**Pašvaldību likums**

**Pašvaldības dalība biedrībās un nodibinājumos**

***Pašvaldību kopīgu interešu īstenošanai pašvaldības var dibināt kopīgas biedrības un nodibinājumus, ievērojot Pašvaldību likumā un Biedrību un nodibinājumu likumā noteikto.****[[1]](#footnote-1)*

***Dome var lemt par pašvaldības dalību biedrībā vai nodibinājumā, kas neatbilst noteiktajam, ja pašvaldības dalību biedrībā vai nodibinājumā paredz starptautiskie normatīvie akti, likums vai Ministru kabineta noteikumi vai pašvaldības dalība ir nepieciešama sabiedrības virzītas vietējās attīstības īstenošanai.****[[2]](#footnote-2)*

***Pašvaldības līdz 2023. gada 30. jūnijam likvidē to izveidotās biedrības un nodibinājumus, kas neatbilst noteiktajam, vai izbeidz savu dalību šādās biedrībās un nodibinājumos.****[[3]](#footnote-3)*

* **Biedrība** ir brīvprātīga personu apvienība, kas nodibināta, lai sasniegtu statūtos noteikto mērķi, kam nav pelņas gūšanas rakstura.[[4]](#footnote-4) Par biedrības dibinātājiem var būt fiziskās un juridiskās personas, kā arī tiesībspējīgas personālsabiedrības. Par sporta organizācijas dibinātājiem var būt arī sporta izglītības iestādes Sporta likuma izpratnē, kurām nav juridiskās personas statusa.[[5]](#footnote-5)
* **Nodibinājums**, arī fonds, ir mantas kopums, kurš nodalīts dibinātāja noteiktā mērķa sasniegšanai, kam nav peļņas gūšanas rakstura.[[6]](#footnote-6) Nodibinājumu var dibināt viena vai vairākas personas.[[7]](#footnote-7)

Biedrību un nodibinājumu likums neliedz arī publiskām personām dibināt un piedalīties biedrībās un nodibinājumos. Taču, ņemot vērā, ka biedrības un nodibinājumi ir sabiedrības biedrošanās un sabiedrības iniciatīvu īstenošanas instrumenti, rodas juridiska pretruna starp pašvaldību kā publisku personu un pašvaldību kā biedrības biedru vai nodibinājuma dibinātāju, jo īpaši tajos gadījumos, kad pašvaldība un biedrība vai nodibinājums ar tās dalību nonāk savstarpējās tiesiskās attiecībās. Šādā situācijā pašvaldība faktiski ir abās attiecību pusēs, kas nav juridiski korekti, kā arī rada augstu interešu konflikta un korupcijas risku.

Biedrību un nodibinājumu likuma mērķis ir **sekmēt demokrātiskas un pilsoniskas sabiedrības nostiprināšanu**.[[8]](#footnote-8) Nav pamata uzskatīt, ka pašvaldību kā publisku personu iesaiste biedrībās un nodibinājumos veicina likuma mērķa sasniegšanu.

Biedrību un nodibinājumu veidošana saistāma ar Latvijas Republikas Satversmē nostiprinātajām **cilvēka pamattiesībām – biedrošanās brīvību**. Saskaņā ar Latvijas Republikas Satversmes 102. pantu ikvienam ir tiesības apvienoties biedrībās, politiskās partijās un citās sabiedriskās organizācijās.

Satversmes 102. pantā ietvertais jēdziens “ikviens” aptver visas personas, kuras var būt pamattiesību subjekts: fiziskās personas, personu apvienības, privāto tiesību juridiskās personas. Šajā pantā ietvertajam jēdzienam “biedrība” ir autonoms saturs. Tas ietver visplašākajā veidā visas sabiedriskās organizācijas. Biedrošanās brīvība veido sistēmu ar citām Satversmē noteiktajām pamattiesībām un kalpo tām par papildu garantiju.[[9]](#footnote-9) Satversmes 102. pants turklāt aizsargā dažādus biedrošanās brīvības izpausmes veidus.[[10]](#footnote-10) Satversmes tiesa atzinusi, ka biedrošanās brīvība ir viens no demokrātiskas valsts iekārtas priekšnoteikumiem. Tā nodrošina personām iespēju aizsargāt savas tiesiskās intereses, apvienojoties kopīgu mērķu sasniegšanai.[[11]](#footnote-11)

