

LATVIJAS UNIVERSITĀTE
JURIDISKĀ FAKULTĀTE
TIESĪBU TEORIJAS UN VĒSTURES KATEDRA

**LIKUMDEVĒJA PIEŠKIRTĀ PILNVAROJUMA IZDOT
ĀRĒJOS NORMATĪVOS AKTUS ROBEŽU NOTEIKŠANA**

MAĢISTRA DARBS

Profesionālā maģistra studiju
programmas „Tiesību zinātne”
4.semestra studente
Olga Beketova
Studenta apliecības nr.: ob10032

Darba vadītājs:
Dr.iur. Jānis Pleps

RĪGA 2015

ANOTĀCIJA

Maģistra darba “Likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma izdot ārējos normatīvos aktus robežu noteikšana” mērķis ir izstrādāt metodoloģiju un noteikt pilnvarojuma robežu noteikšanas kritērijus, lai pārbaudītu uz likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma izdoto ārējos normatīvo aktu spēkā esamību. Darba ietvaros tiek pētīta pilnvarojuma jēdziena izpratne, apskatītas Latvijas tiesību sistēmā esošo subjektu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, to īpatnības un ierobežojumi. Maģistra darbā tiek izstrādāta juridiskā metode – pilnvarojuma pārbaude, kas tiek veikta tiesību normas spēkā esamības pārbaudes ietvaros. Ar pilnvarojuma pārbaudes palīdzību, kurā ietverti formālie un materiālie priekšnoteikumi, var noteikt, vai netiek pārkāpts likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma apjoms. Maģistra darbā ir iekļauta arī uz pilnvarojuma pamata izdoto ārējo normatīvo aktu piemērošanas problemātikas izpēte tiesu praksē. Pētījuma rezultātā tiek secināts, ka, veicot pilnvarojuma pārbaudi, tiek ievēroti vairāki tiesību nozarē svarīgi tiesību principi. Tiesību normu atbilstība likumdevēja pilnvarojumam nozīmē, ka tiesību normu ir spēkā esoša un konstitucionāla, pretējā gadījumā tās izdevējs ir rīkojies *ultra vires*.

Atslēgvārdi: likumdevējs, Ministru kabinets, noteikumi, pilnvarojums, ārējie normatīvie akti, *ultra vires*.

ANNOTATION

Master thesis “Determination of the authorization limits granted by legislator to issue external legislative acts” aim is to develop a methodology and to define the criteria for determining the authorization limits, to check the force of external legislative acts issued on the authorization granted by legislator. Within the framework of thesis the concept of authorization, subjects right to the issue external legislative acts in Latvian legal system, their characteristics and restrictions are studied. In the Master thesis legal method is developed – the authorization test which is applied in the frame of checking the force of external legislative acts. With the help of authorization test, which includes formal and material precondition, it can be determined whether the amount of the authorization granted by legislator has been breached. Master thesis also includes enforcement problematic of the external legislative acts issued on the authorization in judicial practice. As a result of the thesis conclusions has been made that by performing the authorization test many important principles of law are being observed. Conformity of the legal norms with authorization granted by legislator means that legal norm is valid and constitutional, otherwise its publisher has acted *ultra vires*.

Keywords: legislator, the Cabinet, authorization, external legislative acts, *ultra vires*.

SATURS

ANOTĀCIJA	2
ANNOTATION	3
IEVADS	5
1. PILNVAROJUMA PĀRBAUDES NOZĪME TIESĪBU NORMU PIEMĒROŠANĀ.....	8
2. LIKUMDEVĒJA PIEŠĶIRTĀ PILNVAROJUMA JĒDZIENS UN VEIDI	11
2.1. Pilnvarojuma jēdziena izpratne.....	11
2.2. Ministru kabineta tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.....	14
2.3. Ministra tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.....	22
2.4. Autonomās iestādes tiesības izdot ārējos normatīvos aktus	24
2.5. Pašvaldības tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.....	29
3. PILNVAROJUMA ROBEŽU NOTEIKŠANAS METODOLOĢIJA.....	32
3.1. Pilnvarojuma pārbaude kā juridiskā metode	32
3.2. Pilnvarojumam izvirzāmie formālie priekšnoteikumi.....	33
3.3. Pilnvarojumam izvirzāmie materiālie priekšnoteikumi	38
3.4. Būtiskuma teorija jeb likumdevēja ekskluzīvā kompetence	42
4. PILNVAROJUMA PIEMĒROŠANAS PROBLEMĀTIKA TIESU PRAKSĒ	46
4.1. Tiesas tiesības vērsties Satversmes tiesā	46
4.2. Tiesas tiesības nepiemērot tiesību normu.....	50
KOPSAVILKUMS	54
IZMANTOTĀS LITERATŪRAS UN JURIDISKO AKTU SARAKSTS.....	56

IEVADS

Mūsdienās sabiedriskās attiecības arvien vairāk tiek regulētas ar tiesību normām, balansējot starp tiesību funkciju nodrošināšanu un nepārtraukti augošo pieņemto ārējo normatīvo aktu skaitu, kura lielākās daļas izdošanas tiesiskais pamats ir likumdevēja piešķirtais pilnvarojums. Šis tiesību institūts tiesību normu piemērotājam liek saskarties ar vairākiem nozīmīgiem jautājumiem, lai noskaidrotu tiesību normas spēkā esamību.

Latvijas tiesību sistēmā zināmākie subjekti, kuriem līdztekus likumdevējam ir piešķirtas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, ir Ministru kabinets un pašvaldības. Taču papildus šiem pēdējā laikā ir aktualizējies jautājums par šādu tiesību piešķiršanu autonomām iestādēm un ministriem. Papildus uz darba aktualitāti norāda arī Satversmes tiesā skatīto lietu skaits, kurās tiek vērtēts, vai Ministru kabinets ir rīkojies *ultra vires* jeb ārpus pilnvarojuma. Tāpat arī rodas jautājums, vai ir iespējams atvieglot likumdevēja darbu ar pilnvarojuma palīdzību, nepārkāpjot varas dalīšanas principu. Līdz ar to tiek izstrādāts pētījums par pilnvarojuma institūtu, tā attīstību un problēmgadījumiem, ar kuriem jāaskaras tiesību normu piemērotājam.

Maģistra darba mērķis ir izstrādāt metodoloģiju un noteikt pilnvarojuma robežu noteikšanas kritērijus, lai pārbaudītu uz likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma izdoto ārējo normatīvos aktu spēkā esamību.

Maģistra darba uzdevumi:

1. noteikt pilnvarojuma pārbaudes nozīmīgumu un nepieciešamību;
2. noskaidrot un analizēt subjektus, kam ir piešķirtas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus;
3. aplūkot vispārējā un speciālā pilnvarojuma jēdzienus un to vēsturisko attīstības gaitu;
4. izstrādāt pilnvarojuma pārbaudes kā juridiskās metodes nosacījumus, ietverot pilnvarojumam apjomam izvirzāmos formālos un materiālos priekšnoteikumus;
5. analizēt tiesu praksi, izvērtējot tiesu kompetenci vērsties Satversmes tiesā vai nepiemērot tiesību normas, kas neatbilst pilnvarojumam.

Maģistra darbā tiek likt uzsvars uz Ministru kabineta izdotajiem ārējiem normatīvajiem aktiem - noteikumiem, jo tie veido lielāko daļu no visiem ārējiem normatīvajiem aktiem, kas izdoti uz pilnvarojuma pamata. Līdz šim pilnvarojuma institūts ir pētīts, sasaistot tā nozīmi ar nesenā pagātnē izskanējušo ideju ieviest un piešķirt ministram tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus. Taču plašāk ir pētīts speciālajam pilnvarojumam radniecīgs institūts – vispārējais pilnvarojums, kas saistāms ar izslēgto

Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk Satversme) 81.pantu. Tā kā Satversmes tiesa savā praksē ir attīstījusi vairākas *ultra vires* doktrīnas atziņas, izvērtējot pilnvarojuma apjoma robežas, liela daļa maģistra darbā tiek veltīta tieši šo kritēriju analīzei. Papildus tiek pētīta būtiskuma teorija, kura sniedz būtiskas atziņas par gadījumiem, kuros likumdevējam piemīt ekskluzīva jautājuma regulēšanas kompetence. Maģistra darba ietvaros tiek izstrādāta pilnvarojuma pārbaude kā viena no juridiskām metodēm, kas tiek veikta tiesību normas spēkā esamības pārbaudes ietvaros.

Maģistra darbs ir strukturēts četrās nodaļās.

Pirmajā nodaļā tiek pamatota pilnvarojuma pārbaudes nozīme un nepieciešamība juridiskajā metodē, skaidrojot, kādas sekas radīs, ja pilnvarojums tiks lietots *ultra vires*.

Otrajā nodaļā tiek analizēti subjekti, kuriem ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, proti, Ministru kabinets, autonomās iestādes un pašvaldības, kā arī viedokļi, par iespējam ieviest ministra noteikumus.

Trešajā nodaļā tiek izstrādāta metodoloģija, ar kuras palīdzību tiek noteikta pilnvarojuma spēkā esamībā, kādi ir pilnvarojumam izvirzāmie formālie un materiālie priekšnoteikumi, noskaidrojot, kādiem priekšnoteikumiem ir jāizpildās, lai uz pilnvarojuma pamata izdota tiesību norma var ierobežot personas pamattiesības. Tiek pētīta arī būtiskuma teorijas atziņu attiecināmība uz pilnvarojuma robežu noteikšanu.

Ceturtajā nodaļā tiek analizēta tiesu prakse, kurā tiesas saskaras ar pilnvarojuma institūtu, izvērtējot tiesas tiesības vērsties Satversmes tiesā, ja tai rodas šaubas par piemērojamās tiesību normas konstitucionalitāti, kā arī tiesas tiesības un kompetence nepiemērot tiesību normas, kas neatbilst pilnvarojumam.

Likumdevēja piešķirtais pilnvarojums tiesību subjektiem izdot ārējos normatīvos aktus skar attiecības starp likumdevēju un izpildvaru, tāpēc šādām attiecībām jāatbilst demokrātiskas valsts iekārtai un varas dalīšanas principam, lai starp abām varām valdītu līdzsvars, tāpēc maģistra darba trešajā nodaļā tiks pētīta pilnvarojuma institūta atbilstība no varas dalīšanas teorijas puses, konkrēti, izpētot, vai pastāv jautājumi, kas ietilpst tikai likumdevēja kompetencē.

Maģistra darbā tika izmantota salīdzinošā metode, lai noskaidrotu tiesību normu dažādo formulējumu nepieciešamību, viedokļu dažādību, kuros izteiktas atziņas par Ministru kabineta noteikumu tiesisko pamatu. Darbā izmantota vēsturiskā metode, lai izpētītu vispārējā un speciālā pilnvarojuma vēsturisko attīstību, jo Ministru kabineta iekārtas likuma pants, kurā ietverts speciālais pilnvarojums, ir vairakkārt grozīts, kā arī Satversmes 81.pants, kas paredzēja vispārējo pilnvarojumu, ir izslēgts. Darbā tiek izmantota analītiskā metode, ar kuras palīdzību tiek pētīti normatīvie akti, stenogrammas,

un tiesu prakse, kurā ietvertas būtiskas atziņas, pēc kurām jāvadās izvērtējot pilnvarojuma atbilstību.

Būtiska ietekme ir Satversmes un administratīvo tiesas spriedumu analīzei, kuros ir ne tikai analizēta pilnvarojuma būtība, bet arī Satversmes tiesas radītā *ultra vires* doktrīna un priekšnoteikumi, pēc kuriem jāvadās, pārbaudot, vai tiesību norma ir izdota pilnvarojuma ietvaros, apkopojot tos maģistra darbā. Papildus dažādu pilnvarojuma subjektu tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus analīzei un izvirzāmiem pielietojuma priekšnoteikumu izpētei, maģistra darbā tiks izstrādāta juridiskā metode – pilnvarojuma pārbaude, ar kuras palīdzību tiesību normu piemērotājs, var noteikt, vai ārējais normatīvais akts, kas izdots uz pilnvarojuma pamata, sasniedz visas tiesību sistēmas pamatmērķi – taisnīgumu.

1. PILNVAROJUMA PĀRBAUDES NOZĪME TIESĪBU NORMU PIEMĒROŠANĀ

Lai tiesību norma īstenotu savu regulatīvo funkciju, tā ir jāpiemēro, proti, tiesību normu piemērotājam izšķirot konkrēto dzīves gadījumu, jāatrod uz šo gadījumu attiecināmā tiesību norma un jāpiemēro uz gadījumu tiesību normā paredzētās tiesiskās sekas.¹ Tiesību piemērošana ir metodoloģisks process, kura rezultātā tiesības kļūst par tiesisku realitāti.² Meklējot un izvērtējot tiesību normu, tiesību piemērotājam jāsakaras ar vairākām problēmām, kuras atrisināt var palīdzēt tiesību zinātnē nostiprināto juridisko metožu, kas uzskatāmas arī par vispārīgiem tiesību principiem³, izmantošana. Šajā procesā tiesību piemērotājs izmanto tiesību zinātnes atziņas un juridiskās metodes, lai atrastu un pareizi piemērotu tiesību normu. Juridisko metožu mācībā tiek izdalītas vairākas tiesību normu piemērošanas stadijas, taču to skaits un detalizācijas pakāpe var atšķirties.⁴

Lai tiesību norma nodibinātu konkrētās tiesiskās sekas, tai ir jābūt spēkā esošai.⁵ Tiesību normu spēkā esamības pārbaude ir viena juridiskām metodēm, kas ietver tiesību normas formālos un materiālos spēkā esamības pārbaudes kritērijus.

Tiesību normas spēkā esamības pārbaudes formālo kritēriju pārbaude (tiesību zinātnē saukta arī par tiesību normas zemāko kritiku), nozīmē atrast atbildes uz tādiem jautājumiem kā, vai tiesību norma nav atcelta, vai tā ir pieņemta saskaņā ar atbilstošu procedūru. Tiesību normas spēkā esamības materiālo priekšnoteikumu pārbaude, kas tiek saukta arī par tiesību normas augstāko kritiku, ietver sevī tiesību normas pārbaudi augstākā juridiskā spēka tiesību normām.⁶

Tiesību normas satversmības⁷ jeb konstitucionalitātes pārbaude ietver trīs aspektus – tiesību normas izdošanas kompetences, procesuālās kārtības ievērošanu un tiesību normas satura atbilstības pārbaudi Satversmes normām.⁸ Tiesību normas izdošanas kompetences ievērošana aptver gadījumus, kuros jāpārbauda tiesību normu, kas izdotas uz likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma pamata, konstitucionalitāte. Līdz ar to, atklājas pilnvarojuma pārbaudes nepieciešamība, proti, ja pilnvarojums ir pārsniegts, tiesību norma, kas izdota uz

¹Meļķis E. Juridiskās metodes mācības un tiesību normas piemērošanas metodoloģijas jēdziens un nozīme. Grām.: Meļķis E. Juridiskās metodes pamati. 11 soļi tiesību normu piemērošanā: Rakstu krājums/Dr. habil.iur., profesora Edgara Meļķiša zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Universitāte, 2003. 19.lpp.

²Turpat. 6.-7.lpp.

³Plašāk skatīt: Iljanova D. Vispārējo tiesību principu nozīme un piemērošana. Rīga, Ratio iuris, 2005, 24.lpp

⁴Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīga: 2004, 125.lpp.

⁵Turpat. 60.lpp.

⁶Kalniņš E. Tiesību normas spēkā esamība un intertemporāla piemērojamība. Likums un Tiesības. 2000, Nr.7(11.)

⁷Plašāk skatīt: Pleps J. Satversmības jēdziens un elementi. Grām.: Inovāciju juridiskais nodrošinājums : Latvijas Universitātes 70. konferences rakstu krājums. Rīga : LU Akadēmiskais apgāds, 2012, 277.lpp.

