informācija apmērā, kāds iepriekš bija nostiprināts likumā “Par pašvaldībām”; 2) paskaidrojuma rakstā ietverta Pašvaldību likuma 46. panta pirmajā daļā noteiktā informācija, taču tā nav pietiekama un atbilstoša, vai ietverta vien formāli; 3) paskaidrojuma raksta sadaļas, kuras, ņemot vērā saistošo noteikumu saturu, ir jāpiepilda ar informāciju ir atstātas tukšas ar norādi “*nav ietekmes*” vai “*nav attiecināms*”. Papildinot iepriekš minēto, līdz šim ir secināts, ka būtiskākie trūkumi ir tiem paskaidrojuma rakstiem, kuri attiecināmi uz saistošajiem noteikumiem, kuros paredzēts administratīvās atbildības regulējums. Tamdēļ rodas jautājums – vai pašvaldības, saistošo noteikumu, kuri paredz administratīvās atbildības regulējumu, paskaidrojuma raksta 1. sadaļu apzināti nepiepilda ar saturu, jo trūkst objektīvu argumentu noteiktā regulējuma nepieciešamībai vai arī pašvaldībām līdz šim nav izdevies izprast nepieciešamās informācijas apjomu (kritērijus, kuri ir jāpamato). Jāvērš uzmanību, ka saistošo noteikumu tiesiskuma izvērtēšana ir apgrūtināta, ja nevērtē to sagatavošanas materiālus. Tādējādi, ja likumā ir ietverta prasība ikvienam saistošo noteikumu projektam izstrādāt un pievienot paskaidrojuma rakstu ar saistošo noteikumu sākotnējās ietekmes izvērtējumu¹², tad šādi prasībai jābūt īstenotai jēgpilni. Nedrīkstētu Pašvaldību likuma prasības interpretēt tādā veidā, ka tās kļūst formālas vai deklaratīvas, tāpat kā nav pamatoti uzskatīt, ka VARAM atzinums daļā par paskaidrojuma rakstu ir ārpus saistošo noteikumu tiesiskuma izvērtēšanas un izteiktie priekšlikumi vai iebildumi nebūtu jāņem vērā.

Labas likumdošanas princips noteic pienākumu pienācīgi pamatot attiecīgo tiesību normu nepieciešamību, kā arī izvērtēt iespējamās alternatīvos risinājumus. Tāpat tas noteic pienākumu likumdošanas procesā ievērot vispārējos tiesību principus, kā arī Latvijas Republikas Satversmē un likumos noteiktos procesuālos priekšnoteikumus un prasības. Tiesību normu radītājam – pašvaldībai – ir pienākums izvērtēt tiesību normu atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, kā arī saskaņot apspriežamās tiesību normas ar tiesību sistēmā jau pastāvošajām tiesību normām.¹³ Aicinām pašvaldības vienmēr pārliecināties, vai ir ievērots labas likumdošanas princips un tādējādi novērst šaubas par formālu vai deklaratīvu pieeju tiesību normu izstrādē. Vienlaikus informējam, ka VARAM vai citai likumā noteiktajai ministrijai, kura izvērtē saistošo noteikumu tiesiskumu, kā arī ikvienam sabiedrības loceklim, kuru skars pašvaldības ieviestais regulējums ir jāgūst pārliecība, ka saistošo noteikumu projekta sākotnējā ietekme ir vērtēta un paskaidrojuma rakstā ir pieejama informācija par regulējuma nepieciešamību pēc būtības, kā arī ir ietverts izvērtējums par atsevišķu saistošo noteikumu normu izstrādes nepieciešamību, kas pamato pastāvošo problēmu un pamato pašvaldības rīcību tai dotā pilnvarojuma ietvaros, nosakot atsevišķas prasības vai šo prasību uzraudzības mehānismu (piemēram, soda piemērošanu par darbību vai bezdarbību). Paskaidrojuma raksta neesamība (tostarp tikai formāla paskaidrojuma raksta aizpildīšana) noteiktās situācijās var tikt vērtēta kā Pašvaldību likuma 46. panta pirmajā daļā noteiktās kārtības pārkāpums saistošo noteikumu izstrādes procesā.

Arī šoreiz vēlamies vērst pašvaldību uzmanību, ka saistošo noteikumu paskaidrojuma raksts kalpo kā nozīmīgs informācijas avots par pašvaldības normatīvā akta nepieciešamību, piemērošanu un ietekmi uz sabiedrības mērķgrupām. Pamattiesību ierobežojuma gadījumā tiesību

¹² Pašvaldību likuma 46. panta pirmā daļa.

¹³ Satversmes tiesas 2019. gada 6. marta sprieduma lietā Nr. 2018-11-01 18.1. punkts; Pleps J. Satversmes tiesa un labas likumdošanas princips: piezīmes par spriedumu lietā Nr. 2018-11-01. Jurista Vārds, 26.03.2019., Nr. 12.

normas analīzei un pamatojumam ir izšķiroša nozīme, tamdēļ vēršam uzmanību, ka ar paskaidrojuma raksta palīdzību ir iespējams noskaidrot saistošajos noteikumos paredzēto ierobežojumu leģitīmo mērķi, samērīgumu un nepieciešamību. Tas ļauj izprast pamattiesību ierobežojuma nepieciešamību, piemēram:

✓ *ja pašvaldība noteikusi ierobežojumu kapsētu brīvai izmantošanai ar darba laiku, saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstā būtu jāsniedz pamatojums (piemēram, pamatojot to ar sabiedriskās kārtības nodrošināšanas nepieciešamību, sniedzot informāciju par iepriekš konstatētajiem pārkāpumiem u. tml.) ierobežojuma nepieciešamībai un lietderībai, ņemot vērā, ka kapsēta ir publiskā lietošanā nodota pašvaldības teritorijā.*

Vēršam uzmanību, ka strīdus gadījumā jautājumā par saistošo noteikumu normu vai normām saistošo noteikumu paskaidrojuma raksts (kontekstā ar pārējiem saistošo noteikumu izstrādes materiāliem) kļūst par nozīmīgu avotu pašvaldības domes gribas izziņošanai un tiesību normas jēgas noskaidrošanai, ko var apgrūtināt paskaidrojuma raksta neesamība vai formāla pieeja tā sagatavošanā. Administratīvā tiesa, skaidrojot piemērojamās tiesību normas jēgu, salīdzinoši bieži pievēršas tiesību normas rašanās izpētei¹⁴. Savukārt Satversmes tiesas līdzšinējā prakse uzrāda ap 30 spriedumu, kuros vērtēta pašvaldību saistošo noteikumu atbilstība augstāka juridiskā spēka normām, pievēršoties gan teritoriālās plānošanas un apbūves jautājumiem, gan citām jomām – nodokļiem un nodevām, sabiedriskajai kārtībai, teritorijas kopšanai un uzturēšanai, pašvaldību kapsētu un kapavietu piešķiršanas tiesiskajam regulējumam.¹⁵ Tāpēc saistošo noteikumu paskaidrojuma raksts ir bieži izmantots tiesību palīgavots tiesas nolēmumos. Anotācijas (*piebilde: vai paskaidrojuma raksta*) neesamība vai nekvalitatīva anotācija (*piebilde: paskaidrojuma raksts*) apgrūtina tiesību normas jēgas izziņošanu.¹⁶

¹⁴ Administratīvā procesa likuma 104. panta trešajā daļā noteikts, ka gadījumā, ja tiesa atzīst, ka pašvaldību saistošie noteikumi neatbilst Ministru kabineta noteikumiem vai likumam [...] tā attiecīgo tiesību normu nepiemēro, tiesas nolēmumā pamatojot savu viedokli par tiesību normas neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Tādējādi administratīvajai tiesai noteiktos gadījumos ir piešķirta kompetence tiesību normu hierarhijas kontroli veikt pašai, nevēršoties ar pieteikumu Satversmes tiesā.