Tāpat arī Eiropas Padomes rekomendācijās[[12]](#footnote-12) noteikts, ka **biedrībai un nodibinājumam** jāatbilst šādiem **kritērijiem**:

* neatkarīga (*non-governmental aspect*) – nedz valsts, nedz pašvaldība nenosaka vajadzību izveidot organizāciju, neietekmē mērķus, darbības metodes, pārvaldes institūciju;
* sabiedrības (vajadzību) iniciēta;
* nav peļņas gūšanas mērķa (*non-profit making*) – primārais jeb pamatmērķis ir saistīts ar biedrošanās brīvību;
* saimnieciskā darbība – kā instruments pamatmērķa sasniegšanai.

Tādējādi pašvaldību dalības biedrībās un nodibinājumos juridiskā daba konfliktē ar biedrību un nodibinājumu mērķi – nodrošināt privātpersonām Latvijas Republikas Satversmē garantētās tiesības biedroties, sekmēt demokrātiskas un pilsoniskas sabiedrības nostiprināšanu. **Biedrošanās ir privātpersonu tiesisko interešu īstenošanas forma, un publisku personu dalība neatbilst biedrību un nodibinājumu juridiskajai un filozofiskajai jēgai.**

* Pašvaldību likumā noteikto ierobežojumu mērķis ir **nepieļaut pašvaldības dalību biedrībā vai nodibinājumā tikai kā pašvaldības autonomās kompetences īstenošanas formu**. Proti, pašvaldības dalība šādā biedrībā vai nodibinājumā ir nepieciešama efektīvākai sadarbībai ar privātpersonām (vietējiem iedzīvotājiem un dažādām citām organizācijām), lai īstenotu kādu vietējai kopienai nozīmīgu projektu. Šis aspekts izriet no likumā ietvertās nostādnes, ka biedrības un nodibinājumi ir viena no formām, kādās privātpersonas īsteno Satversmes 102. pantā paredzēto biedrošanās brīvību, nevis forma, kādā pašvaldība īsteno tās autonomo kompetenci.

**Sporta likums**[[13]](#footnote-13) paredz, ka sporta izglītības iestāde, kurai nav juridiskās personas statusa, var būt par sporta kluba vai sporta federācijas biedru, ja ir saņemts attiecīgs tās dibinātāja pilnvarojums. Pašvaldības dibinātai sporta izglītības iestādei attiecīgu pilnvarojumu apstiprina ar pašvaldības domes lēmumu.

Vienlaikus nav identificēts cits normatīvais regulējums, kas paredzētu pašvaldības dalību biedrībā vai nodibinājumā, tai skaitā kā obligātu priekšnoteikumu, lai pašvaldība varētu realizēt savu kompetenci vai lai pašvaldība, tās iedzīvotāji vai citas personas varētu īstenot savas intereses kādā jomā.

Pašvaldību likuma izstrādes gaitā Zemkopības ministrija un biedrība “Latvijas Lauku forums” norādīja uz situāciju, kuras dēļ vēl būtu nepieciešams paredzēt pašvaldību dalību biedrībā kopā ar citām personām. Proti, Zemkopības ministrijas atbildībā esošo ES fondu atbalsta programmās tiek īstenota **LEADER jeb sabiedrības virzīta vietējās attīstības pieeja** un tās īstenošana dod iespēju, sadarbojoties vietējiem iedzīvotājiem, organizācijām, uzņēmējiem un pašvaldībām, pašiem noteikt savas teritorijas attīstības vajadzības un mērķus, sagatavojot vietējās attīstības stratēģiju.

Publisko un privāto partneru sadarbību īsteno **vietējās rīcības grupas** (VRG), kuras juridiskais statuss ir biedrība vai nodibinājums, un tās darbībā piedalās arī pašvaldības, kas ir biedri un nodrošina pārstāvniecību lēmumu pieņemšanā (padomes jeb lēmējinstitūcijas locekļi).