⁸Neimanis J. Juridisku kāzusu risināšanas tehnika. Rīga: Aut.izd., 2004, 32.lpp

pilnvarojuma pamata, ir prettiesiska un var tikt atzīta par spēkā neesošu. Tiesību normas atbilstības pilnvarojumam pārbaude pieder pie darbībām, kas jāveic tiesību piemērotājam, izvērtējot tiesību normas pieņemšanas kārtību, kuras rezultātā var arī noteikt, vai tiesību norma atbilst augstāka juridiska spēka tiesību normām.

Likumdevēja piešķirtais pilnvarojums izdot ārējos normatīvos aktus šī jēdziena plašākajā izpratnē apvelta konkrētus subjektus ar tiesībām noregulēt un radīt sekas tiesiskajās attiecībās. Līdz ar to uz pilnvarojuma pamata izdotie ārējie normatīvie akti ir pakļauti izvērtējumam, jo tiem kā jebkurai tiesību normai jāatbilst tiesību zinātnes pamatvērtībām. Pilnvarojuma pārbaudes mērķis ir noskaidrot, vai uz pilnvarojuma pamata izdotā norma atbilst dotajam pilnvarojumam, kas vienlaikus to padara atbilstošu visiem tiesību sistēmā esošiem tiesību principiem.

Tiesiskuma principa ievērošana rada nepieciešamību pārbaudīt tiesību normas, kas izdotas uz pilnvarojuma pamata. Šajā sakarā ir svarīgi pieminēt *ultra vires* doktrīnas atziņas, ko ir izstrādājusi Satversmes tiesas savā praksē. No latīņu valodas *ultra vires* nozīmē “pārsniedzot pilnvaras”⁹, kas ir attiecināms uz pilnvarojuma pārbaudes nozīmību. Valsts orgānu akti, kas izdoti *ultra vires*, apdraud vienu no tiesiskās valsts pamattidejām – tiesiskuma jeb likuma virsvadības principu, saskaņā ar kuru valsts tiek pārvaldīta atbilstoši likuma saturam.¹⁰ Tiesiskuma principa formālais aspekts paredz, ka iestādei piešķirtā publiskā vara jāīsteno atbilstoši pilnvarojuma jēgai un mērķim, proti, do publisko varu nedrīkst izmantot atrauti no mērķa, kura sasniegšanai likumdevējs attiecīgo varu vispār ir piešķīris.¹¹

Tiesiskuma princips prasa, lai jebkura zemāka tiesību norma atbilstu augstāka spēka tiesību normai.¹² Tas apstiprina tiesību normas spēkā esamības, konkrēti, tiesību normas satversmības jeb konstitucionalitātes pārbaudes nepieciešamību. Tiesību normas, kas izdotas uz pilnvarojuma pamata, ir pakļautas konstitucionalitātes pārbaudei.

Pilnvarojuma sniegto robežu ievērošana ir saistīta arī ar varas dalīšanas principa ievērošanu. Lai arī pilnvarojums citam subjektam darboties likumdošanas jomā jau ir uzskatāmas par izņēmumu no varas dalīšanas principa, tas nozīmē, ka pilnvarojums ir pakļauts būtiskiem ierobežojumiem. Gan likumdevējam piešķirot pilnvarojumu, gan

⁹ Ultra Vires. Pieejams: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/ultra+vires> (aplūkots: 2015.gada 19. martā)

¹⁰ Branta A. *Ultra vires* principa izpratne un tā piemērošana Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedumos. *Ultra vires* doktrīna konstitucionālo tiesu praksē. Lietas ierosināšana Satversmes tiesā. Satversmes tiesas 2007. gada konferences materiālu krājums. Rīga: TNA, 2008.

¹¹ Višķere I. Tiesiskuma princips. Grām.: Autoru kolektīvs Dr.iur. J.Briedes zinātniskajā redakcijā. Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013, 147.lpp.

¹² Apse D. Tiesiskums un tiesību palīgavoti. Grām.: Inovāciju juridiskais nodrošinājums : Latvijas Universitātes 70. konferences rakstu krājums. Rīga : LU Akadēmiskais apgāds, 2012, 286.lpp.

izpildvarai izmantojot doto pilnvarojumu ir stingri jāievēro kompetence un piešķirtā pilnvarojuma apjoms saskaņā ar varas dalīšanas principu. Pārmērīga pilnvarojuma piešķiršana izpildvarai ir uzskatāma par varas dalīšanas principa pārkāpšanu.¹³

Tiesiskuma principa daba ir cieši saistīta ar citiem principiem, no kuriem īpaša nozīme ir pārvaldes tiesiskuma principam, kas ietver likuma prioritātes un likuma atrunas principu.¹⁴ Pilnvarojuma pārbaude ir nepieciešama, lai tiktu ievērots likuma atrunas princips, kas nosaka, ka privātpersonai piemītošu tiesību un brīvību atņemšanai vai ierobežošanai ir nepieciešams pamatojums ārējā normatīvā aktā ietvertas tiesību normas veidā. To nevar pamatot ar iekšēju normatīvu aktu, kas nepieļaujams demokrātiskā valstī, kurā likumdevēja uzdevums ir ārējo normatīvo aktu izdošana.¹⁵ Tā kā personu pamattiesības var tikt ierobežotas ar tiesību normu, kas izdota uz pilnvarojuma pamata, ievērojot noteiktus ierobežojumus, neveicot pilnvarojuma pārbaudi, pilnvarojuma neatbilstības sekas var radīt samērīguma principa pārkāpumu un nepamatotus cilvēktiesību ierobežojumus.

Tiesību sistēmā ir svarīgi atrasties tiesību normām, kas sabiedrībā ievieš drošību un kārtību.¹⁶ Tiesiskuma princips izvirza vairākas tiesību normu kvalitātes prasības. Prasība pēc skaidrības un noteiktības ir īpaši attiecināma uz tiesību normām, kas ietver pilnvarojumu, jo uz šī pilnvarojuma pamata tiek izdotas tiesību normas, un tajās ietvertās sekas. “Tiesību norma, kura ir formulēta neskaidri, nesaprotami, valodnieciski nepietiekami un nenoteikti, pazaudē savu mērķi.”¹⁷

Šajā nodaļā apkopotie argumenti pamato pilnvarojumi pārbaudes nozīmīgumu un nepieciešamību, ļaujot iedalīt pilnvarojuma pārbaudei vietu starp juridiskajām metodēm, konkrēti, tiesību normas spēkā esamības pārbaudes ietvaros. Pilnvarojuma pārbaude ietver tiesību normas, kas izdota uz pilnvarojuma pamata, formālo un materiālo priekšnoteikumu pārbaudi, kas tiek pētīti darba ietvaros. Taču jānorāda, ka arī citām juridiskām metodēm ir būtiska ietekme pilnvarojuma pārbaudē, piemēram, tiesību normu interpretācijas metodēm, jo pilnvarojuma apjomu nosaka ne tikai pilnvarojošā norma, bet arī visa likuma saturs un mērķis.

¹³ Kommers. D.P., Russell A. M, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 3rd edition, Durham, N.C./London: Duke University Press, 2012, 188.p.

¹⁴ Apse D. Tiesiskums un tiesību palīgavoti. Grām: Inovāciju juridiskais nodrošinājums : Latvijas Universitātes 70. konferences rakstu krājums. Rīga : LU Akadēmiskais apgāds, 2012, 286.lpp

¹⁵ Biksiniece-Martinova L. 11.pants. Likuma atrunas princips. Grām.: Autoru kolektīvs Dr.iur. J.Briedes zinātniskajā redakcijā. Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013, 172.lpp.

¹⁶Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012.gada 16.novembra spriedums lieta Nr. A42761508, SKA-555/2012. Pieejams: at.gov.lv/files/uploads/files/archive/.../2012/555-ska-2012.doc (aplūkots: 2015.gada 20. martā)

¹⁷ Turpat.

2.LIKUMDEVĒJA PIEŠKIRTĀ PILNVAROJUMA JĒDZIENS UN VEIDI

2.1. Pilnvarojuma jēdziena izpratne

Pilnvarojums jēdziens pēc būtības nozīmē pilnvarojuma devēja piešķirtās tiesības, pilnvarniekam veikt noteiktu darbību.¹⁸ Konstitucionālās tiesībās pilnvarojums tiek saistīts ar likumdevēja likumdošanas funkciju nodošanu noteiktam subjektam, visbiežāk izpildvarai. Taču dziļāka šī institūta izpēte atklāj, ka likumdošanas funkciju pilnvarojums un pilnvaras izdot noteikumus pārvaldes kārtībā ir dažādi institūti, kas tiesību zinātnieku vidū rada diskusijas par tā izpratni. Gala rezultātā tiek radīts ārējs normatīvs akts, kas atkarīgs no pilnvarojuma apjoma, rada tiesiskas sekas. Par sinonīmu vārdam „pilnvarojums” būtu uzskatāms arī vārds „deleģējums”, taču jēdziena „deleģētā likumdošana” lietošanā būtu nepieciešams papildus norāde, kas ar to tiek saprast, ņemot vērā, diskusiju tiesību zinātnieku vidū par jēdzienu neviennozīmību.

Tā kā pilnvarojuma tiesiskais pamats ir atrodams likuma normā, tas ir nesaraujami saistīts ar subjektu, kas var piešķirt pilnvaras un tā tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus. Likumdošana ir likumu pieņemšanas process jeb tiesības kādu dzīves jautājumu noregulēt ar likuma normām.¹⁹ Likumdošana jeb likumdevēja varas funkcija ir vispāršaistošu priekšrakstu pieņemšana īpašas procedūras ietvaros.²⁰ Likumdošanas procesā tiek pieņemti ārējie normatīvie akti, kam piemīt trīs pazīmes, proti, tie ir vispāršaistoši visām personām, tie attiecas uz nenoteiktu personu loku, un tiem piemīt piespiedu mehānisms. Šādi ārējie normatīvie akti, kas satur tiesību normas, atšķiras no citām sociālām normām tieši ar piespiedu mehānisma esamību, kurš īsteno tiesību normas dzīvē, ar valsts varas institūciju palīdzību, pakļaujot personu tās ievērot.²¹

Likumdošanas tiesības saskaņā ar varas dalīšanas principu tiek piešķirtas likumdevēja varai, kuru katrā valstī īsteno konkrēts subjekts. Latvijas konstitucionālās tiesībās valda uzskats, ka valsts institūcijām ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus divos gadījumos: ja šīs tiesības ir tieši noteiktas Satversmē; ja šīs tiesības izriet no Satversmes

¹⁸ Skaidrojošā vārdnīca. Pieejams: <http://www.tezaurs.lv/sv/?w=pilnvarojums> (aplūkots: 2015.gada 13. aprīlī)

¹⁹ Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. "Latvijas Vēstnesis", 2007. 12.oktobris, nr. 165 (3741).

²⁰ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 291. lpp.

²¹ Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīga: 2004, 45.lpp.

sistēmas jeb Satversme „klusuciešot” to pieļauj.²² Latvijas tiesību sistēmā saskaņā ar Satversmes 64.pantu, likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai šinī Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros.²³ Tomēr Satversmes 64.panta lakoniskais stils nav ierobežojis subjektu loku, kas Latvijā izdot ārējos normatīvos aktus. Papildus Saeimai un tautai, ārējos normatīvos aktus izdot arī Ministru kabinets, pašvaldības un iestādes, kurām ar likumu ir noteikta no Ministru kabineta neatkarīga kompetence jeb autonomās iestādes. Pēdējos gados bija aktuāla arī ideja par ministru noteikumu institūta izveidošanu, kas piešķirtu tiesības ministram izdot ārējos normatīvos aktus.²⁴

Turpmāk apkopotā tiesību zinātnieku diskusija norāda uz pilnvarojuma institūta izpratnes attīstību. Egils Levits savos pētījumos izdala primāro un sekundāro likumdošanu. Atsevišķos gadījumos primārais likumdevējs – parlaments vai pilsoņu kopums - piešķir konkrētam tiesību subjektam pilnvaras savu funkciju izpildē, to dēvējot par sekundāro likumdošanu. Primāro likumdošanu nošķir no sekundārās likumdošanas atkarībā no sekundārās likumdošanas subjektam piešķirto tiesību apjoma. Sekundārais likumdevējs var darboties likumdošanas jomā tikai tad, ja primārais likumdevējs tam ir piešķīris likumdošanas tiesības vispār vai konkrētajā gadījumā.²⁵ Tātad deleģētā likumdošana tiek apzīmēta arī ar jēdzienu sekundārā likumdošana, kas paredz no primārā likumdevēja piešķirtas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. E.Levits pie deleģētās likumdošanas radītiem normatīvo aktu veidiem pieskaita – Satversmes 81.panta kārtībā izdotos Ministru kabineta noteikumus, kuriem ir likuma spēks, Ministru kabineta noteikumus un pašvaldību saistošos noteikumus. Šie normatīvo aktu juridiskā spēka hierarhijā atrodas katrs uz savas pakāpes.²⁶ Pastāv arī viedoklis, ko izteicis Arnis Buka, proti, Ministru kabineta noteikumi izdošanas tiesiskais pamats ir Satversmes 81.pants.²⁷

Šādam E.Levita primārās un sekundārās likumdošanas iedalījumam un A.Bukas viedoklim par noteikumu satversmību iebilst Edgars Pastars, pamatojot savu viedokli ar nepareizo jēdziena “likumdošanas tiesības” izpratni. Pamatideja, ko aizstāv E.Pastars ir divu dažādu institūtu apzīmēšana ar terminu “deleģētā likumdošana”, proti, noteikumi ar likuma spēku izdošanu, kas bija pieļaujami ar Satversmes 81.pantu, un likumpakārtotie

²² Branta A. *Ultra vires* principa izpratne un tā piemērošana Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedumos. *Ultra vires* doktrīna konstitucionālo tiesu praksē. Lietas ierosināšana Satversmes tiesā. Satversmes tiesas 2007. gada konferences materiālu krājums. Rīga: TNA, 2008.

²³ Latvijas Republikas Satversme: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=57980> (aplūkots: 2015. gada 20. martā)

²⁴ Smiltēna A. Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista vārds 2011. 1. februāris nr. 5 (652)

²⁵ Levits E. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitīmācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 2002, Nr.9 (37).

²⁶ Turpat.

²⁷ Buka A. Kādas lai ir deleģētās likumdošanas robežas un ministra noteikumi tajās. Jurista vārds 2002, 24.septembris, Nr. 19 (252)

akti, kas zemāki savā rangā par likumiem, kuri ir izdoti uz pavisam cita pamata. E.Pastars par primāro likumdošanu atzīst normatīvo regulējumu, kas ir radies likumu radīšanas ceļā, neatkarīgi no subjekta, kas šīs tiesības īsteno – likumdevēja vai Ministru kabineta 81.panta izpratnē. Par sekundāro likumdošanu tiek atzīts normatīvais regulējums, kas radies likumu izpildes ceļā, jeb izdodot aktus pārvaldes kārtībā, šeit domājot Ministru kabineta noteikumus, kas attiecas uz likuma izpildi. Šāds iedalījums pamatojams ar to, ka primārā likumdošanā izdotie likumi un Satversmes 81.pantā izdotie noteikumi ar likumu spēku, tāpat kā likumi ir saistīti ar valstiskas regulēšanas nepieciešamību un apmēriem, bet sekundārajā likumdošanā nenotiek likumdošanas tiesības, jo tā ir saistīta ar likuma izpildes nodrošināšanu.²⁸ Deleģētās likumdošanas institūtu raksturo kā īpašās situācijas likumdevēja varas institūcija, balstoties uz konstitucionālajām normām, deleģē, nodot daļu savu funkciju citām valsts varas institūcijām, kad pati neīsteno savu funkciju. Deleģētās likumdošanas institūta jēga ir nodot kādam citam tiesības izdot likumus, nosakot regulēšanas nepieciešamību un apmēru.²⁹

Nemot vērā minēto, deleģētā likumdošana nozīmē tiesības izdot likumus, savukārt, pilnvarojums kādu jautājumu noregulēt detalizētāk nozīmē normatīvo aktu izdošanu pārvaldes kārtībā.