¹⁵ Skat. Žurnāls: Aizpildīts robs tiesību aktu pieejamībā – Jurista Vārds (juristavards.lv).

¹⁶ Smiltēna A., Bloma I. Tiesību akta projekta ietekmes sākotnējā izvērtēšana. Metodiskie norādījumi/rokasgrāmata. Rīga: Valsts kanceleja, 2014, 4.-5. lpp.; Krūmiņa V., Bērtaite-Pudāne I. Par anotācijām un likumdevēja gribu no tiesību piemērotāja skatpunkta. Jurista Vārds, 28.09.2021., Nr. 39.

Paskaidrojuma raksta saturs

Saistošo noteikumu projekta un paskaidrojuma raksta sagatavošanas procesu katra pašvaldība organizē atbilstoši iekšējās darba organizācijas praksei, pašvaldības nolikumā, pašvaldības darba reglamentā un citos iekšējos un ārējos tiesību aktos noteiktajām prasībām un kārtībai. Paskaidrojuma raksta sagatavošana ir neatņemama saistošo noteikumu projekta sastāvdaļa. Arī saistībā ar Pašvaldību likuma izstrādi ir norādīts, ka pēc būtības saistošo noteikumu paskaidrojuma raksta saturs ir pielīdzināts Ministru kabineta noteikumu projekta sākotnējās ietekmes izvērtējuma (anotācijas) saturam, tādējādi veicinot vienotus ārējo normatīvo aktu jaunrades standartus valsts pārvaldē¹⁷. Līdz ar to, izstrādājot saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstu, pašvaldības aicinām iepazīties ar Ministru kabineta 2021. gada 7. septembra noteikumiem Nr. 617 “Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība”, kur projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kritēriji ir noteikti salīdzināmā detalizācijas pakāpē.

Ar mērķi veicināt pašvaldību un tajās nodarbināto speciālistu, kuru darba pienākumos ietilpst normatīvo aktu – saistošo noteikumu – izstrāde, izpratni par saistošo noteikumu paskaidrojuma raksta formu un saturu VARAM jau iepriekš bija izstrādājusi metodiskos materiālus par saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstu¹⁸. Arī šoreiz, lai būtu uzskatāmāk, kāda informācija norādāma saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstā, piedāvājam iepazīties ar saistošo noteikumu projekta **paskaidrojuma raksta astoņām sadaļām un to saturu**. Aicinām nesamazināt paskaidrojuma raksta sadaļu skaitu, bet gadījumā, ja kāds no tiem nav attiecināms, lūdzam sadaļas attiecīgi aizpildīt, norādot attiecināmību.

Paskaidrojuma raksta 1. sadaļa “Mērķis un nepieciešamības pamatojums”

Šajā sadaļā lūdzam ietvert saistošo noteikumu izdošanas mērķi – ko pašvaldība vēlas sasniegt ar saistošajiem noteikumiem un kādi būs ieguvumi. Vērtējot saistošo noteikumu izdošanas nepieciešamību un tiesību normu iespējamo tvērumu, pašvaldībai primāri jāiepazīstas ar pilnvarojošo normu saistošo noteikumu izdošanai kopsakarā ar attiecīgā normatīvā akta tvērumu un sistēmiski ar saistīto normatīvo aktu regulējumu, lai noskaidrotu tiesību normas radītāja mērķi, pilnvarojot pašvaldību konkrēto jomu regulēt tās saistošajos noteikumos. Turklāt jāuzsver, ka mērķim jābūt identificētam ne tikai jaunu saistošo noteikumu izdošanas gadījumā, bet arī ikvienam saistošo noteikumu grozījumam. Papildus informējam, ka normatīva regulēšana pati par sevi nav mērķis, bet tikai līdzeklis. Mērķis ir kāda noteikta stāvokļa sasniegšana, noteiktas problēmas atrisināšana.¹⁹

Līdzīgi lūdzam raksturot iespējamās alternatīvas, kas neparedz tiesiskā regulējuma izstrādi. Šāds alternatīvu izvērtējums ir nepieciešams, jo bieži nav skaidrs, kādas problēmas risināšanai saistošie noteikumi ir nepieciešami, ņemot vērā, ka daudzus procesus iespējams veikt, ievērojot jau spēkā esošajos normatīvajos aktos noteikto kārtību. Ja attiecināms, šajā sadaļā var norādīt informāciju par pētījumiem, kuri pamato saistošo noteikumu projekta izstrādes nepieciešamību.

Administratīvās atbildības regulējuma kontekstā lielākā nozīme varētu būt tieši projekta nepieciešamības pamatojumam un izpildes nodrošināšanai.²⁰ Izvērtēšanas rezultātus par administratīvās atbildības noteikšanas nepieciešamību ir jāatspoguļo paskaidrojuma rakstā. Līdz ar to, ja saistošo noteikumu projektā paredz administratīvās atbildības regulējumu, tad ir vērtējama citastarp šāda regulējuma nepieciešamība un izpildes nodrošināšana. Šo vērtējamo kritēriju detalizēts saturs meklējams jau ārpus Pašvaldību likuma teksta.²¹

¹⁷ Oša I., Bergmane M. Pašvaldību vieta valsts pārvaldē un pašvaldības institucionālā uzbūve. Jurista Vārds, 28.03.2023., Nr. 13 (1279), 7.-17. lpp.

¹⁸ Metodiskie materiāli pieejami: <https://www.varam.gov.lv/lv/pasvaldibu-likums>

¹⁹ Smiltēna A., Bloma I. Tiesību akta projekta ietekmes sākotnējā izvērtēšana. [B.v.]: Valsts kanceleja, 2014, 15. lpp.

²⁰ Pašvaldību likuma 46. panta pirmās daļas 1. un 6. punkts

²¹ Tieslietu ministrijas 13.10.2023. Nr. 1-13.10/3343 vēstule VARAM “Par Salaspils novada domes 2023. gada 10. augusta saistošajiem noteikumiem Nr. 8/2023”.

Administratīvās atbildības kritēriju saturs, kas ietverams saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstā par katru administratīvo pārkāpumu detalizēti ir atspoguļots Tieslietu ministrijas vēstulē visām pašvaldībām.²²

Lai uzskatāmāk atspoguļotu saistošo noteikumu projektam nepieciešamā paskaidrojuma raksta saturu, piedāvājam ieskatu katrā no paskaidrojuma raksta sadaļām ar minimālo tajā ietveramās informācijas apjomu.

