**Vadlīnijas saistošo noteikumu izstrādei par sabiedrisko kārtību**

Saskaņā ar Pašvaldību likuma 47. panta otro daļu saistošie noteikumi par sabiedriskās kārtības nodrošināšanu publiskās vietās nosūtāmi VARAM izvērtēšanai un atzinuma sniegšanai.

Saskaņā ar Pašvaldību likuma 4. panta pirmās daļas 14. punktu pašvaldība piedalās sabiedriskās kārtības un drošības nodrošināšanā, tostarp izveidojot un finansējot pašvaldības policiju. Pašvaldību likuma 45. panta pirmās daļas 1. punkts paredz, ka dome ir tiesīga izdot saistošos noteikumus un paredzēt administratīvo atbildību par to pārkāpšanu, nosakot administratīvos pārkāpumus un par tiem piemērojamos administratīvos sodus, ja likumos nav noteikts citādi, par sabiedriskās kārtības nodrošināšanu publiskās vietās.

**Kas jāņem vērā, izstrādājot saistošos noteikumus**

* 1. Ministru kabineta 2009.gada 3.februāra noteikumi Nr.108 “Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumi”.
	2. Administratīvās atbildības likuma 2. panta ceturtā daļa noteic, ka pašvaldību dome ir tiesīga izdot saistošos noteikumus, paredzot administratīvo atbildību par to pārkāpšanu. Saistošajiem noteikumiem administratīvās atbildības jomā jāatbilst augstāka juridiskā spēka normatīvajiem aktiem, tostarp Administratīvās atbildības likuma materiālajām un procesuālajām tiesību normām.

Pašvaldību likuma 45. panta pirmā un otrā daļa noteic jautājumu loku, kuros dome ir tiesīga izdot saistošos noteikumus, paredzot administratīvo atbildību par to pārkāpšanu, ja likumos nav noteikts citādi. Kā viena no šādām jomām ir sabiedriskās kārtības nodrošināšana publiskās vietās. Tomēr pašvaldības nevarētu regulēt jautājumus, kas attiecas uz sabiedrisko kārtību valstiskā līmenī, sabiedrības interesēm un drošību kopumā. Tas nozīmē, ka katrā konkrētajā gadījumā pašvaldības saistošajos noteikumos paredzētā rīcība, kas vērsta uz sabiedriskās kārtības jomā ietilpstošas tiesiskās intereses aizsardzību, analizējama kopsakarā ar nozaru likumos esošo regulējumu.[[1]](#footnote-1)

* 1. Sabiedriskās kārtības jomu regulē Administratīvo sodu likums par pārkāpumiem pārvaldes, sabiedriskās kārtības un valsts valodas lietošanas jomā (turpmāk - administratīvo sodu likums), kurā noteikta atbildība par tādiem pārkāpumiem sabiedriskās kārtības jomā kā, piemēram, aizlieguma atrasties uz ūdenstilpes ledus pārkāpšana (9. pants), alkoholisko dzērienu vai citu apreibinošo vielu lietošana publiskā vietā vai atrašanās publiskā vietā reibuma stāvoklī (10. pants), sīkais huligānisms (11. pants), maznozīmīga miesas bojājuma nodarīšana (12. pants). Attiecīgi nav pamata uzskatīt, ka likumdevējs nav paredzējis izsmeļošu regulējumu šajā jautājumā – pašvaldību saistošajos noteikumos nav pieļaujams paredzēt administratīvo atbildību par rīcību, ko aptver likumā ietvertie pārkāpumi sabiedriskās kārtības jomā.

Pašvaldībai jāizvērtē sabiedriskās kārtības mērķa sasniegšanas efektivitāte un to, vai administratīvais sods spēs mazināt konstatēto problēmsituāciju skaitu, apmēru un izplatību sabiedrībā, kā arī, vai ar administratīvā pārkāpuma procesā esošajiem līdzekļiem būs iespējams šādas situācijas konstatēt, izmeklēt un pierādīt.[[2]](#footnote-2) *Piemēram, nosakot administratīvo atbildību par pelnu kaisīšanu no māju balkoniem jāņem vērā un objektīvi jāizvērtē, vai pašvaldībai būs iespējams veikt procesuālās darbības (konstatēt likumpārkāpumu) un vai ir iespējams pārtraukt likumpārkāpumu, ņemot vērā, ka darbība tiek veikta personas īpašumā.*