Konstitucionālo tiesību komisijas viedoklis šajā sakarā ir pamatots ar valsts orgānu veidoto demokrātiskās leģitimitātes ķēdi, kas nodrošina, ka subjekts, kas izdot normatīvos tiesību aktus ir piesaistīts valsts suverēnas varas nesēja – tautas – gribai. Piesaiste tautas gribai ir obligāts priekšnoteikums, lai valsts orgāns demokrātiskā valstī ir tiesīgs izdot ārējos normatīvos tiesību aktus. Saeima iegūst savu demokrātisko leģitimāciju no pilsoņu kopuma ar Saeimas vēlēšanu palīdzību. Ministru kabinets, saskaņā ar konstitucionālo tiesību komisijas viedokli, iegūst – no Saeimas, kurai Ministru kabinets ir politiski atbildīgs saskaņā ar Satversmes 59.pantu. Kamēr Ministru kabineta politiku atbalsta parlamenta vairākums, valdībai ir Saeimas „uzticība”.³⁰

Pilnvarojums dažādos avotos visciešāk ir pētīts tieši ar Ministru kabineta tiesībām izdot noteikumus, taču ir pamatoti attiecināt iepriekš minētās atziņas uz jebkuru subjektu, kam piešķirts pilnvarojums, proti, likumdošanas tiesības piemīt tikai Saeimai un tautai, citu subjektu darbība uz pilnvarojuma pamata ir pakārtota likumam, kurā ir pilnvarojums. Pilnvarojuma institūta radīšanas iemesliem var uzskatīt faktu, ka likumdevējs nav vienīgais savu funkciju izpildē, kā tas ir paredzēts varas dalīšanas principa izpratnē. Likumdevējs

²⁸ Pastars E. Kas ir deleģētā likumdošana. Jurista Vārds, 2003. 14.janvāris. Nr. 2(260).

²⁹ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 319.lpp

³⁰ Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots: 2015.gada 20. martā)

vairs nespēj tikt galā ar sev doto uzdevumu, un ir vērojama tendence, ka izpildvara aizvien vairāk iesaistās likumdošanas procesā.³¹ Ņemot vērā izpildvaras pieaugošo lomu jaunu ārējo normatīvo aktu izstrādē, ir nepieciešams pievērst uzmanību šo normatīvo aktu kvalitātei un atbilstībai.

2.2. Ministru kabineta tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Saeima savas likumdevēja tiesības izmanto biežāk nekā tauta, tāpēc konkrētos gadījumos Saeima piešķir pilnvarojumu Ministru kabinetam izdot ārējos normatīvos aktus. Tiek nošķirti divi pilnvarojuma veidi, proti, Ministru kabineta izdotie noteikumi ar likuma spēku, kas uzskatāms par vispārējo pilnvarojuma, kura tiesiskais pamats bija atrodams Satversmes 81.pantā un Ministru kabineta tiesības izdot likumpakārtotus noteikumus, šādu pilnvarojumu sauc par speciālo pilnvarojumu. Speciālais pilnvarojums ir likumdevēja piešķirtās tiesības Ministru kabinetam izdot likumam pakārtotus Ministru kabineta noteikumus pārvaldes kārtībā, ievērojot dotā pilnvarojuma apjomu. Speciālā pilnvarojuma tiesiskais pamats nav tik viennozīmīgs kā vispārējā pilnvarojuma.

Vēsturiski Ministru kabineta noteikumu izcelsme ir meklējama Latvijas pirmās demokrātiskās valsts iekārtas periodā, kuram raksturīgie apstākļi ietekmēja arī tā laika likuma pieņemšanas procesu. Strauji mainoties faktiskiem apstākļiem sabiedrībā, notiekot cīņai par Latvijas neatkarību, no likumdevēja tika prasīta steidzama rīcība un tiesiskais regulējums. Tā laika likumdevējs – Tautas padome – ne vienmēr varēja sapulcēties uz sēdēm, tāpēc tika pieļauta iespēja noteiktu laiku Ministru kabinetam, ja neatliekama vajadzība to prasa, izdot pagaidu rīkojumus ar likuma spēku, kas tika nostiprināts 1919.gada 16.jūlija likumā par Ministru kabineta tiesību izdot pagaidu rīkojumus.³² Lai valdība šīs tiesības neizlietotu par daudz, tika paredzēti vairāki nosacījumi. Šie nosacījumi sakrīta ar Satversmes 81.pantā ietvertajiem laika un izdošanas ierobežojumiem, jo pagaidu rīkojuma institūts uzskatāms par Satversmes 81.panta priekštecī. Šajā laika periodā Ministru kabineta noteikumus sauca par rīkojumiem³³, tikai vēlāk terminoloģija tika precizēta.

Ministru kabineta noteikumi tika izdoti jau tūlīt pēc Satversmes spēkā stāšanās 1922.gadā un tie tiek turpināti izdot visā Satversmes darbības laikā līdz mūsdienām. Līdz

³¹ Smiltēna A. Izpildvaras loma mūsdienu likumdošanas procesā. Grām: Juridiskās zinātnes teorētiskie un praktiskie problēmjautājumi. Juridiskās zinātnes doktorantu un zinātniskā grāda pretendentu III zinātniski praktiskās skonferences rakstu krājums. Rīga : LU Akadēmiskais apgāds, 2012. 213.lpp.

³² Ērmiņš A. Deleģētās likumdošanas institūta attīstība Latvijā. Jurista vārds, 2007.2.oktobris.Nr.40 (493)

³³ Griķis J. Ministru kabineta likumdošanas darbība Latvijas praksē. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1924, Rīga: Tiesu nama aģentūra, 419.lpp

2007.gada 31.maijam, izdarot grozījumus Satversmē, ar kuru tika izslēgts Satversmes 81.pants, kas paredzēja Ministru kabineta likumdošanas tiesības izdot noteikumus ar likuma spēku jeb vispārējais pilnvarojums.³⁴ Ministru kabineta likumdošanas tiesībām bija noteikti vairāki ierobežojumi, konkrēti, intertemporālais ierobežojums, kas paredzēja, ka Ministru kabinets šādas tiesības drīkst izmantot vienīgi laikā starp Saeimas sesijām, izdošanas pamatojuma ierobežojums – Ministru kabinets šādas tiesības drīkst izmantot, ja to prasa neatliekama vajadzība un trešais - saturisks aprobežojums, kas tika noteikts pašā pantā, proti, noteikumi ar likuma spēku nedrīkst attiekties uz Saeimas vēlēšanu likumu, tiesu iekārtas un procesa likumiem, budžetu un budžeta tiesībām, kā arī pastāvošās Saeimas laikā pieņemtajiem likumiem, tie nevar attiekties uz amnestiju, valsts nodokļiem, muitām un aizņēmumiem.³⁵

Ministru kabinets visai patvaļīgi mēdza izmantot tam Satversmes 81.pantā piešķirtās tiesības, īpaši attiecībā uz procesuālo ierobežojumu – neatliekama vajadzība. Ministru kabinets nav mēģinājis izprast un piepildīt ar noteiktu saturu šo ģenerālklausulu.³⁶ Tā vietā nereti argumentēts, ka neatliekamas vajadzības konstatēšana ir Ministru kabineta politiskā vērtējuma ziņā, kas neesot juridiski vērtējams jautājums un arī Satversmes tiesa neesot tiesīga izvērtēt, vai katrā konkrētā gadījumā neatliekama vajadzība bijusi.³⁷

Satversmes 81.panta izslēgšana tika pamatota ar tā nespēju pildīt tam paredzēto mērķi, proti, tas noteica likumdevēja aizvietotāju, kas spētu operatīvi un efektīvi reaģēt ārkārtas situācijās. Tas nodrošinātu nepieciešamo lēmumu pieņemšanu likumdošanas ceļā arī tādos apstākļos, kad Saeimas un Latvijas pilsoņu kopuma iespējas īstenot likumdošanas tiesības ir kavētas vai būtiski apgrūtinātas.³⁸ Tā kā šādas Ministru kabineta tiesībās tika saistītas ar vairākiem riskiem³⁹, mūsdienās nepastāv lietderība pēc šāda regulējuma.

³⁴Pastars E. Kas ir deleģētā likumdošana. Jurista Vārds, 2003. 14.janvāris, nr. 2 (260)

³⁵Tieslietu ministrijas informatīvais ziņojums "Par iepriekš Latvijas Republikas Satversmē noteiktā 81.panta piemērošanas praksi". Pieejams: https://www.tm.gov.lv/files/11_MjAxNS9hdHppbnVtaS9QYXIgTGF0dmlqYXMgUmVwdWJsaWthcyBTYXR2ZXJzbWVzIDgxLnBhbnRhIHBPZW1lcm9zYW5hcyBwcmFrc2kucGRm/2015/atzinumi/Par%20Latvijas%20Republikas%20Satversmes%2081.panta%20piemerosanas%20praksi.pdf (aplūkots: 2015.gada 21.martā)

³⁶ Ērmiņš A.Satversmes 81. panta piemērošanas prakse. Jurista Vārds, 2008. 5.februāris, nr.5 (510)

³⁷Turpat.

³⁸ Par Ministru kabineta 2005. gada 11. janvāra noteikumu Nr. 17 "Grozījumi likumā "Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām"" un 2005. gada 9. jūnija likuma "Grozījumi likumā "Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām"" atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 105. pantam: Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra spriedums lietā Nr. 2005-12-0103. Latvijas Vēstnesis, 20.12.2005., Nr.203(3361)

³⁹Plašāk skatīt: Tieslietu ministrijas informatīvais ziņojums "Par iepriekš Latvijas Republikas Satversmē noteiktā 81.panta piemērošanas praksi". Pieejams: https://www.tm.gov.lv/files/11_MjAxNS9hdHppbnVtaS9QYXIgTGF0dmlqYXMgUmVwdWJsaWthcyBTYXR2ZXJzbWVzIDgxLnBhbnRhIHBPZW1lcm9zYW5hcyBwcmFrc2kucGRm/2015/atzinumi/Par%20Latvijas%20Republikas%20Satversmes%2081.panta%20piemerosanas%20praksi.pdf (aplūkots: 2015.gada 21.martā)

Tiek uzskatīts, ka Latvijā pastāv nerakstīta konstitucionāla tradīcija, kas Satversmi interpretē tādējādi, ka šādi Ministru kabineta noteikumi ir akceptējami.⁴⁰ Ministru kabineta noteikumu izdošana nav regulēta ar atsevišķu Satversmes pantu, taču šādas Ministru kabineta tiesības jau vēsturiski ir iesakņojušās Latvijas tiesību sistēmā un neviens neapšaubā šo noteikumu esamību un satversmību kā tādu.⁴¹

Tāpēc varētu secināt, ka Ministru kabineta tiesības izdot ārējos normatīvos aktus izriet no Satversmes sistēmas, un kā apstiprinājums materiālajai Satversmes izpratnei, ir nostiprinātas Ministru kabineta iekārtas likumā⁴², kā arī, netiešā veidā, tas izriet no virknes citu likumu.⁴³ Taču tiesību zinātnieku vidū vēl nav vienota viedokļa, vai šādas tiesības varētu izrietēt arī no kāda konkrēta Satversmes panta. Saskaņā ar E.Pastara viedokli Satversmes 81.pantā ietvertā likumdošanas tiesība bija Ministru kabineta darbība likumdevēja varas ietvaros, savukārt Ministru kabineta darbošanās Satversmes 4.nodaļas ietvaros ir darbošanās izpildvaras ietvaros, līdz ar to varētu secināt, ka noteikumu satversmība meklējama kādā no Satversmes 4.nodaļas pantiem.⁴⁴ Tāpēc pamatoti būtu uzskatīt, ka šādas tiesības Ministru kabinetam izriet no Satversmes 58.panta. Šāds viedoklis bija Kārlim Dišleram, kas uzskatīja, ka viena no nozīmīgākajām pārvaldes darbībām ir ārējo normatīvo aktu izdošana gadījumā, kad likumdevējs speciāli tam ir pilnvarojis izpildvaras institūciju. Šādā veidā izdotie Ministru kabineta normatīvie akti tiek uzskatīti par „pārvaldes kārtībā izdotajiem noteikumiem.”⁴⁵

Satversmes tiesa savos spriedumos akcentē, ka Ministru kabinets darbojas pārvaldes kārtībā, palīdzot īstenot likumus dzīvē⁴⁶, tajā pašā laikā gadījumos, kad Ministru kabinets ir izdevis noteikumus pārkāpjot pilnvarojumu, atzīst tos par neatbilstošiem Satversmes 64.pantam. Saskaņā ar demokrātiskās leģitīmācijas ķēdi, kas pieminēta jau iepriekšējā nodaļā, attiecībā uz Ministru kabineta tiesībām izdot noteikumus, Ministru kabineta tiesības izdot ārējos normatīvos aktus balstās uz Saeimas speciālo pilnvarojumu, kas izrietētu no Satversmes 64.pantā, taču šajā pantā ir noteikts likumdošanas tiesību

⁴⁰ Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots: 2014.gada 27. martā)

⁴¹ Smiltēna A. Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista vārds 2011. 1. februāris nr. 5 (652)

⁴² Ministru kabineta iekārtas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=175919> (aplūkots: 2015.gada 21. martā)

⁴³ Informatīvais ziņojums “Par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/TMZino_040810_infozin.2279.docx (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

⁴⁴ Pastars E. Kas ir deleģētā likumdošana. Jurista Vārds, 2003. 14.janvāris, nr. 2 (260)

⁴⁵ Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. – Rīga: A. Gulbis, 1930, 191. lpp.

⁴⁶ Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Aprošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. Latvijas Vēstnesis, 2007. 12.oktobris, nr. 165 (3741).

sadalījumus, bet no iepriekš apskatītās diskusijas likumdošanas tiesības neaptver normatīvais regulējums, kas radies likumu izpildes ceļā, par kādiem ir uzskatāmi Ministru kabineta noteikumi, jo tās ir pārvaldes darbības. Tas liek secināt, Ministru kabinetam tiek dots pilnvarojums izdot ārējos normatīvos aktus, ar nosacījumu ievērot savu funkcionālo piederību valsts pārvaldei. Par to liecina Ministru kabineta noteikumu atrašanās zemākā rangā nekā likumi, proti, to pakārtoto dabu likumiem un atbilstību tiem. Ministru kabinets ir pakļauts likumdevēja gribai, kas ir iekļauta pilnvarojumā. Ministru kabineta noteikumi ietilpst normatīvo aktu hierarhijā, kas nozīmē, ka tiem jāatbilst augstāka spēka tiesību normām. Ārējo normatīvo aktu juridiskā spēka hierarhija ir atzīstama par vispārējo tiesību principu, kurš ir nostiprināts arī rakstītajās tiesību normās, piemēram, Administratīvā procesa likuma 15.pantā, paredzot Ministru kabineta noteikumiem vietu hierarhijā aiz likumiem un Satversmes.⁴⁷ Tas, ka Ministru kabineta noteikumi nav konkrēti pieminēti kāda no Satversmes pantiem, pierāda to, ka tie nav vienādā juridiska spēkā ar likumiem.

Atšķirībā no Saeimas tiesībām būt par likumdevēju, Ministru kabinetam ir jāievēro noteikti priekšnoteikumi, izdodot ārējos normatīvos aktus, kuri tiks analizēti turpmākajās nodaļās. Ministru kabinetam tiesības izdot ārējos normatīvos aktus var būt tikai deleģētas, jo demokrātiskās valstīs likumdošanas vara pieder tautai un likumdevējam. Ministru kabinets nekļūst par Saeimas aizvietotāju, bet var izdod vienīgi likumam pakārtotus normatīvos aktus, lai tajos konkretizētu likuma normas.⁴⁸ Tā kā šādu normatīvo aktu izdošana ir pārvaldes darbība Ministru kabinets detalizē likumos ietverto politisko gribu vai noteic likumu īstenošanas kārtību.⁴⁹ Tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus piemīt arī ierobežojumi, piemēram, materiālās kompetences ierobežojumi.