Piemēram, aizpildot paskaidrojuma raksta 1. sadaļu aicinām sniegt informāciju un izvērtēt šādus kritējus:

<p>Mērķis un nepieciešamības pamatojums.</p>	<p>1) Saistošo noteikumu izdošanas mērķis – ko pašvaldība vēlas sasniegt ar saistošajiem noteikumiem, kādi būs ieguvumi. <i>Saistošo noteikumu izdošanas mērķis ir cieši saistīts ar pašvaldībai doto pilnvarojumu regulēt kādu jautājumu, proti, izejot no pašvaldībai dotā pilnvarojuma, ir iespējams identificēt, kādus jautājumus pašvaldība ir tiesīga regulēt un ar kādu mērķi šie jautājumi ir jāregulē, izdodot konkrētos saistošos noteikumus. Šādā veidā arī iespējams sniegt īsu ieskatu par ieguvumiem, ko dod šāda regulējuma esamība²³;</i></p> <p>2) problēmas raksturojums, kuras risināšanai nepieciešami saistošie noteikumi. <i>Problēmai jābūt identificējamai, lai pamatotu saistošo noteikumu nepieciešamību. Lai problēmu pamatotu, iespējams izmantot pašvaldības administrācijas rīcībā esošo informāciju, kas norāda uz problēmas pastāvēšanu attiecīgajā jomā, piemēram pašvaldības policijas rīcībā esošo informāciju (izsaukumi, iesniegumi). Lai pamatojums būtu pilnīgs, aicinām norādīt informācijas avotu un datus, piemēram, sabiedriskās kārtības jomā uz pastāvošo problēmu norāda pašvaldības policijas dati par izsaukumu un saņemto iedzīvotāju sūdzību skaitu;</i></p> <p>3) pastāvošais tiesiskais regulējums, tā būtības skaidrojums un pastāvošā tiesiskā regulējuma nepilnību raksturojums. <i>Šis kritērijs ir vērstis kā uz augstāka juridiskā spēka normatīvo aktu trūkumiem konkrētajā jautājumā, tā uz pašvaldības saistošo noteikumu trūkumiem, Attiecīgā informācija ir jo īpaši svarīga gadījumos, kad veic grozījumus saistošajos noteikumos, proti, šādos gadījumos it sevišķi būtiski ir skaidrot, kādas ir esošā regulējuma nepilnības;</i></p> <p>4) ja norādītās problēmas risināšanai nav tiesiskā regulējuma, tad skaidro, kādas sekas rada tiesiskā regulējuma neesamība. <i>Piemēram, ielu tirdzniecības veikšana publiskās vietās ir īstenojama attiecīgo Ministru kabineta noteikumu ietvaros, taču konkrētie Ministru kabineta noteikumi nenoteic, piemēram, tirdzniecības dalībnieka un tirdzniecības organizatora pienākumus kārtības nodrošināšanai – šāds pilnvarojums ir tikai saistošajiem noteikumiem, un minēto pienākumu neesamība savukārt var radīt nelabvēlīgu</i></p>
--	--

²² Tieslietu ministrijas 01.02.2023. vēstule Nr. 1-17/356 visām pašvaldībām par pašvaldību saistošajiem noteikumiem administratīvās atbildības jomā. Pieejams: www.tm.gov.lv.

²³ Savukārt gadījumos, kad pašvaldībai dotā pilnvarojuma apjoms izsecināms no vairāku likumu normām, ir svarīgi noskaidrot, vai un kuras normas uzskatāmas par speciālām attiecībā pret pārējām likumu normām, no kurām ir atkarīgs pilnvarojuma apjoms. Šajā sakarā uzskatāms piemērs ir Pašvaldību likuma pilnvarojums paredzēt administratīvos sodus par saistošo noteikumu pārkāpšanu, ja likumos nav noteikts citādi, jautājumos, kurus regulē nozares speciālie normatīvie akti (*Oša I., Bergmane M. Pašvaldību vieta valsts pārvaldē un pašvaldības institucionālā uzbūve. Jurista Vārds, 28.03.2023., Nr. 13*).

ietekmi uz administratīvās teritorijas pilsētvidi, ielu tirdzniecības veicēju un apmeklētāju drošību;

5) ja paredzēta administratīvā atbildība par saistošo noteikumu pārkāpšanu, pamato tās noteikšanas nepieciešamību un tvērumu, iekļaujot vismaz šādu kritēriju izvērtējumu:

5.1) nodarījuma (problēmsituācijas), par kuru paredz administratīvo atbildību, aktualitāte.

Viens no veidiem, kā pamatot aktualitāti kādai darbībai vai bezdarbībai, par kuru pašvaldība ir tiesīga paredzēt administratīvo atbildību, ir minēt faktus, cēloņus, loģiskus slēdzienus u. tml., kas pierāda, ka problēmsituācijas pēc būtības pastāv. Piemēram, administratīvais sods spēs samazināt 2021. un 2022. gadā konstatēto problēmsituāciju skaitu, kapsētas darbības pārkāpumu apmēru un izplatību.

5.2) nodarījuma attiecināmība uz publiski tiesiskajām attiecībām. Šai apakšpunktā pamato, kā konkrētais pārkāpums attiecas uz publiski tiesiskajām attiecībām²⁴. Šajā aspektā noteicošais parasti nav, vai pārkāpums kaut kā ietekmē visas sabiedrības intereses (tas jau tiek vērtēts sabiedriskā kaitīguma un nodarījuma seku kontekstā).

5.3) nodarījuma bīstamība un sabiedriskais kaitīgums, sekas – pamatots sabiedrības interešu aizskārums.

Nepieciešams ietvert informāciju, kā konkrētais pārkāpums rada vai var radīt sabiedrības interešu aizskārumu, vēlams pamatot ar iepriekšējo pieredzi, datiem, lai pamatojums būtu attiecināms;

5.4) administratīvā akta prioritātes principa ievērošanas iespējas un iespējamās alternatīvas, kas neparedz tiesiskā regulējuma izstrādi, trūkumi un priekšrocības.

Šai apakšpunktā ietver izvērtējumu, vai konkrēto problēmu iespējams risināt administratīvā procesa ietvaros, izdodot pienākumus uzliedzošus administratīvos aktus, proti, paredzot pienākumu novērst tiesiskajai kārtībai neatbilstošu situāciju. Ja secinājums ir, ka nav iespējams ievērot administratīvā akta prioritātes principu, šis raksturojums, kāpēc šāda alternatīva nav piemērota konkrēto problēmu risināšanai, piemēram, kaitējums sabiedrības interesēm ar konkrētu darbību vai bezdarbību jau ir nodarīts, to nav iespējams novērst ar pienākumu uzliedzošu administratīvo aktu;

5.5) paredzētā administratīvā pārkāpuma sastāva elementi – darbība vai bezdarbība, par kuru paredzēta administratīvā atbildība, kā arī korespondējošās normas.

Šai apakšpunktā apraksta, kāda tieši darbība vai bezdarbība ir administratīvi sodāma, norāda saistošo noteikumu punktus, kuros noteikta darbība vai bezdarbība, par ko piemēro administratīvo atbildību;

5.6) vai un ar kādiem administratīvā pārkāpuma procesā esošajiem līdzekļiem būs iespējams problēmsituācijas konstatēt un izmeklēt, kā arī pierādīt personas vainu nodarījumā.