Nav atbalstāma prakse paredzēt administratīvo atbildību par tādiem pārkāpumiem kā sabiedriskās lietošanas objektu bojāšana, tostarp, kas saistīta ar ēku, publisko labiekārtojuma elementu apzīmēšanu, skrāpēšanu, griešanu, dedzināšanu u.tml. Pēdējie minētie pārkāpumi ir apšaubāmi ne tikai administratīvās atbildības jomas normatīvo aktu aspektā, bet arī Krimināllikumā noteiktā huligānisma un mantas bojāšanas aspektā, kad sveša manta tīši iznīcināta vai bojāta aiz huligāniskām tieksmēm ar dedzināšanu vai citādā vispārbīstamā veidā. *Piemēram, pašvaldību saistošajos noteikumos sabiedriskās kārtības jomā nav pieļaujams paredzēt administratīvo atbildību par rīcību, ko aptver administratīvo sodu likuma 11. panta pirmajā daļā paredzētais sīkais huligānisms (piemēram, par trokšņošanu, ja tā traucē apkārtējo personu mieru vai sabiedrisko kārtību, lamāšanos publiskā vietā, skaļas mūzikas klausīšanos pašvaldībā esošajā parkā, kultūras vai sporta pasākumu norises traucēšanu, spļaušanu un dabisko vajadzību nokārtošanu tam neparedzētā publiskā vietā). Turklāt pašvaldībai nav tiesību noteikt administratīvo atbildību ne tikai par rīcību, kas pilnībā atbilst sīkā huligānisma pazīmēm, bet arī par rīcību, kam piemīt tikai daļa šo pazīmju (t.i., paredzēt stingrāku vai mazāk stingrāku regulējumu). Tādējādi pašvaldība nevar paredzēt administratīvo atbildību, piemēram, tikai par vispārpieņemto uzvedības normu pārkāpšanu vai nepieklājīgu uzvedību kā tādu.*

* 1. Pašvaldībai, izstrādājot administratīvās atbildības regulējumu, ir jāpamato administratīvās atbildības noteikšanas nepieciešamība. *Piemēram, nav pamatoti pašvaldību saistošajos noteikumos paredzēt administratīvo atbildību par dzīvnieku labturības prasību pārkāpšanu. Administratīvo atbildību par to jau paredz Dzīvnieku aizsardzības likuma 57. pant, tāpat nav pamatoti paredzēt administratīvo atbildību par pārkāpumiem, kas saistīti ar piesārņojošu darbību, piemēram, atkritumu izmešanu, ūdens piesārņošanu. Administratīvo atbildību par to jau paredz Atkritumu apsaimniekošanas likuma IX. nodaļa, likuma “Par piesārņojumu” XII. nodaļa un Ūdens apsaimniekošanas likuma IX. nodaļa utt.*
	2. Paredzot saistošajos noteikumos administratīvo atbildību par noteiktu pārkāpumu, ir jāievēro Tieslietu ministrijas 2016.gada 7.novembra informatīvajā ziņojumā “Nozaru administratīvo pārkāpumu kodifikācijas ieviešanas sistēmas īstenošana”[[3]](#footnote-3) ietvertās rekomendācijas.

Papildus vēršam uzmanību, ka Tieslietu ministrija ir izsūtījusi vēstuli visām pašvaldībām[[4]](#footnote-4), sniedzot viedokli par pašvaldību saistošajiem noteikumiem administratīvās atbildības jomā. Tieslietu ministrija vērsa uzmanību, ka Administratīvās atbildības likuma 2. panta ceturtā daļa noteic, ka pašvaldību dome ir tiesīga izdot saistošos noteikumus, paredzot administratīvo atbildību par to pārkāpšanu, likuma "Par pašvaldību" noteiktajos gadījumos. Likumu "Par pašvaldību" aizstājis Pašvaldību likums, kurš stājās spēkā 2023. gada 1. janvārī. Tiesības pašvaldības saistošajos noteikumos regulēt administratīvās sodīšanas jautājumus ir pakārtotas Pašvaldību likuma regulējumam. Pašvaldību likuma 45. panta pirmā un otrā daļa noteic jautājumu loku, kuros dome ir tiesīga izdot saistošos noteikumus, paredzot administratīvo atbildību par to pārkāpšanu, ja likumos nav noteikts citādi. Izstrādājot administratīvās atbildības regulējumu, pašvaldībai ir jāpamato administratīvās atbildības noteikšanas nepieciešamība. Tieslietu ministrija vēstulē noradīja, ka jāņem vērā administratīvā akta prioritātes principa ievērošana, proti, administratīvajā procesā radies jautājums ir risināms ar administratīvā procesa līdzekļiem.[[5]](#footnote-5) Vienlaikus vēstulē teikts, ka pašvaldībām ir jāatturas no administratīvās atbildības noteikšanas ne tikai gadījumos, kad minētais pārkāpums paredzēts attiecīgo nozaru regulējošajos likumos, bet arī tad, kad likumdevējs apzināti ir atteicies paredzēt administratīvo atbildību kādā jautājumā. Piemēram, likumdevējs par normatīvo aktu pienākumu nepildīšanu kādā jomā paredzējis izmantot alternatīvus līdzekļus – administratīvā akta un tā nosacījumu (uzdevumu) piespiedu izpildi (piemēram, piespiedu naudu vai aizvietotājizpildi).