Speciālā pilnvarojuma nosacījumi vispārīgi ir reglamentēti Ministru kabineta iekārtas likuma 31.pantā. Šā likuma 31.panta pirmās daļas pirmais punkts nosaka, ka Ministru kabinets var izdot normatīvos aktus – noteikumus, „*ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvaro*”. Ministru kabineta noteikumi uzskatāmi par ārējiem normatīvajiem aktiem, jo tiem piemīt ārējiem normatīvajiem aktiem noteiktās pazīmes. Kā atzinis A.D.Lēbers un I.Bišers Ministru kabineta noteikumi ir normatīvs tiesību akts, kas satur tiesību normas,

⁴⁷Administratīvā procesa likums: LR likums. Pieejams: likumi.lv/doc.php?id=55567 (aplūkots: 2015.gada 21.martā)

⁴⁸Branta A. *Ultra vires* principa izpratne un tā piemērošana Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedumos. *Ultra vires* doktrīna konstitucionālo tiesu praksē. Lietas ierosināšana Satversmes tiesā. Satversmes tiesas 2007. gada konferences materiālu krājums. Rīga: TNA, 2008.

⁴⁹Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. Latvijas Vēstnesis, 2007. 12.oktobris, nr. 165 (3741).

kuras ir saistošas visām fiziskām un juridiskām personām vai atsevišķām to grupām.⁵⁰ Ārējos normatīvos aktus nevar izdot katrs tiesību subjekts, bet tikai tam pilnvarots publisks varas subjekts, tas saskan ar Konstitucionālo tiesību komisijas viedokli, ievērojot leģitimitācijas ķēdi, Ministru kabinets ir tiesīgs izdot ārējos normatīvos aktus, jo tas ir demokrātiski leģitimēts no Saeimas, saņemot tās uzticību. Ministru kabinets ir atbildīgs Saeimas priekšā un ir piesaistīts tās gribai.⁵¹ Par svarīgu uzskatāma Konstitucionālo tiesību komisijas atziņa, ka prasība pēc noteikumu galveno saturu virzienu norādīšanu nozīmē Saeimas obligātu saturisko virsvadību. Tas nozīmē, ka Ministru kabinets var tikai konkretizēt Saeimas pieņemto likumu, vadoties no dotā pilnvarojuma.⁵²

Praksē speciālais pilnvarojums izpaužas ar vārdiem „Ministru kabinets nosaka” vai „Ministru kabineta noteiktajā kārtībā”, piemēram, likuma „Par tiesu varu” 28.⁶ panta sestā daļa nosaka „Ministru kabinets nosaka tiesu informatīvās sistēmas izveidošanas, uzturēšanas un izmantošanas kārtību, kā arī minimālo iekļaujamās informācijas apjomu, ievērojot normatīvajos aktos noteiktos ierobežojumus.”⁵³ Norāde liek meklēt detalizētu kārtību Ministru kabineta noteikumos, kuros ir jābūt norādei saskaņā ar kuru likumu tie izdoti. Konkrēti šajā gadījumā, noteikumi izdoti saskaņā ar likuma "Par tiesu varu" 28.⁶ panta sesto daļu. Līdz ar to 2007.gada 28.augusta Ministru kabineta noteikumi Nr.582 “Noteikumi par tiesu informatīvās sistēmas izveidošanas, uzturēšanas un izmantošanas kārtību un minimālo iekļaujamās informācijas apjomu” regulē kārtību, kādas ziņas var iekļaut tiesu informatīvajā sistēmā.⁵⁴ Jāpiebilst, ka pirms ietvert likuma tekstā pilnvarojumu Ministru kabinetam, ieteicams izvērtēt, vai šāds pilnvarojums ir lietderīgs, apsverot iespēju papildināt likuma tekstu ar dažiem pantiem vai nodaļu.⁵⁵

Iekļaujot likumā norādi, ka attiecīgos jautājumus izlemj Ministru kabinets, tiek iekļauta nepieciešamība atrisināt pārvaldes jautājumus, kurus nav lietderīgi atrisināt pašā likuma tekstā. Tiek izdalīti divi veidi, kā tas īstenojams. Pirmais – ja kādu jautājumu risināšana ir saistīta ar likuma izpildi, tad šādu norādi iekļauj likuma tekstā. Otrais – ja uzdevumam ir vienreizējs raksturs, to iekļauj pārejas noteikumos. Ja likuma tekstā ir norāde, ka attiecīgo jautājumu izlemj Ministru kabinets, tas nozīmē, ka Ministru kabinetam

⁵⁰Lēbers D. A, Bišers I. Ministru kabinets: komentārs Latvijas Republikas Satversmei IV nodaļai „Ministru kabinets”, Rīga:Tiesiskās informācijas centrs, 1998. 149.lpp

⁵¹Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots : 2015.gada 20.martā)

⁵²Turpat.

⁵³Par tiesu varu: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=62847> (aplūkots: 2015.gada 20.martā)

⁵⁴Noteikumi par tiesu informatīvās sistēmas izveidošanas, uzturēšanas un izmantošanas kārtību un minimālo iekļaujamās informācijas apjomu: Ministru kabineta 2007.gada 28.augusta noteikumi Nr.582. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=162608> (aplūkots: 2015.gada 20. martā)

⁵⁵Krūmiņa V., Skujiņa V. Normatīvo aktu izstrādes rokasgrāmata. Rīga: Valsts kanceleja, 2002. 26.lpp.

jautājums jālemj pašam, bez iespējas nodot to citai pārvaldes institūcijai. Turpretī, ja likuma tekstā norādīts, ka attiecīgo jautājumu izlemj „Ministru kabineta noteiktajā kārtībā”, Ministru kabinets pēc izvēles var šo jautājumu izlemt pats, vai pilnvarot kādu citu pārvaldes institūciju.⁵⁶ Taču attiecībā uz iepriekš minēto Satversmes tiesa vienā no saviem spriedumiem norāda uz Ministru kabineta neiespējamību pārdelegēt savas tiesības noteikt kārtību ministram.⁵⁷

Ministru kabineta iekārtas likuma 31.panta pirmās daļas otrais punkts nosaka gadījumu, kurā Ministru kabinets izdot ārējos normatīvos aktus, lai apstiprinātu starptautisko līgumu vai tā projektu, denonsētu starptautisko līgumu vai apturētu tā darbību, ja Satversmē vai likumā nav noteikts citādi. Šāds gadījums ir nepieciešams, lai noteiktu pilnvarojumu specifiskā jomā – ārpolitikā.⁵⁸ Pilnvarojumā tiek ievērots likumā „Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem”⁵⁹ noteiktais.

Trešais gadījums, kas noteikts Ministru kabineta iekārtas likuma 31.panta pirmās daļas trešā punktā, paredz gadījumus, ja tas nepieciešams Eiropas Savienības tiesību aktu piemērošanai un ja attiecīgais jautājums ar likumu nav noregulēts. Šādi noteikumi nevar ierobežot privātpersonas pamattiesības. Šāds gadījums ir domāts, lai atslogotu Saeimas darbu Eiropas Savienības tiesību aktu ieviešanā, kur Saeimas kompetencē ir tikai neliela politiskā rīcības brīvība. Katrā no šiem gadījumiem Saeimai ir tiesības pārņemt virsvadību un regulēt jautājumu pēc saviem ieskatiem.⁶⁰

Vēsturiski Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 1.punkts⁶¹ (mūsdienās Ministru kabineta iekārtas likuma 31.pants) sastāvēja arī no vispārīgā pilnvarojuma. Par vispārīgo pilnvarojumu atzīstamas, no Latvijas pirmās neatkarīgās iekārtas perioda saglabājušās Satversmes 81.pantā ietvertās Ministru kabineta tiesības izdot Ministru kabineta noteikumus ar likuma spēku. Atjaunojot Ministru kabineta iekārtas likumu, tā 14.pants tika papildināts ar pirmās daļas 3.punktu, kas arī uzskatāma par vispārīga pilnvarojuma institūtu, kas Ministru kabinetam deva tiesības izdot Ministru

⁵⁶Lēbers D. A, Bišers I. Ministru kabinets: komentārs Latvijas Republikas Satversmei IV nodaļai „Ministru kabinets”, Rīga:Tiesiskās informācijas centrs, 1998. 150.lpp

⁵⁷ Par Ministru kabineta 2001.gada 27.februāra noteikumu nr.92 “Cukurbiešu piegādes apjomu noteikšanas kārtība cukurbiešu audzētājiem” 2.1.punkta daļā par cukurbiešu piegādes apjoma noteikšanu, pamatojoties uz cukurbiešu audzētājam 2000.gadā noteikto cukurbiešu piegādes apjomu, atbilstību Satversmes 91.panta, Satversmes tiesas 2002.gada21.janvāra spriedums lietā Nr. 2001-09-01. Latvijas Vēstnesis, 2002. 23.janvāris. nr. 12 (2587).

⁵⁸Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots: 2015.gada 20. martā)

⁵⁹ Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=57840> (skatīts: 2015.gada 6.aprīlī)

⁶⁰Turpat.

⁶¹ Ministru kabineta iekārtas likums: LR likums zaudējis spēku 2008.gada 1.julijā. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=59281> (skatīts: 2015.gada 6.aprīlī)

kabineta noteikumus, „ja attiecīgais jautājums ar likumu nav noregulēts”. Lai arī likuma izstrādes laikā šāda likuma redakcija tika atzīta par pieņemamu⁶², ar laiku tā raisīja diskusijas, atzīstot, ka 14.panta pirmās daļas 3. punkts ir „jauns Satversmes praksē līdz šim neatzīts valdības noteikumu izdošanas pamatojums, kas rada šaubas, vai Saeima ar vienkāršu likumu ir tiesība mainīt pastāvošo konstitucionālo valsts iekārtu. Piešķirt Ministru kabinetam tiesības likumdošanas jomā, kuras Satversmē nav paredzētas, nozīmē jaukt likumdevēja un izpildvaras funkcijas.”⁶³ Arī Satversmes tiesa ir izteikusies par šā likuma redakciju, sakot, ka Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta pirmās daļas 3.punkts nav tulkojams tikai vēsturiski un gramatiski, proti, Ministru kabinets ir tiesīgs izdot noteikumus par jebkuru jautājumu, ja tas ar likumu nav noregulēts. Lietojot sistēmiski interpretācijas metodi, jāņem vērā Satversmes 64.pants un 81. pants, kas nozīmē, ka Ministru kabinets nevar izdot noteikumus, kas ietilpst likumdevēja kompetence. Vārdi ”ar likumu nav noregulēts” nozīmē, ka jautājums ar likumu nav noregulēts līdz galam, un tas prasa detalizētāku regulējumu. Ministru kabinets izdot noteikumus, nedrīkst tajos ietvert tādas normas, kas nav uzskatāmas par palīgīdzeklim likuma normu īstenošanā. Pārvaldes kārtībā Ministru kabinets var izdot vienīgi likumam pakārtotus normatīvos aktus, proti, tiem jāatbilst likumam.⁶⁴ Jāatzīmē, ka 2008.gada 15. maijā pieņemtajā Ministru kabineta iekārtas likumā šī tiesību norma netika ievērtā. Tas tika pamatots ar atziņu, ka tiesību norma bija nepieciešama tās pieņemšanas brīdī 1993.gadā, kad daudzi svarīgi jautājumi valstī nebija noregulēti ar parlamenta izdotu likumu, taču šobrīd situācija ir mainījusies un vairs nav nepieciešams Ministru kabinetam piešķirt šādas pilnvaras.⁶⁵

Speciālā pilnvarojuma institūta nepieciešamība tiek pamatota ar to, ka tā ir efektīvāka nekā parlamenta likumdošana, jo deleģējuma subjekti var ātrāk reaģēt uz izmaiņām normatīvajos aktos, kā arī tie ir daudz kompetentāki, lai risinātu attiecīgo jautājumu.⁶⁶ Šajā sakarā Satversmes tiesa atzīst, ka prasība, lai likumdevējs pats

⁶²Skatīt plašāk: Latvijas Republikas 5. Saeimas 1993. gada 14. jūlija sēdes stenogramma. Pieejams: http://www.saeima.lv/steno/st_93/140793.html (aplūkots 2015. gada 17. martā)

⁶³Lēbers D. A, Bišers I. Ministru kabinets: komentārs Latvijas Republikas Satversmei IV nodaļai „Ministru kabinets”, Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998. 151.lpp.

⁶⁴Par Ministru kabineta 1999.gada 6. jūlija noteikumu nr. 249 "Grozījumi Ministru kabineta 1998. gada 6. oktobra noteikumos "Noteikumi par tirdzniecības kārtību tirgos, gadatirgos, ielu tirdzniecības vietās un izbraukumos"" 1.1. punkta atbilstību likuma "Par uzņēmējdarbību" 4. panta otrajai daļai un 32. panta pirmās daļas 1. punktam, Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam un "Vispārējās vienošanās par tarifiem un tirdzniecību" (VVTT 1947) III panta 4. paragrāfam, Ministru kabineta iekārtas likuma 14. pantam un likuma "Par Igaunijas Republikas, Latvijas Republikas un Lietuvas Republikas līgumu par brīvo tirdzniecību ar lauksaimniecības precēm" 3. panta otrajai daļai" Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa spriedums lietā Nr.2000-07-0409. Latvijas Vēstnesis, 2001. 4. aprīlis. nr. 54 (2441)

⁶⁵Nikuļceva I. Ja kādu jautājumu neregulē likums. Jurista vārds. Nr. 19 (277), 2003. 20.maijā.

⁶⁶Levits E. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitīmācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 2002, Nr.9 (37).

likumdošanas ceļā izšķirtu visus valsts dzīves jautājumus, mūsdienu sabiedrības komplicētajos dzīves apstākļos ir kļuvusi grūti īstenojama. Likumdevējam nav iespēju izsmeloši likumdošanas ceļā izlemt visus jautājumus, kuriem nepieciešams regulējums. Šāda likumdevēja rīcība bieži vien būtu novēlota, jo likumdošanas process ir smagnējs un laikietilpīgs. Likumdevējs paveic primāro darbu, radot likuma pamatnostādnes, atstājot Ministru kabinetam pabeigt darbu, sakārtojot tehniskas dabas jautājumus, bez kuriem likums var dzīvē praktiski nedarboties.⁶⁷ Ministru kabinets atzīstams par Saeimas „labo roku” jautājumos, kad likuma normām ir nepieciešamas detalizētas instrukcijas vai precizēta kārtība. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, ir pieļaujama atkāpe no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir pašam. Šī efektivitāte tiek sasniegta, likumdevējam likumdošanas procesā izlemjot svarīgākos jautājumus, bet detalizētāku tiesību normu izstrādāšanu deleģējot Ministru kabinetam vai citām valsts institūcijām. Šāda kārtība ne vien padara pašu likumdošanas procesu efektīvāku, jo likumdevējam nav jānodarbojas ar tehnisku jautājumu risināšanu, bet arī ļauj ātrāk un adekvātāk reaģēt uz normatīvā regulējuma grozījumu nepieciešamību. Ministru kabinets vai citas pilnvarotās valsts institūcijas „tehnisko” normu izstrādē visbiežāk ir kompetentākas nekā likumdevējs, un lēmumu pieņemšanas process šajās institūcijās nav tik komplicēts.⁶⁸

Līdz ar to pamatots ir Satversmes tiesas secinājums, ka uz speciālā pilnvarojuma pamata izdoti Ministru kabineta noteikumi veido to normatīvo aktu daļu, kura radusies nevis likumu izstrādes, bet to izpildes ceļā. Šo noteikumu saturu galvenokārt veido procesuālās normas, kas darbojas kā iepriekš likumā noteikto tiesību iedzīvināšanas instruments.⁶⁹

Speciālā pilnvarojuma institūts ir iedzīvināts Latvijas tiesību sistēmā visnotaļ veiksmīgi, taču tiek diskutēts par noteikumu skaita apjomu un tā palielināšanos. Piemēram, 2007.gadā ir stājušies spēkā (skaitā ir ietverti arī grozījumi) – 432, 2008. gadā – 568, 2009.gadā – 980, 2010.gadā – 1044, 2012.gadā - 782, 2013.gadā – 875, 2014.gadā – 1328

⁶⁷Par Ministru kabineta 2007. gada 6. marta noteikumu Nr.173 „Transportlīdzekļu vadītāja kvalifikācijas iegūšanas, transportlīdzekļu vadīšanas tiesību iegūšanas un atjaunošanas kārtība un vadītāja apliecības izsniegšanas, apmaiņas un atjaunošanas kārtība” 40. punkta pirmā teikuma atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. pantam”. Latvijas Republikas 2011. gada 11. janvāra Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2010-40-03. Latvijas Vēstnesis, 2011. 13. janvāris. nr. 7 (4405)

⁶⁸ Sajó A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. – Budapest: Central European University Press, 1999, p.161.