Lai kvalitatīvi izpildītu šo kritēriju, aicinām iepazīties ar Administratīvās atbildības likuma 13. un 14. nodaļu. Piemēram, sniedzot informāciju, kuras amatpersonas veic administratīvā pārkāpuma procesu un ir

²⁴ Plašāk sk.: Māliņa I. Jaunu administratīvo pārkāpumu sastāvu veidošana. Grām.: Administratīvo pārkāpumu tiesības. Administratīvās atbildības likuma skaidrojumi. Sagatavojis autoru kolektīvs. E. Danovska un G. Kūtra zinātniskajā redakcijā. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2020, 54.-63. lpp

tiesīgas veikt izmeklēšanas darbības, kādas izmeklēšanas darbības paredzēts veikt (Administratīvās atbildības likuma 104. pants), kā arī administratīvā pārkāpuma procesa ietvaros pierādāmie apstākļi ir administratīvā pārkāpuma esība vai neesamība, tamdēļ aicinām ietvert informāciju, kādus pierādīšanas līdzekļus ir paredzēts izmantot (Administratīvās atbildības likuma 95. pants), lai pārkāpumu pierādītu);

5.7) soda veida un apmēra izvēles pamatojums.

Soda veida un apmēra izvēles pamatojumam pievēršama īpaša uzmanība, ietverot pienācīgu argumentāciju paskaidrojuma rakstā. Lai tiktu saglabāta administratīvā atbildība kā vienota sistēma, ne tikai jānovērš pārkāpumu dublēšanās un iespējami jānodrošina vienādas pārkāpumu definēšanas prasības (tostarp detalizācijas pakāpe), bet arī jānodrošina sabalansēta sodu bardzība par līdzīga smaguma pārkāpumiem – sodam ne tikai jānodrošina paredzēto leģitīmo mērķu sasniegšanu, bet jābūt arī efektīvam un preventīvam. Viens no pamatkritērijiem ir pārkāpuma smagums un tā iespējamās sekas. Lai to izvērtētu, citstarp nozīmīgs ir ar attiecīgajām tiesību normām aizsargātā tiesiskā labuma (interesu) svarīgums un pārkāpuma sabiedriskais nosodījums – šie kritēriji neļauj precīzi noteikt (aprēķināt) pārkāpumam atbilstošu soda veidu vai apmēru, tie vairāk vērtējoši raksturo pārkāpumu salīdzinājumā ar citiem pārkāpumiem. Līdz ar to salīdzinoši liela nozīme piešķirama tieši pārkāpumam, kas saistīti ar līdzvērtīgu tiesisko interešu aizsardzību, salīdzinājumam gan pašvaldības, gan citu pašvaldību, gan visas administratīvās atbildības sistēmas līmenī. Savukārt, lai nodrošinātu soda efektivitāti, ierasti paredz juridiskām un fiziskām personām atšķirīgu naudas soda maksimālo apmēru. Vienlaikus jāievēro, lai šie soda apmēri būtu sabalansēti, ievērojot arī likumā noteikto naudas soda maksimālo apmēru fiziskām un juridiskām personām. Ja vien nav īpašu apstākļu, tad nevarētu būt tāda situācija, ka, piemēram, fiziskām personām piemērojamā naudas soda apmērs liecinātu par nosacīti vieglu pārkāpumu, bet juridiskām personām tas būtu jau acīmredzami smags pārkāpums (vai otrādi).²⁵

Vienlaikus praksē ir novērots, ka pašvaldības no diviem administratīva soda pamatveidiem reti izvēlas brīdinājumu, dodot priekšroku naudas sodam. Aicinām izvērtēt iespēju piemērot kā brīdinājumu, tā naudas sodu, izvērtējot pārkāpuma smagumu. Praksē redzams, ka pašvaldības, nosakot administratīvo atbildību, visbiežāk neredz par iespējamu par atsevišķiem pārkāpumiem piemērot brīdinājumu, kas ir viens no administratīvā soda pamatveidiem. Lai noteiktais sods būtu atzīstams par izvērtētu un pamatotu ir jāsniedz pamatojums. Ieskatam šāds piemērs: par tirdzniecības dalībnieka un tirdzniecības organizatora pienākumu kārtības nodrošināšanai neievērošanu, kas var radīt apdraudējumu pilsētvidei un tirdzniecības veicēju un apmeklētāju drošībai piemēro brīdinājumu vai naudas sodu. Sods tiek noteikts katrā konkrētajā gadījumā izvērtējot kāda veida prasības netika ievērotas un kādu kaitējumu tas varēja radīt – par tādiem kārtības noteikumu pārkāpumiem, kuru neievērošana radīja vai varēja radīt kaitējumu tikai pilsētvidei piemēro brīdinājumu (ja pārkāpums

²⁵ Tieslietu ministrijas 24.02.2023. vēstule VARAM Nr. 1-13.10/622 “Par Dobeles novada domes 2023. gada 26. janvāra saistošajiem noteikumiem Nr. 2”.

	<p>nav izdarīts atkārtoti gada laikā), savukārt par tādiem kārtības noteikumu pārkāpumiem, kas radīja vai varēja radīt kaitējumu cilvēkiem piemēro naudas sodu fiziskajai personai līdz 10 naudas soda vienībām, bet juridiskajai personai līdz 20 naudas soda vienībām);</p> <p>5.8) administratīvā soda efektivitāte nodarījumu skaita samazināšanā, seku novēršanā, sabiedriskās kārtības nodrošināšanā sabiedrības interesēs.</p> <p><i>Kritērija pamatošanai aicinām rūpīgi vērtēt administratīva soda efektivitāti un ieguvumus no tā. Piemēram, saistošajos noteikumos bieži noteiktais pārkāpums – patvaļīgi palielinātas ierādītās kapavietas robežas – varētu būt novēršams efektīvas kontroles esības gadījumā. Pašvaldības var veikt arī salīdzināšanu, proti, balstoties uz citu pašvaldību praksi, ja tāda zināma, skaidrojot kādu pozitīvi ietekmi uz administratīvo teritoriju (pilsētvide, sanitārā tīrība) un iedzīvotājiem (drošība) izvēlētais sods ir radījis;</i></p> <p>5.9) soda piemērotāja – kompetentās iestādes, kura piemēros sodus, – izvēles apsvērumi.</p> <p><i>Pašvaldībai jāizvērtē, kura pašvaldības iestāde vai amatpersona visefektīvāk var veikt administratīvā pārkāpuma procesu, piemēram, pašvaldības policijas amatpersonas, pašvaldības būvvaldes amatpersonas vai kāds cits, pamatojot kādēļ. Saistošajos noteikumos bieži sastopama t.s. dalītā kompetence administratīvā pārkāpuma procesā. Šādos gadījumos, ievērojot efektivitātes principu, rodas jautājums, kāpēc administratīvā pārkāpuma procesu nav iespējams veikt vienas iestādes amatpersonām (piemēram, pašvaldības policijas amatpersonas);</i></p> <p>5.10) saistošo noteikumu izvērtējums citu normatīvo aktu, kas nosaka administratīvo vai kriminālatbildību attiecīgajā jomā, kontekstā.</p> <p><i>Kritērijs ir vērsts uz to, lai pašvaldība neparedzētu administratīvos sodus par pārkāpumiem, par kuriem sods noteikts jau citos normatīvajos aktos. Piemēram, administratīvā atbildība par dzīvnieku turēšanas noteikumu pārkāpumiem vispārīgi ir paredzēta Dzīvnieku aizsardzības likumā. Līdz ar to pastāv jautājums, vai un ciktāl pašvaldība var paredzēt administratīvo atbildību par atrašanos ar suni (ar vai bez pavadas) kādā noteiktā teritorijā;</i></p> <p>6) iespējamo alternatīvu, kas neparedz tiesiskā regulējuma izstrādi, raksturojums, to ieviešanas trūkumi un priekšrocības.</p> <p><i>Iespējamās alternatīvas tiesiskā regulējuma izstrādei ir atkarīgas no konkrētās problēmsituācijas. Dažkārt viena un tā pati problēma var tikt risināta vairākos veidos: gan pašvaldībai izstrādājot tiesisko regulējumu, gan risinot problēmsituācijas esošo normatīvo aktu ietvaros; gan, piemēram, risinot problēmsituācijas pārrunu ceļā. Tādēļ aicinām pārlicināties, ka pastāv problēma, ko nav iespējams atrisināt, neizdodot saistošos noteikumus.</i></p>
--	--