* 1. Sabiedriskās kārtības prasības var noteikt attiecībā uz sabiedriski pieejamām vietām. Savukārt privātpersonām piederošu īpašumu lietošanu nosaka tās īpašnieks. Tādejādi pašvaldība nav tiesīga noteikt prasības un kārtību, kādā lietojams privātīpašums.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka īpašuma tiesības var ierobežot, ja ierobežojumi ir attaisnojami, proti, ja tie ir noteikti saskaņā ar likumu, tiem ir leģitīms mērķis un tie ir samērīgi.[[6]](#footnote-6) Attiecīgajam likumam, kas paredz tiesības noteikt īpašuma tiesību ierobežojumus, ir pietiekami skaidri jānosaka kompetentajai institūcijai piešķirto pilnvaru apjoms un to īstenošanas veids, ņemot vērā noteiktā līdzekļa leģitīmo mērķi, lai sniegtu indivīdam adekvātu aizsardzību pret patvaļīgu iejaukšanos. Leģitīma mērķa esamība liecina par to, ka īpašuma tiesību ierobežojums ir noteikts sabiedrības interesēs.[[7]](#footnote-7) Ja īpašuma tiesību ierobežojumam nav leģitīma mērķa vai tas neatbilst samērīguma principam, tad tiesību norma, kurā ierobežojums noteikts, ir prettiesiska un neatbilst Satversmes 105. pantam. Tiesību norma, kurā noteikts īpašuma tiesību ierobežojums, atbilst samērīguma principam.[[8]](#footnote-8)

* 1. Administratīvās atbildības likuma 115. panta trešā daļa noteic, ka pašvaldības saistošajos noteikumos paredzēto sodu piemērošanai administratīvā pārkāpuma procesu veic šā panta pirmajā daļā minēto pašvaldību iestāžu amatpersonas, kā arī citas pašvaldības saistošajos noteikumos pilnvarotās pašvaldību iestāžu amatpersonas. Līdz ar to saistošajos noteikumos var pilnvarot tikai pašvaldību iestāžu amatpersonas veikt administratīvā pārkāpuma procesu.
	2. No likumības principa izriet, ka normatīvais akts nedrīkst saturēt pārlieku neskaidras tiesību normas. Attiecīgi saistošo noteikumu punktā, kas paredz noteikt administratīvo atbildību, ir jābūt ietvertām skaidrām darbības vai bezdarbības izpausmēm par kurām personu paredzēts sodīt. Ir pietiekoši, ja persona no attiecīgā normas formulējuma var secināt, kāda rīcība veidos viņa atbildību.[[9]](#footnote-9) Administratīvās atbildības jomā nav atbalstāma blanketu tiesību normu (tiesību normu, kas neformulē patstāvīgu pārkāpumu, bet atsauces uz citām noteikumu normām), ciktāl tās skaidri neļauj saskatīt, uz ko attiecas norāde un kādā mērā tā attiecas uz atbildības piemērošanas nosacījumiem, veidošana. Gadījumā, kad pārkāpumu ir iespējams definēt, tiesību normas izdevējam ir pienākums pieņemt tādas normas, kurās ir skaidri definēti priekšnoteikumi personas sodīšanai. *Piemēram, nav atbalstāma administratīvo pārkāpumu sastāvu veidošana, atsaucoties tikai uz saistošo noteikumu punktiem vai pat veselām nodaļām, neidentificējot darbības vai bezdarbības izpausmes par kurām personu paredzēts sodīt.*
	3. Attiecībā uz naudas sodu noteikšanu par administratīvo pārkāpumu, informējam, ka pastāv divas metodes:

Pirmā, kas ir visbiežāk sastopamā metode ir noteikt minimālo un maksimālo naudas sodu par konkrētu pārkāpumu, tādējādi tiesību piemērotājam, vadoties no lietas apstākļiem un pārkāpēja personības, katrā konkrētā lietā jānosaka naudas sods tiesību normā paredzētajās robežās.