⁶⁹ Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Aprošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. Latvijas Vēstnesis. 2007. 12.oktobris, nr. 165 (3741).

Ministru kabineta noteikumi⁷⁰. Šādi dati liecina, ka Ministru kabineta darba apjoms ar katru gadu pieaug, veidojot lielāko daļu no ārējiem normatīvajiem aktu veidiem. Bieži Ministru kabineta noteikumi tiek grozīti, jo tiek grozīta pilnvarojošā tiesību norma, taču ne likuma vienībā ietvertā pilnvarojuma būtības izbeigšanās, kas ir Ministru kabineta noteikumu izdošanas un vienlaikus arī spēkā esamības un leģitimitātes tiesiskais pamats.⁷¹ Autore piekrīt iepriekš minētajam secinājumam un atbalsta Tieslietu ministrijas ierosinājumu – mainoties pilnvarojuma apjomam, pielāgot esošos Ministru kabineta noteikumus, nevis izdot jaunus, ja vien nepieciešamie grozījumi noteikumos nav pārāk apjomīgi.

2.3. Ministra tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Lai samazinātu likumdevējam un Ministru kabinetam uzlikto slogu, tiesību zinātne tika izteikti viedokļi par iespēju ieviest jaunu ārējo normatīvo aktu veidu – ministra noteikumi. Šī institūta būtība tika analizēta sākot no konstitucionalitātes jeb atbilstības Satversmei puses, gan no lietderības apsvērumu puses. Lai arī ministru noteikumu institūts netika ieviests, zaudējot idejas aktualitāti, nav izslēgta iespējamība, ka institūts tomēr var tikt izstrādāts pilnībā. Jānorāda, ka par ministru noteikumu satversmību, ir izteikusies gan Tieslietu ministrija savos informatīvajos ziņojumos, gan tiesību zinātnē augsti vērtētā Konstitucionālo tiesību komisija vienā no saviem viedokļiem. Ņemot vērā institūta potenciālu un tā attiecināmību uz darba tematiku, proti, ministru noteikumi tiktu uzskatīti par ārējiem normatīviem aktiem, darba autore uzskata, ka nepieciešams pieminēt dažādos viedokļus par ministru noteikumu ieviešanas iespējām un sekām.

Jautājums par ministra tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus kļuva aktuāls, jo, kā to atzīst Tieslietu ministrija, ir saistīts ar Latvijas Republikas starptautisko saistību izpildi, it sevišķi attiecībā uz saistībām pret Eiropas Savienību⁷². Savā informatīvajā ziņojumā, Tieslietu ministrija secina, ka Ministru kabineta noteikumu formā ir jāpieņem ievērojams skaits ārējo normatīvo aktu, kas ir saistīti ar tehniskām prasībām, sistematizētiem objektu sarakstiem, kodu sistēmām, noteiktiem starptautiskiem un nacionāliem standartiem, un nomenklatūru, kas ir saistīta ar statistiskās informācijas apstrādi un apkopošanu. Šādu

⁷⁰ Likumi.lv meklēšanas datu bāze. Pieejams: http://likumi.lv/veids.php?mode=i&izd_id=92&veids_id=87 (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

⁷¹ Tieslietu ministrijas 2014.gada 3.septembra informatīvais ziņojums “Priekšlikumi ārējo normatīvo aktu grozījumu skaita un apjoma samazināšanai” Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file62550.doc>

⁷² Informatīvais ziņojums “Par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/TMZino_040810_infozin.2279.docx (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

noteikumu pieņemšana, izejot pilnu izsludināšanas, saskaņošanas un izskatīšanas procedūru visās stadijās, ievērojami noslogo Ministru kabineta un katra ministra darbu.⁷³

Šobrīd esošais regulējums neparedz ministra noteikumu ieviešanas pieļaujāmību, jo nedz Satversmē *expressis verbis* ir noteiktas šādas ministra tiesības, nedz arī šādas tiesības ir ielasāmas esošajos likumos.

Saskaņā ar Konstitucionālo tiesību komisijas viedokli ministra noteikumu satversmība ir vērtējama Ministru kabineta noteikumu satversmības kontekstā.⁷⁴ Komisija atbild uz jautājumu, vai ministrs ir demokrātiski leģitimēts, iekļaujot to demokrātiskās leģitimācijas ķēdē aiz Ministru kabineta. Līdzīgi kā Ministru kabinets, katrs ministrs iegūst savu leģitimāciju ar Saeimas uzticību, kas rada arī ministra sasaisti ar suverēnu ar Saeimas kā tautas gribas nesēja starpniecību. Tomēr kā atzīst Konstitucionālo tiesību komisija, ministrs demokrātiskās leģitimācijas ķēdē atrodas tālāk no tās sākumposma – tautas, kas nozīmē ministra tiesību apjomam izdot ministra noteikumus, jābūt ierobežotam salīdzinot ar Ministru kabineta tiesībām. Tas nozīmētu, ka ministru noteikumi būtu zemāka juridiska spēka nekā Ministru kabineta noteikumi.

Arnīs Buka ierosina sistēmisku Satversmes 57.panta kopsakarā ar Satversmes 1. un 81.panta tulkošanu, jo Satversmē ir ietverts pilnvarojums likumdevējam izvēlēties vislabākos līdzekļus labas valsts pārvaldes nodrošināšanai un par Satversmes 57.pantā minēto "darbības apjomu" varētu uzskatīt arī tiesību izdot ārējus normatīvus aktus piešķiršanu ministram kā ministrijas politiskajam vadītājam.⁷⁵ Edgars Pastars par pareizu nosauc A.Bukas viedokli par ministra noteikumu tiesisko pamatu ielasīšanu Satversmes 57.pantā, taču norāda, ka šis pants ir cieši saistīts arī ar Satversmes 58.pantu un 59.pantu, pamatojot ministru īpašo vietu valsts aparātā, no kā netieši izriet ministra tiesības izdot ārējus normatīvus aktus, tomēr zemākus savā spēkā nekā Ministru kabineta izdotie noteikumi.⁷⁶

Konstitucionālo tiesību komisija secina, ka *“lai ieviestu ministra noteikumus kā jaunu ārējo normatīva tiesību akta veidu, principā nepieciešami attiecīgi Satversmes grozījumi”*. Vienīgā iespēja piešķirt ministram tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ar likuma grozījumiem būtu to saturiskā ierobežošana, proti, ministra noteikumu saturs būtu noteikts ar likumu, un noteikumi paši par sevi būtu tehniski, bez papildus jaunrades

⁷³Informatīvais ziņojums “Par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/TMZino_040810_infozin.2279.docx (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

⁷⁴Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots : 2015.gada 20. martā)

⁷⁵Buka A. Kādas lai ir deleģētās likumdošanas robežas un ministra noteikumi tajās. Jurista vārds 2002, 24.septembris, Nr. 19 (252)

⁷⁶Pastars E. Kas ir deleģētā likumdošana. Jurista Vārds, 2003. 14.janvāris. Nr. 2(260).

momenta.⁷⁷ Piemēram, tādu valstu konstitūcijās kā Igaunija, Somija, Čehija, ministru tiesības izdot noteikumu ar likuma spēku vai deleģējuma robežās ir noteiktas šo valstu konstitūcijās, kas nerada diskusijas par institūta konstitucionalitāti.⁷⁸

Autoresprāt, šāds secinājums ir pamatots, jo ministru noteikumi ir jauns institūts un sekas, ko tas spētu radīt, būdams viens no ārējo normatīvo aktu veidiem, ietekmē indivīdus, uz kuriem šīm normas attiecas. Līdz ar to ir jārada jauns mehānisms kā indivīds spētu ne tikai ietekmēt šīs tiesību normas, bet arī tās apstrīdēt.

Analizējot tiesību zinātnē radušos viedokļus par ministru noteikumiem, jāsecina, ka pastāv negatīvs viedoklis par ministru noteikumu nepieciešamību, jo pastāv vairāki riski saistībā ar šo noteikumu ieviešanu. Par vairākiem potenciāliem riskiem ir izteikusies Tieslietu ministrija savā ziņojumā, kas pārsvarā ir saistīti bažām par ministru noteikumu atbilstību visām ārējo normatīvo aktu kvalitātes prasībām. Jau noteikumu izstrādes gaitā tiem būtu jāiziet vairākas saturiskas un finansiālas saskaņošanas prasības, ne mazāk svarīga ir noteikumu turpmāka uzraudzība. Pastāv risks, ka noteikumu pieņemšanas procedūra nebūs tik efektīva un ātra, nesasniedzot noteikumu ieviešanas mērķi.⁷⁹

Apkopot iepriekš minēto jāsecina, ka ministru noteikumi kā jauns ārējo normatīvo aktu veids prasa zināmus resursu ieguldījumu no valsts pārvaldes, tomēr autoresprāt institūta ieviešana sākotnēji ir likumdevēja politiskā izšķiršana, jo institūts ir cieši saistīts ar ministra kā politiskas amatpersonas pienākumu pildīšanu. Kamēr likumdevēja un izpildvara nenonāks pie vienas gribas nodalīt daļu no ārējiem normatīviem aktiem ministra kompetencē, institūta procesuālie izpildes jautājumi ir sekundāri, bet ne mazāk nozīmīgi. Jāsecina, lai iespējams izvairītos no tiesiskuma principa pārkāpšanas noteikumu izdošanas kompetence ir jāatstāj Ministru kabinetam kā koleģiālai institūcijai, nevis vienam ministram. Tādā veidā novēršot ministram uzlikto vienpersoniskās atbildības slogu par viņa izdoto noteikumu kvalitāti.

2.4. Autonomās iestādes tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Ārējos normatīvos aktus var izdot arī iestādes, kurām ar likumu ir noteikta no Ministru kabineta neatkarīga kompetence, kas tiek sauktas arī par “autonomām iestādēm”.

⁷⁷ Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots : 2015.gada 20. martā)

⁷⁸ Smiltēna A. Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista vārds 2011. 1. februāris nr. 5 (652)

⁷⁹ Skatīt plašāk: Tieslietu ministrijas informatīvais ziņojums “Par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/TMZino_040810_infozin.2279.docx (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

Lai arī saskaņā ar Satversmes 58.pantu, Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes. Tas nozīmē, ka valsts pārvaldes iestādes institucionāli ir sakārtotas hierarhiskā kārtībā un padotas Ministru kabinetam.⁸⁰ Taču tas nav absolūts secinājums, tam ir iespējamās atkāpes, kas izpaužas autonomo iestāžu esamībā. Autonomo iestāžu statuss tiek noteikts ar šīs iestādes darbību regulējošo likumu. Par piemēru, var minēt Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likuma 57.pantu⁸¹, kurš nosaka, ka Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome ir neatkarīga pilntiesīga autonoma institūcija, kas atbilstoši savai kompetencei pārstāv sabiedrības intereses elektronisko plašsaziņas līdzekļu jomā, kā arī uzrauga, lai to darbībā tiktu ievērota Latvijas Republikas Satversme, šis likums un citi normatīvie akti. Padome ir atvasināta publiska persona. Līdzīga arī likuma “Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 7. panta otro daļu⁸² nosaka, ka Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, turpmāk – Regulators, ir institucionāli un funkcionāli neatkarīgs, pilntiesīgs, autonomas publisko tiesību subjekts un patstāvīgs sava likumā apstiprinātā budžeta izpildē. Papildus iepriekš minētajām, tika nostiprināts arī ar Ministru kabineta rīkojumu “Konceptiju par neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai”⁸³ (turpmāk - Konceptija), ka Latvijā autonomās iestādes ir arī Latvijas Banka, Finanšu un kapitāla tirgus komisija, Centrālā vēlēšanu komisija, Valsts cilvēktiesību birojs, Datu valsts inspekcija, attiecīgi grozot šo iestāžu darbību regulējošos normatīvos aktus.

Par iemesliem un nepieciešamību šādu autonomo iestāžu izveidošanai Konceptijā tiek atzīmēti trīs gadījumi, proti, 1) attiecībā uz institūcijām, kas kontrolē citas pārvaldes iestādes, lai varētu efektīvi veikt šādu kontroli (piemēram, cilvēktiesību aizsardzības institūcijas); 2) attiecībā uz institūcijām, kuru kompetencē ir monetārā politika (valsts banka); 3) attiecībā uz institūcijām, kuras tiek izveidotas uz sabiedrības grupu reprezentācijas principiem (nevis uz politiskā vairākuma principa pamata) un kuru kompetencē ir noteiktu brīvību aizsardzība un interešu izlīdzināšana (sabiedriskās televīzijas padome, tarifu regulatori).⁸⁴

Svarīga atziņa, kas izriet no Konceptijas, ir īpaši jāuzsver, proti, “šīm institūcijām to funkciju veikšanai ir svarīgi atrasties ārpus politiskās varas ietekmes sfēras un tātad arī ārpus valdības padotības institucionālās sistēmas.” Šī atziņa autoresprāt var kalpot par

⁸⁰Tieslietu ministrijas informatīvais ziņojums “Par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/TMZino_040810_infozin.2279.docx (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

⁸¹ Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/ta/id/214039-elektronisko-plassazinas-lidzeklu-likums> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

⁸² Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=12483> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

⁸³Ministru kabineta 2005.gada 18.maija rīkojums Nr.322 Konceptija „neatkarīgo” jeb pastāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=1780> (aplūkots 2015.gada 16.martā)

⁸⁴Tieslietu ministrijas informatīvais ziņojums “Par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/TMZino_040810_infozin.2279.docx (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

nozīmīgu vērtējot autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Arī Satversmes tiesa lietā Nr. 2006-05-01⁸⁵ ir analizējusi autonomo iestāžu vietu Satversmes sistēmā un norādījusi: “Secinājums, ka Satversmes 58. pants pieprasa visu valsts pārvaldes iestāžu padotību Ministru kabinetam, nepieļaujot nekādus izņēmumus un nevērtējot šīs padotības konstitucionāli tiesisko mērķi, balstās uz izolētu Satversmes 58. panta iztulkojumu.” Satversmes 57. pants pieļauj tādu patstāvīgu valsts iestāžu izveidošanu, kas atsevišķas izpildvaras darbības īsteno, nebūdamas padotas Ministru kabinetam. Tomēr šajā gadījumā ir jāievēro Satversmes 58. panta jēga. Ja, izmantojot Satversmes 57. pantā paredzētās tiesības ar likumu noteikt valsts iestāžu savstarpējās attiecības, likumdevējs kādu valsts pārvaldes iestādi atbrīvo no padotības Ministru kabinetam, tad tam jāparedz arī citāda, bet ne mazāk efektīva šīs iestādes demokrātiskā leģitīmācija un atbildība par savu darbību. Tā kā valsts pārvaldei pamatā jābūt padotai Ministru kabinetam, tad Saeima patstāvīgu valsts iestādi var veidot vienīgi tādos gadījumos, kad to prasa citu konstitucionālo normu īstenošana. Patstāvīgās valsts iestādes ir izņēmums no valsts pārvaldes vienotības principa, un kā tādas ir veidojamas tikai īpašos gadījumos, kad demokrātiskā tiesiskā valstī citādi nevar nodrošināt pienācīgu pārvaldi noteiktā izpildvaras darbības jomā.⁸⁶

Tulkojot Satversmes 58.pantu kopsakarā ar Satversmes 1.pantu, Satversmes tiesa atzīst, ka tieši Satversmes 1.pants pilnvaro Saeimu atsevišķos gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību, veidot patstāvīgās valsts iestādes. Tomēr Satversmes 1.pants reizē arī nepieļauj tādu patstāvīgu valsts iestāžu veidošanu, kurām piešķirtās funkcijas ir iespējams tikpat efektīvi īstenot arī Ministru kabineta padotībā esošā iestāde.