Paskaidrojuma raksta 2. sadaļa “Fiskālā ietekme uz pašvaldības budžetu”

Šīs sadaļas mērķis ir sniegt prognozi par to, kādu ietekmi uz pašvaldību budžetiem atstās piedāvātais problēmas risinājums. Šī prognoze aptver gan ietekmi uz kārtējo saimniecisko gadu, gan nākamo vidējā plānošanas termiņa periodu. Jāprognozē gan ieņēmumi, gan izdevumi. Finansiālās ietekmes prognozi veic uz budžetu kopumā un, ja iespējams, nodala ieņēmumu un

izdevumu izmaiņas atsevišķās institūcijās, kuras nodrošina vai nākotnē nodrošinās projekta ieviešanu. Ja projektam ir ietekme uz budžetu, bet objektīvu iemeslu dēļ tā nav aprēķināma vai ir aprēķināma ļoti aptuveni, attiecīgajās ieņēmumu vai izdevumu ailēs norāda “*Nav precīzi aprēķināms*” un sniedz skaidrojumu, kādēļ aprēķinus nav iespējams veikt un kādas ir sagaidāmās izmaiņu tendences (kuras pozīcijas (ieņēmumus un izdevumus pašvaldību budžetos) un kādā virzienā (pieaug, samazināsies) projekts ietekmēs).²⁶

Ievērojot iepriekš minēto, šai sadaļā lūdzam ietvert saistošo noteikumu īstenošanas iespējamo fiskālās ietekmes prognozi uz pašvaldības budžetu. Vērtējot ietekmi uz pašvaldības budžetu, būtu jāsaprot, vai plānotais regulējums:

- ✓ samazina vai palielina ieņēmumu daļu;
- ✓ samazina vai palielina izdevumu daļu;
- ✓ kāda ir ietekme uz citām pozīcijām budžeta ieņēmumu vai izdevumu daļā (piemēram, vai, lai īstenotu saistošos noteikumus, jāsamazina finansējums citām pozīcijām);
- ✓ vai ir sniedzama informācija par nepieciešamajiem resursiem sakarā ar jaunu institūciju vai darba vietu veidošanu, esošo institūciju kompetences paplašināšanu, lai nodrošinātu saistošo noteikumu izpildi (saistībā ar 5., 6.sadaļu).

Vēršam uzmanību, ka labā prakse būtu ietvert arī attiecīgus aprēķinus.

Savukārt, ja saistošo noteikumu īstenošanai nav būtiskas fiskālās ietekmes uz pašvaldības budžetu, lūdzam to norādīt, kā arī, ja ietekme uz pašvaldības budžetu ir prognozējama, taču objektīvu iemeslu dēļ tā nav aprēķināma, to norāda, sniedzot skaidrojumu, kādēļ aprēķinus nav iespējams veikt un kādas ir sagaidāmās izmaiņu tendences.

Piemēram, šādi (*saistošie noteikumi par kapsētu uzturēšanu*):

Fiskālā ietekme uz pašvaldības budžetu, iekļaujot attiecīgus aprēķinus.	<ul style="list-style-type: none"> • Samazina vai palielina ieņēmumu daļu, piemēram, <i>noteikumu īstenošanas fiskālās ietekmes prognoze uz pašvaldības budžetu paredz budžeta ieņēmumus par kapsētas maksas pakalpojumu izmantošanu. 2022. gada budžetā ieņēmumi par maksas pakalpojumu izmantošanu X kapos bija 1163 eiro, Y kapos – 36214 eiro. No 2023. gada janvāra līdz jūnijam ieņēmumi X kapos bija 1140 eiro, Y kapos – 1913 eiro. Kapsētu ienākumiem kopumā ir tendence nedaudz samazināties sakarā ar to, ka ir samazināts pašvaldības veikto maksas pakalpojumu skaits – maksa saglabāta tikai par kapličas pakalpojuma izmantošanu.</i> • Samazina vai palielina izdevumu daļu, piemēram, <i>noteikumu īstenošanas fiskālās ietekmes prognoze uz pašvaldības budžetu paredz izdevumu daļu. Pašvaldības izdevumi 2022. gadā veicot kapsētu apsaimniekošanu X un Y kapos kopā bija 39661 eiro (atlīdzība) un 53219 eiro (atkritumu izvešana, maināmie paklāji, degviela, telekomunikācijas). No 2023. gada janvāra līdz jūnijam izdevumi abās kapsētās bija 24574 eiro (atlīdzība) un 10407 eiro (atkritumu izvešana, maināmie paklāji, degviela, telekomunikācijas). Kopumā izdevumi pieaugs, jo atkritumu apsaimniekošanas tarifs pieaug katru gadu. Citi būtiski izdevumi kapsētās 2023. gada budžetā nav paredzēti.</i> • Vai ir ietekme uz citām pašvaldības budžeta pozīcijām, piemēram, <i> citas budžeta pozīcijas pašvaldībai netiks ietekmētas, jo nav nepieciešama jaunu institūciju vai darba vietu izveide vai esošo institūciju kompetences paplašināšana, lai nodrošinātu saistošo noteikumu izpildi.</i>
---	--

²⁶ Skat. “Vadlīnijās sākotnējās ietekmes izvērtēšanai un novērtējuma ziņojuma sagatavošanai Vienotajā tiesību aktu izstrādes un saskaņošanas portālā”, Valsts kanceleja, 2021, pieejams: <https://tai.mk.gov.lv/anotacija>

Paskaidrojuma raksta 3. sadaļa “*Sociālā ietekme, ietekme uz vidi, iedzīvotāju veselību, uzņēmējdarbības vidi pašvaldības teritorijā, kā arī plānotā regulējuma ietekme uz konkurenci*”

Šīs sadaļas mērķis ir sniegt prognozi par to, kādā veidā piedāvātais problēmas risinājums ietekmēs sabiedrību, vidi un uzņēmējdarbību pašvaldības administratīvajā teritorijā.