Pašvaldību pārstāvniecību VRG paredz ES likumdošana, nosakot, ka VRG sastāvā ir publisko un privāto vietējo sociālekonomisko interešu pārstāvji, nodrošinot, ka lēmumu pieņemšanu nekontrolē atsevišķa interešu grupa[[14]](#footnote-14) (tātad līdzvērtīga triju pušu pārstāvniecība – iedzīvotāji, uzņēmēji, pašvaldība). ES tiesību akti tieši neparedz, ka VRG ir organizējamas kā biedrības vai nodibinājumi, taču Zemkopības ministrija un iesaistītās organizācijas ir atzinušas, ka tā ir vienīgā iespējamā tiesiskā forma, kādā īstenot sabiedrības virzītu vietējo attīstību.[[15]](#footnote-15)

Līdz ar to ir būtiski saglabāt pašvaldību iespēju piedalīties vietējo rīcības grupu darbā, un likumā ir paredzēts izņēmums, ka pašvaldība var piedalīties arī biedrībās un nodibinājumos, kas īsteno sabiedrības virzītu vietējo attīstību.

Tomēr Pašvaldību likuma normā lietotie vārdi “**sabiedrības virzītas vietējās attīstības īstenošana**” nav tulkojami tikai kopsakarā ar konkrētu Eiropas Savienības projektu īstenošanu. “Sabiedrības virzīta vietējā attīstība” aptver dažādu vietējās attīstības projektu iniciatīvu īstenošanu. Vārdu “sabiedrības virzīta” jēga ir noteikt, ka attiecīgās biedrības vai nodibinājuma dibināšana ir nepieciešama galvenokārt vietējās kopienas iniciatīvu īstenošanai. Tātad biedrības vai nodibinājuma dibināšanas pamatā jābūt vietējās sabiedrības iniciatīvai, kā arī biedrībai vai nodibinājumam funkciju izpildē jāveicina attiecīgās administratīvās teritorijas attīstība.

Vienlaikus likums nosaka, ka pašvaldības dalībai nodibinājumā, lai īstenotu sabiedrības virzītu vietējo attīstību, ir jābūt **nepieciešamai**. Ar nepieciešamību saprot apstākļu kopumu, kas norāda uz to, ka tieši un tikai ar biedrību vai nodibinājumu kā organizācijas formu ir iespējams veikt tās funkcijas un sasniegt tos mērķus, kas konkrētajā gadījumā ir noteikti. Attiecībā uz minētās LEADER pieejas, kas tika izmantota par piemēru un paraugu likuma tiesiskā regulējuma izstrādē, īstenošanu jāpiemin, ka katrā tās ietvaros dibinātajā biedrībā vai nodibinājumā biedri pārstāv trīs grupas – publiskais sektors (pašvaldība), ekonomiskie partneri (komersanti) un iedzīvotāji (nevalstiskās organizācijas vai fiziskas personas). Līdz ar to, lai šo grupu pārstāvji varētu darboties vienā organizācijā kā līdzvērtīgi partneri, biedrības vai nodibinājuma dibināšana tika atzīta par vienīgo iespējamo formu kopīgu attīstības pasākumu īstenošanai.

Ievērojot minēto, lai pašvaldības dome lemtu par biedrības vai nodibinājuma dibināšanu vai dalības saglabāšanu, tai **vispusīgi jāizvērtē visas** iespējamās attiecīgo pasākumu īstenošanas **formas un jākonstatē tieši biedrības vai nodibinājuma** dibināšanas (vai dalības tajā) nepieciešamība, ievērojot arī Biedrību un nodibinājumu likumā noteiktos biedrības un nodibinājuma jēdzienus un darbības pamatprincipus.

* Pašvaldību likums **neparedz konkrētu kārtību, kādā pašvaldība izvērtē** savas dalības biedrībā vai nodibinājumā atbilstību likuma prasībām, bet uzliek pašvaldībai pienākumu izbeigt dalību organizācijās, kas neatbilst likuma prasībām. Tāpat arī likums neparedz pienākumu domei pieņemt lēmumu par dalības saglabāšanu biedrībā vai nodibinājumā – lēmums ir jāpieņem tajā gadījumā, kad pašvaldības dalībai nav tiesiska pamata. Atbilstoši Pašvaldību likuma 10. panta pirmās daļas 9. punktam[[16]](#footnote-16) **lēmumu par pašvaldības dalības izbeigšanu** organizācijā **pieņem** pašvaldības **dome**.[[17]](#footnote-17)

Pašvaldību likuma pārejas noteikumu 10. punkta nosacījums[[18]](#footnote-18) attiecas uz **visām** biedrībām un nodibinājumiem, kuros pašvaldība ir biedra vai dibinātāja statusā, **neatkarīgi no organizācijas dibināšanas vai pašvaldības iestāšanās tajā brīža**.