Jānorāda, ka arī Konceptcija tika izteikts viedoklis, ka lai novērstu situāciju, ka tiek apšaubīts jebkuras patstāvīgās institūcijas juridiskais statuss un šo institūciju pieņemto lēmumu un izdoto normatīvo aktu tiesiskums, ir jāgroza Latvijas Republikas Satversmes normas, kā arī nepieciešami grozījumi vairākos citos normatīvajos aktos.⁸⁷ Līdzīgi secina arī Konstitucionālo tiesību komisija, proti, ja iestādēm būtu paredzētas tiesības izdot tiesību aktus, tam ir jābūt paredzētam tieši Satversmē vai var izrietēt no tās sistēmas.⁸⁸

⁸⁵ Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra spriedums lietā „Par Radio un televīzijas likuma 46. panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91. pantam”, Latvijas Vēstnesis, 24.10.2006. nr.169

⁸⁶ Par Radio un televīzijas likuma 46. panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91. pantam. Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01. Latvijas Vēstnesis, 2006. 24.oktobris Nr.169 (3537).

⁸⁷ Ministru kabineta 2005.gada 18.maija rīkojums Nr.322 Konceptcija „neatkarīgo” jeb pastāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=1780> (aplūkots 2015.gada 16.martā)

⁸⁸ Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots: 2015.gada 20. martā)

Satversmes tiesa savā spriedumā ir apstiprinājusi autonomo iestāžu izveidošanu par atbilstošu Satversmei, taču turpmāk ir jāvērtē šo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Satversmes tiesas atziņas piemērojamas arī uz šo autonomo iestāžu tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus, proti, ja jau Saeima atbrīvo Ministru kabinetu no politiskās atbildības par patstāvīgajai valsts iestādei nodoto kompetenci, tādējādi sašaurinot Ministru kabinetam Satversmē piešķirto kompetenci valsts pārvaldes jomā, tad par patstāvīgajām valsts iestādēm nodotās kompetences īstenošanu ir atbildīga šo iestāžu vadība, kā arī pati Saeima, kurai, šādu iestādi veidojot, likumā ir jāiestrādā arī precīzs iestādes darbības tiesiskuma nodrošināšanas modelis, kas iestādei ļauj saglabāt savu patstāvību tai piešķirto funkciju īstenošanā.⁸⁹

Līdzīga atziņa izteikta arī Konceptijā, proti, patstāvīgās iestādes varētu pieņemt ārējos normatīvos aktus tikai, pamatojoties uz speciālo deleģējumu likumā un tikai stingri nodalītā savas kompetences sfērā, proti, ja tas nepieciešams iestādes uzdevumu veikšanai. Darba grupa, kas piedalījās Konceptijas izstrādē, uzskata, ka līdzīgi kā Vācijā, kur valsts pārvaldes iestāžu izdotajiem ārējiem normatīvajiem aktiem ir cits nosaukums kā valdības izdotajiem, arī Latvijā nebūtu vēlams saukt šādus ārējos normatīvos aktus par noteikumiem. Lai pēc iespējas skaidrāk nošķirtu iestāžu izdotos ārējos normatīvos aktus no Ministru kabineta noteikumiem, to apzīmēšanai būtu jāizveido jauns juridiskais termins. Darba grupas priekšlikums ir dēvēt tos par “normatīvajiem norādījumiem”, par “norādījumiem” vai par “regulējumiem”. Konceptija paredzēja, ka regulējoša tipa iestāžu izdoto normatīvo aktu vieta normatīvo aktu hierarhijā ir tāda pati kā Ministru kabineta noteikumiem.⁹⁰ Šāda atziņa nesakrīt ar Konstitucionālās komisijas viedokli⁹¹, jo saskaņā ar demokrātiskās leģitīmācijas ķēdi, pārvaldes iestādes tajā atrodas aiz Ministru kabineta, un tas izdotie ārējie normatīvie akti, ja arī tiktu ieviesti, nevarētu būt vienā hierarhijas pakāpē ar Ministru kabineta noteikumiem. Lai arī iestādes ir autonomas tās nekļūst par automātiski leģitimētām, ja vien tāda iespēja tiek atrunāta Satversmē.

Iepazīstoties ar Konceptiju, autore secina, ka tajā bija paredzēts visai apjomīgas esošās situācijas izmaiņas, kas ietvertu arī vairāku Satversmes pantu grozījumu, taču daudzas no Konceptijā esošām idejām netika realizētas, jo Satversmes tiesas spriedums liet Nr. 2006-05-01, kurā izteiktas vairākas atziņas par autonomo iestāžu statusu, kas sekoja

⁸⁹ Par Radio un televīzijas likuma 46. panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91. pantam. Satversmes tiesas 2006.gada 16.oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01. Latvijas Vēstnesis, 2006. 24.oktobris Nr.169 (3537).

⁹⁰ Ministru kabineta 2005.gada 18.maija rīkojums Nr.322 Konceptija „neatkarīgo” jeb pastāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=1780> (aplūkots 2015. gada 16.martā)

⁹¹ Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots : 2015.gada 20. martā)

pēc šīs koncepcijas izstrādes, pieļauj autonomo iestāžu statusa konstitucionalitāti sistēmiski tulkojot Satversmi, nevis to grozot. Lai arī Administratīvā procesa likumā autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti normatīvo aktu juridiskā spēka hierarhijā nav iekļauti, Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likuma 9.pants⁹², paredz autonomo iestāžu vietu normatīvo aktu hierarhijā, proti, ārējie normatīvie akti, kurus savas autonomās kompetences jautājumos izdevusi atvasināta publisko tiesību juridiskā persona (autonoms publisko tiesību subjekts), juridiskā spēka hierarhijā pielīdzināmi Ministru kabineta noteikumiem, ja likums nenosaka citādi. Tāpat arī Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumu 49.punkts⁹³ paredz nosacījumu, ka likumprojektā, ja nepieciešams, ietver pilnvarojumu Latvijas Bankai, Finanšu un kapitāla tirgus komisijai vai Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijai likumprojekta izpildes nodrošināšanai izdot ārēju normatīvo aktu – noteikumus. Pilnvarojumā detalizēti nosaka Latvijas Bankas, Finanšu un kapitāla tirgus komisijas vai Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas noteikumu satura galvenos virzienus.

Iepriekš minētais liek secināt, ka, autonomajām iestādēm Latvijas Bankai, Finanšu un kapitāla tirgus komisijai un Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijai ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus pastāv, taču pilnīga tiesu prakse un tiesību zinātnes atziņas šajos jautājumos nav izstrādātas. Taču no lietderības viedokļa atzīstams par nepieciešamu autonomām iestādēm piešķirt tiesības ir izdot ārējos normatīvos aktus savu funkciju izpildē konkrētajā nozarē, jo tās līdzīgi kā Ministru kabinets ir pilnvarotas ar likumdevēja gribu, uz ko norāda arī tā autonomās iestādes statuss.

Piemēram, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija kopumā ir izdevusi 18 ārējos normatīvos aktus četrās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas jomās – enerģētikā, elektroniskajos sakaros, ūdenssaimniecībā, kā arī sadzīves atkritumu apglabāšanā atkritumu poligonos.⁹⁴ Finanšu un kapitāla tirgus komisijai ir tiesības izdot normatīvos noteikumus, saskaņā ar vairākiem Finanšu instrumentu tirgus likuma⁹⁵ pantiem, par finanšu un kapitāla tirgu un tā dalībnieku darbību. Līdzīgi arī atrodami Latvijas Bankas noteikumus, kuri izdoti pamatojoties uz likuma "Par Latvijas Banku" 39. panta otro daļu⁹⁶,

⁹²Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=249322> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

⁹³ Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumi: Ministru kabineta 2009.gada 3.februāra noteikumi Nr.108. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=187822> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

⁹⁴Regulators aizvadītajā gadā izdevis 18 ārējos normatīvos aktus. Pieejams:<http://www.sprk.gov.lv/jaunums/regulators-aizvaditaja-gada-izdevis-18-arejos-normativos-aktus> (aplūkots: 2015.gada 6.aprīlī)

⁹⁵ Finanšu instrumentu tirgus likums. LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=8172> (aplūkots:2015.gada 13.aprīlī)

⁹⁶ Par Latvijas Banku: LR likums: Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=65544> (aplūkots 2015.gada 20.martā)

kas paredz, ka Latvijas Banka nosaka statistikas pārskatu sagatavošanas un iesniegšanas kārtību, iesniegšanas termiņu [...], kā arī citu statistiku, kas nepieciešama šā panta pirmajā daļā minēto uzdevumu izpildes nodrošināšanai. Noteikumi pēc savas struktūras un tajos ietvertajām tiesību normu formas atbilst ārējiem normatīvajiem aktu pazīmēm, taču tajos ietvertais regulējums ir šaurs, raksturīgs nozarei un autonomās iestādes funkciju izpildei nepieciešams.

Autore var izteikt pieņēmumu, ka šo autonomo iestāžu izdotie ārējo normatīvo aktu joma nav pievērsusi sev pastiprinātu uzmanību, nedz arī tiesu prakse šajā jomā ir izstrādāta, jo šīs tiesību normas ir specifiskas un nozarei nepieciešamas, kā arī atteicas uz daudz mazāk iesaistīto personu loku. Līdz ar to šo noteikumu kontrolēs mehānismi tiek veikti šīs nozarē iesaistīto personu starpā. Neatkarīgi no iepriekš minēto autonomo iestāžu izdoto noteikumu veida un daudzuma, tiesību zinātnē noteiktās atziņas pauž viedokli, ka ir nepieciešams veikt grozījumus Satversmē, lai nostiprinātu autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Taču šis jautājums ir diskusijas vērts, jo pēc sava statusa kādu pauž arī likumdevējs piešķirot iestādēm autonomiju, pēc būtības nodalot to kompetenci Satversmes tiesa ir akceptējusi autonomo iestāžu statusu, ielasot to pieļaujāmību no Satversmes sistēmas, līdz ar to rodas jautājums, vai šīs atziņas nevar tikt attiecinātas uz autonomo iestāžu tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus.

2.5. Pašvaldības tiesības izdot ārējos normatīvos aktus

Pašvaldības ir atvasinātas publisko tiesību juridiskas personas, saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1.pantu⁹⁷. Tās ir izveidotas ar likumu, to kompetenci nosaka likums “Par pašvaldībām”⁹⁸. Pašvaldību tiesības izdot ārējos normatīvos aktus nav atrunātas Satversmē *expressis verbis*, tomēr pašvaldība ir tautas ievēlēta institūcija, kas iegūst leģitimitāti no pašvaldības teritorijas iedzīvotājiem demokrātiskās vēlēšanās. Pašvaldības dome ir pašvaldības izpildinstitūcija, kas ir demokrātiski leģitimēta, tādēļ dome pašvaldības autonomās kompetences ietvaros var pieņemt politiskus lēmumus un izdot vispāršaistošus normatīvus aktus (saistošos noteikumus)⁹⁹. Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 44.pantu, republikas pilsētas dome ir tiesīga izdot saistošus noteikumus un paredzēt administratīvo atbildību par to pārkāpšanu, ja tas nav paredzēts likumos. Saskaņā ar šā likuma 45.pantu, spēkā esošie saistošie noteikumi ir saistoši jebkurai fiziskajai un

⁹⁷Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=63545> (aplūkots: 2015.gada 19.martā)

⁹⁸Par pašvaldībām: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=57255> (aplūkots: 2015.gada 19.martā)

⁹⁹Levits. E. Pašvaldību likuma koncepcija. Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> (aplūkots: 2015.gada 19.martā)

juridiskajai personai attiecīgajā administratīvajā teritorijā. Šis pants norāda uz pašvaldību saistošo noteikumu raksturīgāko ierobežojumu. Pašvaldības demokrātiskā leģitimitācija salīdzinājuma ar likumdevēju ir ierobežota, jo tā ir saņemta tikai no attiecīgās pašvaldības teritorijā dzīvojošajiem pilsoņiem. Līdz ar to pašvaldības saistošo noteikumu iedarbība ir teritoriāli ierobežota, proti, tie ietekmē tikai personas attiecīgajā administratīvajā teritorijā.¹⁰⁰

Pašvaldību saistošo noteikumu izdošanas tiesiskais pamats ir likumā pamatots pilnvarojums, kas var būt ietverts likumā „Par pašvaldībām” vai citos likumos. Pašvaldību tiesības izdot ārējos normatīvos aktus ir saistītas ar tās funkciju izpildi noteiktajā teritorijā. Saskaņā ar Satversmes tiesas atziņām, Pašvaldību likuma 43.panta punkti ietver tiešu likumdevēja pilnvarojumu, kas nosaka pašvaldību saistošo noteikumu satura galvenos virzienus un pašvaldību kompetences robežas.¹⁰¹ Šī kompetence tiek saukta arī par „uzdoto kompetenci”, ko Latvijas Republika kā sākotnējā publiskā persona uzdot atvasinātai publiskai personai – pašvaldības - administrācijai kā pārvaldes iestādei pildīt Latvijas Republikas funkcijas.¹⁰²

Savukārt atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 43.panta trešajai daļai pašvaldības dome var pieņemt saistošos noteikumus arī, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu izpildi.¹⁰³ Kā norāda Satversmes tiesa likuma „Par pašvaldībām” 43.panta pirmajā daļā un trešajā daļā ir ietverti atšķirīgu veidu pilnvarojumi, kuri nav izmantojami kā savstarpēji papildinoši. Likumā „Par pašvaldībām” 43.panta ceturtnā daļa, kas nosaka, ka pildot deleģētās valsts pārvaldes funkcijas un pārvaldes uzdevumus, dome var pieņemt saistošos noteikumus tikai tad, ja tas paredzēts likumā vai Ministru kabineta noteikumos, kas norāda uz saistošo noteikumu materiālo ierobežojumu.

Pašvaldību saistošie noteikumi ir minēti gan Administratīvā procesa likumā, gan Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumā, norādot to vietu ārējo normatīvo aktu hierarhijā, aiz Ministru kabineta noteikumiem. Līdz ar to pašvaldību tiesības izdot ārējos normatīvos aktus izriet no tiesību sistēmā nostiprinātām pazīmēm. Uzraudzība pār pašvaldību saistošiem noteikumiem tiek noteikta ar Vides aizsardzības un reģionālās

¹⁰⁰ Levits. E. Pašvaldību likuma koncepcija. Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> (aplūkots: 2015.gada 19.martā)

¹⁰¹ Par Rīgas domes 2007. gada 19. jūnija saistošo noteikumu Nr. 80 „Sabiedriskās kārtības noteikumi Rīgā” 4.1. un 15. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. panta pirmajam un trešajam teikumam: Satversmes tiesas 2014.gada 12.decembra spriedums lietā nr. 2013-21-03. Latvijas Vēstnesis 2014. 16.decembris Nr.250 (5310).

¹⁰² Levits. E.Pašvaldību likuma koncepcija. Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> (aplūkots: 2015.gada 19.martā)

¹⁰³ Par Rīgas domes 2007. gada 19. jūnija saistošo noteikumu Nr. 80 „Sabiedriskās kārtības noteikumi Rīgā” 4.1. un 15. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. panta pirmajam un trešajam teikumam: Satversmes tiesas 2014.gada 12.decembra spriedums lietā nr. 2013-21-03. Latvijas Vēstnesis 2014. 16.decembris Nr.250 (5310).

attīstības ministrijas palīdzību, kas sniedz atzinumu par pašvaldības pieņemto saistošo noteikumu tiesiskumu. Saistošie noteikumi stājas spēkā nākamajā dienā pēc to publicēšanas laikrakstā vai bezmaksas izdevumā, ja tajos nav noteikts vēlāks spēkā stāšanās laiks.