Sociālā ietekme atspoguļo ietekmi uz cilvēku dzīvesveidu, kultūru, labsajūtu, sabiedrību kopumā, kā arī ietekmi uz konkrētām sabiedrības grupām, tai skaitā sociālās atstumtības riskam pakļautajām sabiedrības grupām, personu ar invaliditāti vienlīdzīgām iespējām un tiesībām, uz dzimumu līdztiesību.

Ietekme uz vidi vērojama gadījumos, ja ar saistošo noteikumu īstenošanu izraisītas tiešas vai netiešas pārmaiņas vidē, kuras ietekmē vai var ietekmēt cilvēku, viņa veselību un drošību, kā arī bioloģisko daudzveidību, augsni, zemes dzīles, ūdeni, gaisu, klimatu, ainavu, kultūras un dabas mantojumu, iespējamā pakļautība avāriju vai katastrofu riskiem un visu minēto jomu mijiedarbība.

Ietekme uz iedzīvotāju veselību, iekļaujot informāciju par to, vai saistošie noteikumi ietekmēs (piemēram, uzlabos, atjaunos, pasliktinās) vai neietekmēs cilvēku veselību, nodrošinās vienlīdzīgas tiesības un iespējas veselības jomā, radīs jaunas tiesības vai uzliks jaunus pienākumus veselības jomā.

Ietekme uz uzņēmējdarbības vidi pašvaldības teritorijā, norādot, vai ar saistošajiem noteikumiem tiks veicinātas uzņēmējdarbības aktivitātes, jaunu uzņēmumu veidošanās un esošo uzņēmumu attīstība un izaugsme, paaugstinot to konkurētspēju, kā arī kuri uzņēmēji ir saistošo noteikumu tiesiskā regulējuma mērķgrupa un vai tiesiskais regulējums radīs mērķgrupai jaunas tiesības, uzliks jaunus pienākumus vai nodrošinās vienlīdzīgas tiesības un iespējas, veicinās tiesību realizēšanu, uzlabos pakalpojumu pieejamību u.c.

Ietekme uz konkurenci, iekļaujot aktuālās situācijas aprakstu, situāciju un prognozes tirgū (attiecībā uz saistīto pakalpojumu vai preču pieejamību), paredzēto pasākumu atbilstības izvērtējumu brīvai un godīgai konkurencei.

Piemēram, šādi (*saistošie noteikumi par kapsētu darbību un uzturēšanu*):

<p>Sociālā ietekme, ietekme uz vidi, iedzīvotāju veselību, uzņēmējdarbības vidi pašvaldības teritorijā, kā arī plānotā regulējuma ietekme uz konkurenci</p>	<p>Sociālā ietekme: šai sadaļā ietver informāciju kāda ir paredzamā ietekme uz cilvēku dzīvesveidu, kultūru, labsajūtu, sabiedrību kopumā, kā arī ietekme uz konkrētām sabiedrības grupām, piemēram, <i>paredzama tieša ietekme, jo kapsētu esamība, kapsētu uzturēšana un lietošana, kapavietu piešķiršana, apbedīšana, kapavietas kopšana un uzturēšana ietver sabiedrības kā cilvēku kopienas esības pamattiesības, tradicionālo dzīvesveidu, dzīvesziņu un vērtības, vispārējos ētikas apsvērumus, kā arī dzīves un vides kvalitātes apsvērumu.</i></p> <p>Ietekme uz vidi: šai sadaļā ietver informāciju vai ar saistošo noteikumu īstenošanu paredzama tiešas vai netiešas pārmaiņas vidē, kuras ietekmē vai var ietekmēt cilvēku, viņa veselību un drošību, kā arī bioloģisko daudzveidību, klimatu, ainavu, kultūras un dabas mantojumu, piemēram, <i> tiek plānots, ka saistošo noteikumu īstenošana mazinās kapsētu ietekmes uz vidi teritoriāli lokālā līmenī, jo tiek paredzēta noteikta kārtība kapsētu kā īpašo teritoriju, kas izveidotas mirušo apbedīšanai, apsaimniekošanai un uzraudzībai.</i></p> <p>Ietekme uz iedzīvotāju veselību: šai sadaļā ietver informāciju, kāda ir plānotā ietekme uz iedzīvotāju veselību, iekļaujot informāciju par to, vai saistošie noteikumi: ietekmēs vai neietekmēs cilvēku veselību; nodrošinās vienlīdzīgas tiesības un iespējas veselības jomā; radīs jaunas tiesības vai uzliks jaunus pienākumus veselības jomā, piemēram, <i>konkrētajā gadījumā saistošie noteikumi par kapsētu darbību un uzturēšanu ietekmi uz iedzīvotāju veselību nerada.</i></p>
---	--

	<p>Ietekme uz uzņēmējdarbības vidi: šai sadaļā ietver informāciju vai ar saistošajiem noteikumiem tiks veicinātas uzņēmējdarbības aktivitātes, jaunu uzņēmumu veidošanās un esošo uzņēmumu attīstība un izaugsme, kā arī paaugstināta to konkurētspēja, norādot, kuri uzņēmēji ir saistošo noteikumu tiesiskā regulējuma mērķgrupa un vai tiesiskais regulējums radīs mērķgrupai jaunas tiesības, uzliks jaunus pienākumus vai nodrošinās vienlīdzīgas tiesības un iespējas, veicinās tiesību realizēšanu, uzlabos pakalpojumu pieejamību u.c., piemēram, <i>konkrētajā gadījumā saistošie noteikumi par kapsētu darbību un uzturēšanu ietekmi uz uzņēmējdarbības vidi nerada.</i></p> <p>Ietekme uz konkurenci: šajā sadaļā ietver aktuālās situācijas aprakstu, situāciju un prognozes tirgū (attiecībā uz saistīto pakalpojumu vai preču pieejamību), paredzēto pasākumu atbilstības izvērtējumu brīvai un godīgai konkurencei, piemēram, <i>saistošie noteikumi par kapsētu darbību un uzturēšanu neierobežo uzņēmējdarbības aktivitātes un komersantu, kas sniedz apbedīšanas pakalpojumus, konkurētspēju, jo noteikumos paredzētā kārtība nodrošinās apbedīšanas pakalpojumu sniedzējiem vienlīdzīgas tiesības un iespējas, tai skaitā komersantiem, kuri sniedz kremēšanas pakalpojumus un kopumā uzlabos pakalpojumu pieejamību.</i></p>
--	--

Paskaidrojuma raksta 4. sadaļa “Ietekme uz administratīvajām procedūrām un to izmaksām”

Šajā sadaļā norādāma institūcija, kurā privātpersona var vērsties saistošo noteikumu piemērošanā, kā arī galvenie procedūras posmi un privātpersonām veicamās darbības, ko paredz saistošo noteikumu projekts, tai skaitā akcentējams, kā piedāvātais regulējums maina līdzšinējo kārtību un kādas ir paredzētās administratīvo procedūru izmaksas.