Otrā metode ir tāda, ka tiesību normas izdevējs paredz tā dēvētos fiksētos sodus. Tas, vai izvēlēties vienu vai otru metodi, ir lietderības apsvērums. Tomēr jāņem vērā, ka, izvēloties otro metodi, pārkāpuma raksturam jābūt tādam, kurā ir maz izvērtējamo elementu un ir paredzams, ka pārkāpumu izdarīšanas faktiskie apstākļi būs salīdzināmi. Turklāt ir jāievēro Administratīvās atbildības likuma 16. pantā paredzētais naudas soda regulējums.[[10]](#footnote-10)

*Vēršam uzmanību, ka otrās metodes pielietošana ir izņēmuma gadījums, nevis standarta situācija nosakot naudas sodu.*

* 1. Paredzot soda apmēra robežas, uzmanība jāpievērš sankcijas efektivitātei (tostarp, lai sods būtu efektīvs, tam ir jābūt samērīgam arī ar personas ienākumiem). Soda mērķa sasniegšanai labāk atbilst situācijas, kad tiesību normas izdevējs sankcijā paredzējis dažādas individuālas sekas fiziskai personai un juridiskajai personai, ievērojot, ka potenciālā nodarījuma sekas var būtiski atšķirties. Lai gan tas neizslēdz iespēju, ka salīdzināmos apstākļos esošai fiziskai un juridiskai personai tiktu piemērots vienāda apmēra naudas sods, tomēr minētais jautājums būtu izvērtējams pie katra administratīvā atbildības pamata noteikšanas.

Vadlīnijas aktualizētas 31.03.2023.

Kontaktinformācija:

Agris Buzēns, Pašvaldību departamenta Pašvaldību pārraudzības nodaļas vecākais eksperts

agris.buzens@varam.gov.lv, tālr. 66016719

Aigars Cibuļskis, Pašvaldību departamenta Pašvaldību pārraudzības nodaļas vecākais eksperts

aigars.cibulskis@varam.gov.lv, tālr. 67026919

1. Autoru kolektīvs. E. Danovska un G. Kūtra zinātniskajā redakcijā. Administratīvo pārkāpumu tiesības. Administratīvās atbildības likuma skaidrojumi. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2020, 74. lpp [↑](#footnote-ref-1)
2. Autoru kolektīvs. E. Danovska un G. Kūtra zinātniskajā redakcijā. Administratīvo pārkāpumu tiesības. Administratīvās atbildības likuma skaidrojumi. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2020, 55. lpp. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40404107> [↑](#footnote-ref-3)
4. Viedoklis pausts Tieslietu ministrijas 2023. gada 1. februāra vēstule Nr. 1-17/356 [↑](#footnote-ref-4)
5. Danovskis E. Administratīvās atbildības likuma pamatnoteikumu svarīgākās nostādnes. Grām.: Satversmē nostiprināto vērtību aizsardzība: dažādu tiesību nozaru perspektīva. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2019, 466. lpp. [↑](#footnote-ref-5)
6. Satversmes tiesas 2008. gada 22. decembra sprieduma lietā Nr.2008-11- 01 9. punkts [↑](#footnote-ref-6)
7. Satversmes tiesas 2009. gada 13. februāra sprieduma lietā Nr. 2008-34-01 19. punktu [↑](#footnote-ref-7)
8. Satversmes tiesas 2009. gada 13. februāra sprieduma lietā Nr. 2008-34-01 20. punktu [↑](#footnote-ref-8)
9. M. Leja Krimināltiesību aktuālie jautājumi un to risinājumi Latvijā, Austrijā, Šveicē, Vācijā. Noziedzīga nodarījuma uzbūve; cēloņsakarība; vaina; krimināltiesību normu interpretācija un spēks laikā. I daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2019, 79. lpp. [↑](#footnote-ref-9)
10. Administratīvo pārkāpumu tiesības. Administratīvās atbildības likuma skaidrojumi. Sagatavojis autoru kolektīvs. E. Danovska un G. Kūtra zinātniskajā redakcijā. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2020, 60.-61. lpp [↑](#footnote-ref-10)