Satversmes tiesa lietā Nr. 2013-21-03¹⁰⁴ ir atzinusi, ka *ultra vires* doktrīna ir attiecināma arī uz citu likumdevēja pilnvarotas institūcijas izdoto normatīvo aktu atbilstības noteikšanu augstāka juridiskā spēka tiesību normām un tā kā pašvaldībai ar likumdevēja pilnvarojumu ir piešķirtas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus (saistošos noteikumus), minētās doktrīnas ietvaros izteiktās atziņas ir attiecināmas uz pašvaldības izdotiem saistošiem noteikumiem. Konkrētajā lietā Rīgas domes izdotie pašvaldību saistošie noteikumi noteica nevis stingrākus pieļaujamus trokšņa normatīvus, bet gan pavisam citu trokšņa kontroles standartu, taču likumdevējs ar likuma un Ministru kabineta noteikumu palīdzību jau pats ir noregulējis dažādu veidu trokšņa kontroli. Līdz ar to Satversmes tiesas secināja, ka apstrīdētās normas ir izdotas, pārkāpjot likumā „Par pašvaldībām” 43. pantā noteikto pilnvarojumu, un Rīgas dome ir rīkojusies *ultra vires*.

Attiecībā uz pašvaldību saistošo noteikumu izpildi, Satversmes tiesa norāda, ka pašvaldību saistošie noteikumi ir cieši saistīti ar pašvaldību autonomo funkciju izpildi, taču deleģējums nav interpretējams tādējādi, ka pašvaldība drīkstētu savas autonomās funkcijas izpildi pilnībā uzlikt pašvaldības iedzīvotājiem. Ja pašvaldība izvēlējusies šīs funkcijas izpildi uzlikt iedzīvotājiem, pašvaldībai jāuzņemas līdzdalība tās īstenošanā. Turklāt par pašvaldības autonomās funkcijas pienācīgu izpildi atbildīga ir pašvaldība.¹⁰⁵

Līdz ar to var secināt, ka pašvaldību saistošie noteikumi var tikt izdoti gadījumos, ja likumdevējs vai Ministru kabinets ir devis pašvaldībai pilnvarojumu, kā arī gadījumos, kad pašvaldībai ir jāveic savas autonomās funkcijas, vai jānodrošina to izpilde. Pilnvarojums ir ietverts likumā „Par pašvaldībām” 43. pantā, un pašvaldībai ir tiesības noteikt tālāku kārtību saistošajos noteikumos, taču jāņem vērā priekšnoteikumi, ka regulējums nevar atkārtot jau likumā noteikto, kā arī saistošiem noteikumiem jāatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

¹⁰⁴ Par Rīgas domes 2007. gada 19. jūnija saistošo noteikumu Nr. 80 „Sabiedriskās kārtības noteikumi Rīgā” 4.1. un 15. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. panta pirmajam un trešajam teikumam: Satversmes tiesas 2014.gada 12.decembra spriedums lietā nr. 2013-21-03. Latvijas Vēstnesis 2014. 16.decembris Nr.250 (5310).

¹⁰⁵ Par Rīgas domes 2008. gada 8. jūlija saistošo noteikumu Nr. 125 „Rīgas pilsētas teritorijas kopšanas un būvju uzturēšanas noteikumi” 4.3. un 4.4. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. pantam. Satversmes tiesas 2014.gada 6.novembra spriedums lietā Nr.2013-20-03. Latvijas Vēstnesis, 2014. 10.novembris. Nr.223 (5283).

3. PILNVAROJUMA ROBEŽU NOTEIKŠANAS METODOLOĢIJA

3.1 Pilnvarojuma pārbaude kā juridiskā metode

Saskaņā ar profesora Edgara Meļķiša atziņām, veiksmīga tiesību normu piemērošana balstās uz prasmīgu juridisko metožu izmantošanu, virzoties "soli pa solim", lai sasniegtu rezultātu.¹⁰⁶ Tiesību normas spēkā esamības pārbaude saskaņā ar juridiskās metodes mācību un tiesību normas piemērošanas metodoloģiju ir uzskatāma arī par vienu no soļiem tiesību normas piemērošanā. Pilnvarojuma pārbaude var tikt uzskatīta par juridisko metodi, kas tiek veikta tiesību normas spēkā esamības pārbaudes ietvaros. Līdz ar to pilnvarojuma esamības un tā robežu ievērošana ir uzskatāma par tiesību normas spēkā esamības priekšnoteikumu. Turpmāk minētie pilnvarojuma pārbaudes kritēriji norāda uz šīs tēzes pamatotību, proti, pilnvarojuma pārbaudes rezultātā var noteikt, vai tiesību norma, kas ir izdota uz pilnvarojuma pamata, ir spēkā esoša.

Pilnvarojuma pārbaudes process tiek uzsākts ar tiesību normas, kas izdota uz pilnvarojuma pamata, formālo priekšnoteikumu pārbaudi. Šie priekšnoteikumi ietver tiesību normas formālo spēkā esamības un tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošanas pārbaudi. Tiek vērtēta institūcijas kompetence, kas ir izdevusi tiesību normu, vai ievērota tiesību normas pieņemšanas procedūra, vai tiesību norma ir publicēta un pieejama privātpersonām. Šādai formālai spēkā esamības pārbaudei ir pakļauta katra tiesību norma. Tā kā uz pilnvarojuma pamata var tikt ierobežotas pamattiesības, pilnvarojuma pārbaudē īpaša vieta tiek iedalīta arī tiesību normu kvalitātes prasībai - skaidrībai, kas noved pie pilnvarojuma pārbaudei izvirzāmiem materiāliem priekšnoteikumiem.

Pilnvarojuma pārbaudē ir būtiski vērtēt pilnvarojošās normas esamību un tās skaidrību. Tiesību norma, kas ietver pilnvarojumu, reizē piešķir tiesības un arī robežas, kādās subjekts var izdot ārējo normatīvo aktu. Šajā tiesību normā jābūt formulētiem galvenajiem pilnvarojuma satura virzieniem. Ir jānošķir gadījumi, kad pilnvarojuma saturs ļauj izdot materiālās vai procesuālās tiesību normas. Par svarīgu materiālo priekšnoteikumu tiek uzskatīts arī būtiskuma teorijas atziņas, kas paredz atsevišķu Apsverot visus iepriekš minētos pilnvarojuma pārbaudes aspektus, var secināt, vai tiesību norma ir uzskatāma par izdotu pilnvarojuma robežās nevis *ultra vires*, kas arī ir

¹⁰⁶ Meļķīsis E. Juridiskās metodes mācības un tiesību normas piemērošanas metodoloģijas jēdziens un nozīme. Grām: Meļķīsis E. Juridiskās metodes pamati. 11 soļi tiesību normu piemērošanā: Rakstu krājums/Dr. habil.iur., profesora Edgara Meļķiša zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Universitāte, 2003. 13.lpp.

pilnvarojuma pārbaudes mērķis. Lai arī tiesību norma var būt formāli spēkā esoša, ja tiek konstatēts, ka tā ir izdota ārpus tiesību normai dotā pilnvarojuma, tā ir atzīstama par spēkā neesošu, jo nav ievērota tiesību normas pieņemšanas kārtību, vienlaikus tā tiek atzīta pat neatbilstošu augstāka juridiska spēka normām. Šāds secinājums norāda uz pilnvarojuma pārbaudes svarīgumu un nozīmīgumu. Izstrādātā pilnvarojuma pārbaudes metodoloģija ir balstīta uz tiesību zinātnes atziņām par tiesību normas spēkā esamību un Satversmes tiesu prakses izstrādāto *ultra vires* doktrīnu, saskaņā ar kuru Satversmes tiesa pārbauda uz pilnvarojuma pamata izdoto tiesību normu atbilstību pilnvarojumam.

3.2. Pilnvarojumam izvirzāmie formālie priekšnoteikumi

Saeima piešķir pilnvarojumu izdot ārējo normatīvo aktu, ietverot to tiesību normā. Subjekta rīcībai, kas apveltīta ar pilnvarojumu, būtu pilnībā jāatbilst šim pilnvarojuma apjomam. Likumdevējs pieņemot likumu jau tā izstrādes gaitā ir paredzējis, piemēram, Ministru kabinetam, tiesības radīt detalizētāku regulējumus, kuru nepieciešamības gadījumā varētu grozīt ātrāk un efektīvāk. Taču rodas jautājumus, kā noteikt pilnvarojuma apjoma robežas, kādos gadījumos regulējums var pārkāpt Saeimas piešķirto pilnvarojumu. Turpmāk tiks detalizēti analizēti pilnvarojuma pārbaudes priekšnoteikumi, pēc kuriem būtu jāvadās, lai tiesību normas atbilstu Saeimas dotajam pilnvarojumam.

Tiesību normas spēkā esamība un piemērojamība ir atzīstami par formāliem priekšnoteikumiem, ar kuriem tiek uzsākta pilnvarojuma pārbaude. Šie priekšnoteikumi ir vieni no pirmajiem, ar kuriem tiesību normu piemērotājs saskaras izvērtējot tiesību normas atbilstību faktiskajiem apstākļiem. Spēkā esamība ietver tiesību normas spēkā esamību laikā, proti, tiesību normas spēks laikā sākas ar tiesību normas spēkā stāšanās dienu. Ārējā normatīvā akta spēkā esība ir atkarīga no ārējā normatīvā akta izsludināšanas brīža.¹⁰⁷ Piemēram, Ministru kabineta noteikumi stājas spēkā nākamajā dienā pēc to izsludināšanas, ja pašā tiesību aktā nav noteikts cits tā spēkā stāšanās termiņš. Ministru kabineta noteikumus izsludina, tos publicējot oficiālajā izdevumā.¹⁰⁸ Tiesību normas spēkā esamībā telpā ir atkarīga no tās izdevēja piekritības, piemēram, pašvaldību saistošie noteikumi darbojas tikai pašvaldības administratīvajā teritorijā.

Tieši attiecībā uz tiesību normām, kas izdotas uz pilnvarojuma pamata, saistās tiesību normas spēkā zaudēšanas gadījumi. Viens no tiem - tiesību norma zaudē savu spēku, ja tā tiek atcelta. Satversmes tiesas praksē ir secināts, ka tiesību normas, kas pieņemtas *ultra*

¹⁰⁷ Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīga: 2004, 60.lpp

¹⁰⁸ Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=249322> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)

vires, ir atzīstamas par prettiesiskām un spēcā neesošām no to pieņemšanas brīža. Attiecībā uz šādiem gadījumiem prezumējams, ka antikonstitucionāla tiesību norma nekad nav bijusi spēcā, jo nav pieņemta pienācīgā kārtībā, un tāpēc arī nevar radīt tiesiskas sekas. Satversmes tiesa norāda, ka izņēmuma gadījumos varētu tikt pieļautas atkāpes no šīs prezumpcijas. Tomēr šajos gadījumos Satversmes tiesai būtu jākonstatē būtiski apstākļi, kas pamatotu minētā izņēmuma noteikšanu.¹⁰⁹ Par pētījuma vērtu atzīstams arī gadījums, kad tiesību norma zaudē spēku, ja stājusies spēcā cita tiesību norma ar tādu pašu vai augstāku juridisko spēku, kas regulē to pašus jautājumus. Saskaņā ar Oficiālo publikāciju likuma 9.panta piekto daļu, ja spēku zaudē normatīvā akta izdošanas tiesiskais pamats (augstāka juridiska spēka tiesību norma, uz kuras pamata izdots cits normatīvais akts), tad spēku zaudē arī uz šā pamata izdotais normatīvais akts vai tā daļa. Taču ne reti pastāv gadījumi, kad pilnvarojums tiek grozīts, un likuma prasa, lai arī uz tā pamata izdotie noteikumi zaudē spēku, taču jāizvērtē, vai pastāv iespējas neizdot no jauna Ministru kabineta noteikumus, ja pilnvarojums likumā pēc būtības ir saglabājies vai arī tas ir pārcelts uz citu likumu.¹¹⁰

Tiesību normas publiskā pieejamība, kas nozīmē tās publicēšanu, nodrošinot personas tiesības zināt savas tiesības¹¹¹ ir viens no posmiem tiesību normas spēkā esamības pārbaudē. Visos gadījumos jāpārbauda, vai attiecīgā norma ir pieņemta un izsludināta Satversmē noteiktajā kārtībā.¹¹² Pārbaude ietver tiesību normas izdošanas procesuālās kārtības izvērtēšanu un izdevēja kompetences ievērošanu, kurā ir būtiska pilnvarojuma pārbaudes sastāvdaļa. Tiesību norma uzskatāma par neatbilstošu Satversmei, ja tās pieņemšanas vai izsludināšanas procesā ir pieļauti būtiski procesuālie pārkāpumi.¹¹³ Taču ar publicēšanas oficiālajā izdevumā, neaprobežojas tiesību normas spēkā esamība. Tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošana ir tiesību normas spēkā esamības priekšnoteikums.¹¹⁴ Tiesību normu, kas izdodas uz pilnvarojuma pamata, tiesiskais pamats ir likumdevēja pilnvarojuma esamība likuma normā. Dotā pilnvarojuma apjoma ievērošana ietver šādu tiesību normu pieņemšanas kārtības ievērošanu.

¹⁰⁹Par Rīgas domes 2007. gada 19. jūnija saistošo noteikumu Nr. 80 „Sabiedriskās kārtības noteikumi Rīgā” 4.1. un 15. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. panta pirmajam un trešajam teikumam: Satversmes tiesas 2014.gada 12.decembra spriedums lietā nr. 2013-21-03. Latvijas Vēstnesis 2014. 16.decembris Nr.250(5310).

¹¹⁰ Tieslietu ministrijas 2014.gada 3.septembra informatīvais ziņojums “Priekšlikumi ārējo normatīvo aktu grozījumu skaita un apjoma samazināšanai” Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file62550.doc> (aplūkots: 2015.gada 8.aprīlī)

¹¹¹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R.Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011. 66.lpp.

¹¹² Neimanis J. Juridisku kāzusu risināšanas tehnika.Rīga: Aut.izd.,2004, 31.lpp.

¹¹³ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R.Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011. 772.lpp.

¹¹⁴ Neimanis J. Juridisku kāzusu risināšanas tehnika.Rīga: Aut.izd.,2004, 31.lpp.

Viens no pilnvarojuma pārbaudes nepieciešamības aspektiem aptver gadījumus, kad uz pilnvarojuma pamata tiek ierobežotas pamattiesības. Izvērtējot personu pamattiesību ierobežojuma atbilstību Satversmei, viens no kritērijiem, kurš jāizvērtē, ir ierobežojuma izdošana uz likuma pamata. Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksē atzīts, ka “likums” var būt ne tikai parlamenta izdots akts, bet arī cits vispārsaistošs (ārējs) normatīvs akts, piemēram, valdības noteikumi. Tam jābūt izdotam, pamatojoties uz likumu, publicētam vai citādā veidā pieejamam un pietiekami skaidri formulētam, lai adresāts varētu izprast savas tiesības un pienākumus, kā arī tam jāatbilst tiesiskas valsts principiem.¹¹⁵ Šādai Eiropas Cilvēktiesību tiesas atziņai piekrīt Satversmes tiesa, kas savos spriedumos norāda, ka Satversmē noteiktās pamattiesības konkretizēt vai ierobežot var, pamatojoties ne tikai uz Saeimas vai tautas pieņemtiem likumiem, bet arī uz citiem vispārsaistošiem (ārējiem) normatīviem aktiem, ja vien šie akti atbilst noteiktiem kritērijiem.¹¹⁶ Šis kritērijs ietver ierobežojuma esamību uz speciālā pilnvarojuma pamata izdotiem ārējiem normatīviem aktiem, visbiežāk, Ministru kabineta noteikumos. Satversmes tiesai ir tiesības izvērtēt, vai ierobežojums ir noteikts ar likumu, ievērojot pareizu procesuālo kārtību, kurā viens no aspektiem ir vērtējams arī Ministru kabineta noteikumu izdošana likumdevēja dotā pilnvarojuma ietvaros. Ja Ministru kabinets nav ievērojis pilnvarojuma robežas, proti, ir izlēmis jautājumu *ultra vires*, tas nozīmē, ka tiesību norma nav uzskatāma par pienācīgā kārtībā pieņemtu tiesību normu un, saskaņā ar Satversmes tiesas praksi, neatbilst Satversmes 64.pantam.