Piemēram, šādi (*saistošie noteikumi par mājas (istabas) dzīvnieku turēšanu*):

<p>Ietekme uz administratīvajām procedūrām un to izmaksām gan attiecībā uz saimnieciskās darbības veicējiem, gan fiziskajām personām un nevalstiskā sektora organizācijām, gan budžeta finansētām institūcijām.</p>	<p><i>Lai ziņotu par pārkāpumiem, personas var vērsties pašvaldības policijā. Iesniegumi vai sūdzības ir iesniedzamas pašvaldības policijā, iesūtot uz elektronisko adresi: policija@policija.lv vai klātienē Gaismas ielā 1. Ja persona vēlas zinot par klaiņojošu mājas (istabas) dzīvnieku vai bezpalīdzīgā stāvoklī nonākušu savvaļas dzīvnieku, aicinām ziņot patversmei “Cauna”, tel.nr. 00000000, ar kuru pašvaldībai noslēgts līgums par šādu dzīvnieku izķeršanu, izmitināšanu un aprūpi. Par saistošo noteikumu piemērošanas jautājumiem personas ir tiesīgas ar iesniegumu vai sūdzību vērsties pašvaldības policijā vai pagastu pārvaldē, iesūtot uz elektronisko adresi: parvalde@parvalde.lv, vai klātienē Gaismas ielā 2, kā arī iesniedzot iesniegumu pašvaldības administrācijai, izmantojot elektronisko adresi dome@dome.lv, vai klātienē klientu apkalpošanas centrā Gaismas ielā 3.</i></p> <p><i>Administratīvā pārkāpuma procesu par saistošo noteikumu prasību pārkāpumiem līdz administratīvā pārkāpuma lietas izskatīšanai veic pašvaldības policija. Administratīvā pārkāpuma lietu izskata pašvaldības Administratīvā komisija.</i></p> <p><i>Saistošie noteikumi atšķirībā no līdzšinējās kārtības paredz, ka par klaiņojošu mājas (istabas) dzīvnieku vai bezpalīdzīgā stāvoklī nonākušu savvaļas dzīvnieku ir jāziņo patversmei, kura veic nepieciešamās darbības, tādējādi administratīvās procedūras tiek vienkāršotas, nodrošinot iespēju ziņot nepastarpināti.</i></p>
---	---

	<i>Nav paredzētas papildus administratīvo procedūru izmaksas. Papildus izmaksas attieksies tikai uz tām fiziskām un juridiskām personām, kuras būs pārkāpušas noteikumu prasības un kurām būs piemērots administratīvais sods.</i>
--	--

Paskaidrojuma raksta 5. sadaļa “Ietekme uz pašvaldības funkcijām un cilvēkresursiem”

Šajā sadaļā nepieciešams identificēt pašvaldību autonomo funkciju, kuras izpildei tiek izstrādāti saistošie noteikumi; kā arī apzināt pašvaldības cilvēkresursus, kas tiks iesaistīti saistošo noteikumu īstenošanā (tostarp, vai tiks paredzēti jauni pienākumi vai uzdevumi esošajiem darbiniekiem, veidotas jaunas darba vietas u.t.m).

Piemēram, šādi: (saistošie noteikumi par sabiedrisko kārtību):

Ietekme uz pašvaldības funkcijām un cilvēkresursiem.	<p><i>Saistošie noteikumi izstrādāti Pašvaldību likuma 4. panta pirmās daļas 14. punktā noteiktās pašvaldības autonomās funkcijas – piedalīties sabiedriskās kārtības un drošības nodrošināšanā, tostarp izveidojot un finansējot pašvaldības policiju – realizēšanai.</i></p> <p><i>Saistošo noteikumu izpildes nodrošināšanai nav nepieciešama jaunu institūciju izveide vai papildu cilvēkresursu piesaiste, jo pašvaldībā jau iepriekš attiecīgo funkciju pildīja pašvaldības policija.</i></p> <p>Pretējs piemērs būtu: <i>Saistošo noteikumu izpildes nodrošināšanai ir nepieciešama jaunu institūciju izveide un papildu cilvēkresursu piesaiste, jo pašvaldībā līdz šim nav bijusi izveidota pašvaldības policija un līdz 2023. gada 31. decembrim šādu funkciju īsteno X pašvaldības policija (pamatojoties uz noslēgto deleģēšanas līgumu). Uz 2024. gada 1. janvāri pašvaldībā būs izveidota pašvaldības policija ar plānotiem 10 darbiniekiem Ja šai sadaļā norāda, ka paredzēta jauna institūcijas izveide, lūdzam ņemt vērā, ka paskaidrojuma raksta 2. sadaļā “Fiskālā ietekme uz pašvaldības budžetu” jābūt atspoguļotām plānotajām izmaksām (aprēķiniem).</i></p>
--	---

Paskaidrojuma raksta 6. sadaļa “Informācija par izpildes nodrošināšanu”

Šajā nepieciešams atspoguļot saistošo noteikumu izpildē iesaistītās institūcijas, tai skaitā, vai paredzēta jaunu institūciju izveide, esošo likvidācija vai reorganizācija; izpildes nodrošināšanai nepieciešamos resursus un to pamatotību (nedublējot 2. sadaļā norādīto).

Piemēram, šādi: (saistošie noteikumi jomās, kur ietilpst pienākums izskatīt iesniegumu un pieņemt lēmumu par atļauju vai saskaņojumu izsniegšanu)

Izpildes nodrošināšana.	<p><i>Saistošo noteikumu izpildē nav paredzēts izveidot jaunas institūcijas, esošo likvidācija vai reorganizācija. Saistošo noteikumu izpilde, citstarp, ir saistīta ar pašvaldības administrācijā ietilpstošo institūciju nosaukumu maiņu, līdz ar to saistošo noteikumu izpildē ir iesaistītas attiecīgās pašvaldības administrācijas institūcijas.</i></p> <p><i>Izpildes nodrošināšana tiks veikta apstiprinātā pašvaldības budžeta ietvaros.</i></p> <p>Pretējs piemērs būtu: <i>Kopsakarā ar jaunu saistošo noteikumu regulējumu ir plānots izveidot jaunu komisiju – licencēšanas komisiju –, kuras mērķis ir izskatīt saņemtos pieteikumus (iesniegumus) reklāmas objektu un ielu tirdzniecības veikšanas vai organizēšanas atļauju saņemšanai un pieņemt lēmumu par atļaujas izsniegšanu. Komisijas sastāvā būs 6 locekļi (ietverot īsu pamatojumu, kādēļ noteikts šāds</i></p>
-------------------------	---

	<i>komisijas locekļu skaits) un tās sēdes notiks vienu reizi nedēļā vai atkarībā no saņemto pieteikumu skaita (īsi pamatojot, kas ietekmēs norises biežumu, piemēram, izskatāmo iesniegumu apjoms, biežums, sarežģītība u.tml.). Komisijas nolikums tiks izstrādāts un būs pieejams pašvaldības oficiālajā tīmekļvietnē.</i>
--	--

Paskaidrojuma raksta 7. sadaļa “Prasību uz izmaksu samērīgums pret ieguvumiem, ko sniedz mērķa sasniegšana”

Šajā sadaļā aicinām izvērtēt, vai saistošie noteikumi ir piemēroti iecerētā mērķa sasniegšanas nodrošināšanai un paredz tikai to, kas ir vajadzīgs minētā mērķa sasniegšanai, kā arī veikt samērīguma testu:

- ✓ vai pašvaldības izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai;
- ✓ vai nav saudzējošāku līdzekļu leģitīmā mērķa sasniegšanai;
- ✓ vai pašvaldības rīcība ir atbilstoša.