Turklāt jāņem vērā, ka biedrības biedrs (arī nodibinājuma dibinātājs) juridiski ir **pašvaldība kā juridiska persona**, jo šāda statusa nav pašvaldības izveidotām institūcijām.[[19]](#footnote-19) Pašvaldības iestāde var darboties biedrībā vai nodibinājumā pašvaldības vārdā, ja dome ir lēmusi par šādu pilnvarojumu un ārējie normatīvie akti to pieļauj, bet iestāde nav uzskatāma par biedrības biedru.

* Tātad pašvaldības dalība biedrībā vai nodibinājumā nevar būt par priekšnoteikumu vai nepieciešamību pašvaldības funkciju sekmīgai un tiesiskai izpildei. Biedrību un nodibinājumu iesaisti tieši pašvaldības funkciju izpildē iespējams īstenot, slēdzot līdzdalības vai deleģēšanas līgumus Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajā kārtībā.

Sagatavoja:

**Marta Bergmane**, Pašvaldību departamenta direktora vietniece – Pašvaldību darbības tiesiskā nodrošinājuma nodaļas vadītāja

Aktualizēts 10.03.2023.

1. Pašvaldību likuma 79. panta pirmā daļa [↑](#footnote-ref-1)
2. Pašvaldību likuma 79. panta trešā daļa [↑](#footnote-ref-2)
3. Pašvaldību likuma pārejas noteikumu 10. punkts [↑](#footnote-ref-3)
4. Biedrību un nodibinājumu likuma 2. panta pirmā daļa [↑](#footnote-ref-4)
5. Turpat – 23. panta pirmā un 1.1 daļa [↑](#footnote-ref-5)
6. Turpat – 2. panta otrā daļa [↑](#footnote-ref-6)
7. Turpat – 86. panta pirmā daļa [↑](#footnote-ref-7)
8. Turpat – 1. panta pirmā daļa [↑](#footnote-ref-8)
9. Satversmes tiesas 2018. gada 26. aprīļa spriedums lietā Nr. 2017-18-01 – 18. punkts. S*al. sk.: Neimanis J. 102. panta komentārs. Grām.: Balodis R. (zin. red.) Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 395.–412. lpp.* [↑](#footnote-ref-9)
10. Turpat. S*al.: Satversmes tiesas 2014. gada 23. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2013-15-01 8. punkts* [↑](#footnote-ref-10)
11. Turpat. S*k. arī Satversmes tiesas 2013. gada 10. maija sprieduma lietā Nr. 2012-16-01 17. punktu* [↑](#footnote-ref-11)
12. CM/Rec(2007)14 [↑](#footnote-ref-12)
13. 10. panta 3.1 daļa [↑](#footnote-ref-13)
14. Esošajā periodā – Regula 1303/2013 32. pants 2. b), jaunajā periodā – Regula 2021/1060 31. pants 2. b) [↑](#footnote-ref-14)
15. Pašvaldību dalība biedrībās un nodibinājumos. Pieejams: [https://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimasNotikumi.nsf/  
    0/f2b7be5e8a56ff6fc22587f30032c90a/$FILE/Pasvaldibu\_daliba\_biedribas\_izvertejums\_231121.pdf](https://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimasNotikumi.nsf/0/f2b7be5e8a56ff6fc22587f30032c90a/$FILE/Pasvaldibu_daliba_biedribas_izvertejums_231121.pdf) [↑](#footnote-ref-15)
16. Tikai domes kompetencē ir likumā noteiktajā kārtībā izveidot, reorganizēt un likvidēt pašvaldības kapitālsabiedrības un nodibinājumus, kā arī lemt par dalību kapitālsabiedrībās, biedrībās un nodibinājumos. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ja nepieciešams konkrēts skaidrojums par Biedrību un nodibinājuma likuma piemērošanu, aicinām vērsties Tieslietu ministrijā! [↑](#footnote-ref-17)
18. Pašvaldības līdz 2023. gada 30. jūnijam likvidē to izveidotās biedrības un nodibinājumus, kas neatbilst šā likuma 79. pantā noteiktajam, vai izbeidz savu dalību šādās biedrībās un nodibinājumos. [↑](#footnote-ref-18)
19. Sporta likuma 10. panta 3.1 daļā ir paredzēts izņēmums, lai gan par dalību jebkurā gadījumā lemj pašvaldības dome, un iestāde biedrībā pārstāv pašvaldību. [↑](#footnote-ref-19)