Piemēram, šādi (*saistošie noteikumi par pabalstiem un sociālajām garantijām, kas noteic pamata sociālās palīdzības pabalstus un pašvaldības papildus noteiktos sociālās palīdzības pabalsta veidus*):

Prasību un izmaksu samērīgumu pret ieguvumiem, ko sniedz mērķa sasniegšana.	<p><i>Saistošo noteikumu regulējums izstrādāts, lai īstenotu pašvaldības autonomo funkciju – nodrošināt iedzīvotājiem atbalstu sociālo problēmu risināšanā, kā arī iespēju saņemt sociālo palīdzību un sociālos pakalpojumus (Pašvaldību likuma 4. panta pirmās daļas 9. punkts – un ir piemērots iecerētā mērķa – sniegt atbalstu mazaizsargātām, nabadzības riskam pakļautām personu grupām, mājāsaimniecībām – sasniegšanas nodrošināšanai.</i></p> <p><i>Pašvaldības noteiktie pamata sociālās palīdzības pabalsti – garantētā minimālā ienākuma (turpmāk – GMI) pabalsts un mājokļa pabalsts – ir noteikti, ievērojot Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā noteikto. Savukārt papildu sociālās palīdzības pabalsti – pabalsts veselības aprūpei un pabalsts krīzes situācijās – noteikti, izvērtējot pašvaldības finanšu iespējas un apzinot pašvaldībā deklarēto personu vajadzības, izpildot izvirzīto mērķi – uzlabot pašvaldības iedzīvotāju sociālo un materiālo stāvokli</i></p> <p><i>Saistošajos noteikumos privātpersonām izvirzītās prasības ir veicamas administratīvā procesa ietvaros un, saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 18. pantu, ir bez maksas, ja likumā nav noteikts citādi. Ievērojot minēto, prasību un izmaksu samērīgumu nav nepieciešams analizēt, jo izvirzītās prasības papildus izmaksas privātpersonām nerada.</i></p> <p>Pretējs piemērs būtu: <i>gadījumos, kad ar saistošajiem noteikumiem tiek izvirzītas prasības personām, kas rada papildu izmaksas (finansiālo slogu), tad pašvaldībai ir jāizvērtē izvirzīto prasību samērīgumu pret ieguvumiem (rezultātu), kurus plānots sasniegt.</i></p>
---	---

Paskaidrojuma raksta 8. sadaļa “Izstrādes gaitā veiktās konsultācijas ar privātpersonām un institūcijām”

Šajā sadaļā nepieciešams atspoguļot kā izpaužas sabiedrības iesaiste pašvaldības darbā, proti, sabiedrības iesaiste pašvaldības saistošo noteikumu izstrādē, sniedzot ieskatu, kad sabiedrība tiek uzrunāta iesaistīties regulējuma izstrādē, kāda bijusi tās iesaiste un kā vērtēti sabiedrības viedokļi. Turklāt šāda informācija sniedzama arī gadījumā, ja viedokļi nav sniegti. Minētā

informācija nepieciešama, lai atspoguļotu, kā pašvaldība ir centusies sasniegt mērķgrupas, kā arī noskaidrot pēc iespējas plašākas sabiedrības viedokli. Nedrīkst veidoties situācija, ka šajā sadaļā pašvaldība nesniedz informāciju vispār vai ka saistošie noteikumi un to paskaidrojuma raksts nav bijuši ievietoti pašvaldības tīmekļvietnē sabiedrības viedokļa noskaidrošanai.

Piemēram, šādi (*piemērs no X pašvaldības saistošajiem noteikumiem – pašvaldības nolikums*):

<p>Izstrādes gaitā veiktās konsultācijas ar privātpersonām un institūcijām</p>	<p><i>Atbilstoši Pašvaldību likuma 46. panta trešajai daļai nolikums un tam pievienotais paskaidrojuma raksts sabiedrības viedokļa noskaidrošanai no 2023. gada 15. augusta līdz 2023. gada 29. augustam publicēts pašvaldības oficiālajā tīmekļvietnē www.x.lv.</i></p> <p><i>Pašvaldībā saņemts 1 priekšlikums no biedrības, kurā biedrība izsaka iebildumus par nolikuma projekta 88. punktā noteikto minimālo sliekšni, cik iedzīvotāju paraksti nepieciešami, lai ierosinātu publisko apspriešanu. Biedrības viedoklis ir izvērtēts un paskaidrojuma rakstā tiek sniegts šāds pārskats.</i></p> <p><i>Biedrības viedoklis</i></p> <p><i>Biedrības ieskatā, X pašvaldība ir kļūdaini interpretējusi Pašvaldību likuma 54. panta otro daļu, pieņemot, ka tai ir pienākums pašvaldības nolikumā ietvert minimālo sliekšni publiskās apspriešanas iniciēšanai. Biedrības ieskatā, dome lēmumā var noteikt minimālo iedzīvotāju skaitu (taču tas nav domes pienākums), kāds nepieciešams, lai šo publisko apspriešanu varētu uzskatīt par notikušu un publiskās apspriešanas rezultātus ņemt vērā, lemjot par publiskajai apspriešanai nodoto jautājumu.</i></p> <p><i>Pašvaldības viedoklis</i></p> <p><i>Pašvaldība nepiekrīt biedrības viedoklim, jo Pašvaldību likuma 54. panta otrajā daļā noteikts, ka publisko apspriešanu rīko pēc pašvaldības administratīvās teritorijas iedzīvotāju, iedzīvotāju padomes, domes vai domes priekšsēdētāja iniciatīvas un pamatojoties uz domes lēmumu. Ja publisko apspriešanu ierosina iedzīvotāji, pašvaldība var noteikt minimālo iedzīvotāju skaitu, kāds nepieciešams šādi apspriešanai. Pašvaldību likuma 49. panta pirmās daļas 7. punktā savukārt noteikts, ka pašvaldības nolikums ir saistošie noteikumi, kas nosaka tostarp kārtību, kādā organizējama publiskā apspriešana. Lasot šīs normas kopsakarā, kā arī ņemot vērā to, ka saistošie noteikumi ir vienīgais pašvaldības izdots ārējais normatīvais akts, kas ir saistošs jebkurai personai pašvaldības administratīvajā teritorijā, minimālais iedzīvotāju skaits, kāds nepieciešams publiskās apspriešanas ierosināšanai nosakāms pašvaldības nolikumā. [...].</i></p> <p><i>Citi viedokļi vai priekšlikumi noteiktajā laika periodā netika saņemti.</i></p>
--	---

Jautājumu gadījumā, aicinām sazināties ar VARAM Pašvaldību departamenta Pašvaldību pārraudzības nodaļu.

Materiālu sagatavots semināram "Sabiedrības līdzdalība pašvaldību normatīvo aktu izstrādē, attīstības plānošanā un īstenošanā", kurš īstenots Eiropas Savienības kohēzijas politikas programmas 2021. – 2027. gadam 5.1.1. specifiskā atbalsta mērķa "Vietējās teritorijas integrētās sociālās, ekonomiskās un vides attīstības un kultūras mantojuma, tūrisma un drošības veicināšana pilsētu funkcionālajās teritorijās" 5.1.1.2. pasākuma projekta Nr. 5.1.1.2/1/23/I/001 "Pašvaldību un plānošanas reģionu kapacitātes uzlabošana" ietvaros.