Tomēr likumdevējam pašam jānosaka ierobežojuma noteikšanas mērķis un apjoms, lai šīs pilnvaras netiktu pilnībā atstātas pilnvarotās institūcijas kompetencē.¹¹⁷ Tas tiek pamatots ar likuma atrunas principa nozīmi pilnvarojumam izvirzāmo priekšnoteikumu vidū, jo likuma atrunas princips paredz pilnvarojuma iespēju, taču privātpersonu tiesību ierobežojumus vai noteikt pamatojumu, piemēram, jebkura nelabvēlīga akta izdošanai tikai tad, ja Satversmē, likumā vai starptautiskā tiesību normā tam ir dots pilnvarojums.¹¹⁸

Vērtējot gadījumus, kuros uz pilnvarojuma pamata var tikt ierobežotas pamattiesības, Satversmes tiesa pieļauj šādu iespēju izvirzot papildus nosacījumu, ka normai, ar kuru

¹¹⁵Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1983.gada 25.marta spriedumu lietā “Silvers un citi pret Lielbritāniju”. Pieejams: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57577> (aplūkots: 2015.gada 20.martā)

¹¹⁶Par Ministru kabineta 2001. gada 31. jūlija noteikumu Nr. 349 „Grozījumi Ministru kabineta 1995. gada 3. oktobra noteikumos Nr. 291 „Šuņu un kaķu turēšanas noteikumi” atbilstību Satversmes 105. pantam un Ministru kabineta iekārtas likuma 14. pantam: Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2002-01-03. Latvijas Vēstnesis 2002., 21. maijs.nr. 75 (2650).

¹¹⁷ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011. 772.lpp.

¹¹⁸Biksiniece-Martinova L. 11.pants. Likuma atrunas princips. Grām: Autoru kolektīvs Dr.iur. J.Briedes zinātniskajā redakcijā. Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013, 172.lpp.

likumdevējs pilnvaro Ministru kabinetu noregulēt Satversmē noteikto personas pamattiesību īstenošanas kārtību vai noteikt šo tiesību īstenošanas ierobežojumus, ir jābūt skaidrai un precīzai. Ja rodas šaubas pilnvarojuma apjoma ietvarā, Ministru kabinetam būtu jāizvairās izdot noteikumus, kas ierobežo personu pamattiesības.¹¹⁹ Ja likumdevējs ļauj Ministru kabinetam ierobežot personas pamattiesības, tam ir jābūt skaidri saprotamam. Tas arī nozīmē, ka pilnvarojumam ir jābūt nepārprotamam. Jo vairāk regulējums aizskar pamattiesības, jo augstāka ir pilnvarojuma precizitāte.¹²⁰ Šajā gadījumā ir jāatzīmē Ministru kabineta tiesību normas iztulkošanas prasmes, jo arī Ministru kabineta noteikumi ir sava veida tiesību normu interpretējuma rezultāts. Prasība pēc tiesību normas skaidrības ir atzīstama par svarīgu pilnvarojuma pārbaudes formālo priekšnoteikumu izvērtēšanas posmu.

Iepriekš minēto secinājumu ilustrē piemērs Satversmes tiesas 2013.gada 27.jūnija spriedums lietā nr. 2012-22-0103¹²¹, kurā pilnvarojošā norma neparedzot likumdevēja pilnvarojumu Ministru kabinetam diferencēt izpildu darbību veikšanai nepieciešamo izdevumu apmēru atkarībā no tā, vai piedzinējs apmaksā sprieduma izpildes izdevumus vai ir no tiem atbrīvots. Šāds pilnvarojums izdot apstrīdētās normas ir ietverts Civilprocesa likuma (turpmāk CPL) 567.panta ceturtajā daļā, kas nosaka: „Izpildu darbību veikšanai nepieciešamo izdevumu apmēru un to maksāšanas kārtību nosaka Ministru kabinets.” Izvērtējot pilnvarojošā normā noteikto pilnvarojuma apjomu, Satversmes tiesa secināja, ka CPL 567.panta ceturtajā daļā ietvertais pilnvarojums attiecas uz visām izpildu lietām, gan tādām, kuras tiek vestas vispārējā kārtībā, gan arī tādām, kurās piedzinējs ir atbrīvots no sprieduma izpildes izdevumu samaksas. Izskatāmās lietas ietvaros izvērtējamie jautājumi ir saistīti tieši ar izmaksām no valsts budžeta līdzekļiem, tāpēc likumdevēja sniegtais pilnvarojums vērtējams kopsakarā ar CPL 567. panta trešo daļu. Minētā norma paredz, ka gadījumos, kad piedzinējs ir atbrīvots no sprieduma izpildes izdevumu samaksas, izpildu darbību veikšanai nepieciešamie izdevumi tiek segti no valsts budžeta līdzekļiem. Tomēr

¹¹⁹Par Ministru kabineta 2004.gada 22.aprīļa noteikumu Nr.417 "Grozījumi Ministru kabineta 2002.gada 19.februāra noteikumos Nr.74 "Notiesāto darba samaksas kārtība brīvības atņemšanas iestādē"" atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91., 107.pantam un Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 14.pantam.Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra spriedums lietā nr. 2005-03-0306. Latvijas Vēstnesis, 2005. 25.novembris. nr.189 (3347).

¹²⁰ Kischel U. Delegation of legislative power to agencies: A comparative analysis of United States and German law. Pieejams: <http://kischel.uni-greifswald.de/Schriften/Delegation%20of%20legislative%20power.pdf> (aplūkots: 2015.gada 8.aprīlī)

¹²¹Par Civilprocesa likuma 567.panta trešās daļas, ciktāl tā neparedz zvērīnāta tiesu izpildītāja amata atlīdzības segšanu no valsts budžeta gadījumos, kad piedzinējs ir atbrīvots no sprieduma izpildes izdevumu samaksas, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 107.pantam un Ministru kabineta 2011.gada 30.augusta noteikumu Nr.670 "Noteikumi par izpildu darbību veikšanai nepieciešamo izdevumu apmēru un to maksāšanas kārtību" 8., 9., 10., 11. un 12.punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. un 105.pantam. Satversmes tiesas 2013.gada 27.jūnijā spriedums lietā Nr.2012-22-0103. Latvijas Vēstnesis, 2013. 28.jūnijs, nr.123 (4929).

nedz šajā, nedz arī kādā citā tiesību normā likumdevējs nav *expressis verbis* noteicis Ministru kabinetam tiesības paredzēt atšķirīgu izpildu darbību veikšanai nepieciešamo izdevumu apmēru atkarībā no tā, vai attiecīgos izdevumus maksā piedzinējs vai arī tie tiek segti no valsts budžeta līdzekļiem. Ministru kabinets pauž viedokli, ka likumdevēja sniegtais pilnvarojums neprecizējot ne sedzamo izdevumu robežas, ne to noteikšanas kritērijus un neparedzot arī ne kāda veida ierobežojumus vai pamatprincipus izdevumu segšanas mehānisma noteikšanai, bet minētos jautājumus atstājot noregulēšana valdības izdotajos normatīvajos aktos.

Autoresprāt, šāds Ministru kabineta viedoklis nav pamatots, jo tas, ka likumdevēja pilnvarojums ir neprecīzs, reizē nenozīmē Ministru kabineta rīcības brīvību, tieši pretēji, tas nepieļauj izdot tādus noteikumus, kas neatbilstu un regulētu daudz plašāk nekā sniegtais pilnvarojums. Līdzīgi secina arī Satversmes tiesa, atzīstot, ka izskatāmās lietas ietvaros ir būtiski nošķirt pilnvarojošā normā lietoto jēdzienu „apmērs”, kas piešķir tiesības izdot materiāla rakstura tiesību normas, no jēdziena „kārtība”, kas piešķir tiesības izdot procesuāla rakstura tiesību normas. Tādējādi Ministru kabinetam ir tiesības paredzēt dažādus procesuālus nosacījumus, piemēram, noteikt, kādi dokumenti tiesu izpildītājam ir jāiesniedz, prasot izdevumu segšanu, kādā kārtībā tie tiek izvērtēti, kādā termiņā vai cik bieži tiek veikta samaksa, u.tml. Tomēr Ministru kabineta noteiktā kārtība, ja tā nav balstīta uz skaidru likumdevēja pilnvarojumu, nevar ietvert materiāla rakstura tiesību normas. Tādējādi Ministru kabineta radītā kārtība ietver ne vien procesuāla rakstura tiesību normas, bet arī materiāli tiesisko regulējumu, kas ietekmē izmaksājamo līdzekļu apmēru. Tā kā likumdevējs nav pilnvarojis Ministru kabinetu noteikt atšķirīgu izpildu darbību veikšanai nepieciešamo izdevumu apmēru atkarībā no tā, vai šos izdevumus maksā piedzinējs vai arī tie tiek segti no valsts budžeta, uzskatāms, ka Ministru kabinets ir rīkojies *ultra vires*. Šis spriedums pierāda, ka Ministru kabinets ir rīkojies patvaļīgi iekļaujot regulējumā arī materiālās tiesību normas, kurām šajā situācija ir būtiska nozīme tiesību normu izpildē.

Atsevišķos gadījumos Ministru kabineta noteikumu saturu varētu veidot arī materiālās normas, taču tām jābūt pieņemtām, pamatojoties uz īpašu likumdevēja pilnvarojumu.¹²² Šāds Satversmes tiesas secinājums sasaucās ar pilnvarojuma institūta būtību, kas liedz Ministru kabinetam rīkoties pretēji Saeimas dotajām nostādnēm, kā arī ar nozīmīgumu, kāds tiek piešķirts pamattiesību ierobežojuma pieļaujamībai.

¹²²Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. "Latvijas Vēstnesis", 2007. 12. oktobris, nr. 165 (3741).

Līdz ar to var apkopot formālos priekšnoteikumus, kas nepieciešami pilnvarojuma pārbaudes ietvaros – formālo tiesību normas spēkā esamības nosacījumu ievērošana, tiesību normu pieejamība un skaidrība. Pilnvarojumam izvirzāmie formālie priekšnoteikumi ir saistīti ar noteikumu spēkā esamības pārbaudi, kā arī tiem ir būtiska nozīme izvērtējot, vai ar šādu tiesību normu var ierobežot personas pamattiesības, jo šādos gadījumos likumdevēja pilnvarojumam jābūt skaidri izteiktam.

3.3. Pilnvarojumam izvirzāmie materiālie priekšnoteikumi

Viens no materiāliem priekšnoteikumiem, kas izriet no likuma, ir ietverts Ministru kabineta iekārtas likuma 31. pantā, kas paredz, ka pilnvarojumā jābūt formulētiem noteikumu satura galvenajiem virzieniem. Tas nozīmē, ka Ministru kabinetam ir jāievēro pilnvarojuma satura galvenie virzieni, izdodot noteikumus, kas būs pakārtoti likumam, lai adresāts varētu skaidri izprast savas tiesības un pienākumus. Ja likumdevējs pilnvarotu izpildvaru noteikt noteikumu saturu, tas pārkāptu likumdevēja konstitucionālo pienākumu izdot likumu.¹²³ Vācijas Federatīvās Republikas Pamatlikuma 80.panta pirmā daļa paredz, lai piešķirtā pilnvarojuma saturs, mērķis un apjoms (*“Inhalt, Zweck und Ausmaß”*) tiktu norādīts likumā. Noteikumiem jāsaturs norādes par to izdošanas tiesisko pamatu.¹²⁴ Taču šai prasība var neparādīties pilnīgi skaidri likuma tekstā, jo, piemēram, apjoms var tikt ierobežots ar likuma mērķi.¹²⁵

Likumdevējam jābūt precīzam arī vārdu izvēlē, piemēram, nepareizi būtu izteikt pilnvarojumu šādi: „Ministru kabinetam ir pienākums apstiprināt normatīvos aktus, kas nepieciešami šā likuma izpildei”. Šāds ir formulējums ir pārāk vispārināts un neskaidrs. Par veiksmīgu piemēru ir uzskatāms šāds formulējums: „Reģistrācijas pieteikuma veidlapas paraugu un tās aizpildīšanas kārtību nosaka Ministru kabinets”.¹²⁶ Gan Ministru kabinetam ir skaidrs, ka ir jāizveido reģistrācijas veidlapas paraugs, gan tiesību normas adresātam ir skaidrs, ka likuma precizēta kārtība ir meklējama Ministru kabineta noteikumos. Pilnvarojuma normai ir jāidentificē likumdošanas deleģējuma mērķis, saturs un apjoms tik skaidri, lai būtu saprotams, kādus noteikumus valdība var izdot.¹²⁷

¹²³ Sajó A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. – Budapest: Central European University Press, 1999 164.p.

¹²⁴ Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz). Pieejams: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html (aplūkots: 2015.gada 8.aprīlī)

¹²⁵ Currie D.P. Republication - Separation of Powers in the Federal Republic of Germany. Pieejams: https://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No12/PDF_Vol_09_No_12_2113-2178_Articles_Currie%201.pdf (aplūkots: 2015.gada 8.aprīlī)

¹²⁶ Krūmiņa V., Skujiņa V. Normatīvo aktu izstrādes rokasgrāmata. Rīga: Valsts kanceleja, 2002. 28.lpp

¹²⁷ Turpat.

Lai izvērtētu, vai Ministru kabinets ir pārsniedzis likumdevēja pilnvarojuma apjomu, Satversmes tiesas secina, ka ir jānoskaidro gan apstrīdētās normas, gan arī pilnvarojuma saturs.¹²⁸ Tas nozīmē, ka jāpastāv saiknei starp tiesību normu, kurā ietverts pilnvarojums, un pilnvarojuma saturu jeb likumdevēja dotā uzdevuma apjomu. Lai to noskaidrotu, ir nepieciešamas izprast tiesību normas saturu, izmantojot tiesību normu iztulkošanas metodes. Šādu secinājumu ir izteikusi arī Vācijas konstitucionālā tiesa, proti, ir svarīgi, pilnvarojuma saturu, mērķi un apjomu var noskaidrot ar interpretācijas palīdzību.¹²⁹

Teksta satura izpratne ietver gan izpratni par likumdevēja gribu, gan par likuma mērķi, pamatojumu, nolūku un jēgu. Iztulkošana ir viens no juridiskajiem instrumentiem, kas palīdz pilnveidot normu, piemērojot to konkrētam dzīves gadījumam. Tulkojot tiesību normas, tiek izmantotas šādas iztulkošanas metodes: gramatiskā, lai noskaidrotu tiesību normas vārdisko jēgu, vēsturiskā, lai noskaidrotu tiesību normas jēgu, ņemot vērā apstākļus, kas bijuši tās rašanās pamatā, sistēmiskā, lai noskaidrotu tiesību normas jēgu no tiesību normu saskaņas viedokļa, proti, visas tiesību sistēmas ietvaros, un teleoloģiskā, lai noskaidrotu tiesību normas jēgu, lai sasniegtu tās radīšanas mērķi.¹³⁰ Ar šo interpretācijas metožu palīdzību tiek noskaidrots, vai Ministru kabinets ir pareizi ievērojis savu pilnvarojuma apjomu.

Lai veiksmīgāk izprastu kādā veidā priekšnoteikumi tiek ievēroti dzīvē, jāizvērtē piemēri no prakses. Satversmes tiesas lietā Nr. 2010-40-03 pieteikuma iesniedzējs uzskatīja, ka Ministru kabinetam neesot bijis likumā noteikts pilnvarojums izdot tādus noteikumus, kas paredz teorētiskā un vadīšanas eksāmena nokārtošanu, lai persona varētu atgūt transportlīdzekļu vadīšanas tiesības, ja tās ir atņemtas uz gadu vai ilgāku laiku. Satversmes tiesa analizēja likumdevēja izraudzītos vārdus, secinot, ka tie norāda uz to, kāds regulējums Ministru kabinetam jāizstrādā, un tas ir ietverts pilnvarojošā norma. Lai noskaidrotu pilnvarojuma saturu, Satversmes tiesa iztulkoja pilnvarojošo normu ar iztulkošanas metožu palīdzību, sasaistot ar citu pantu nozīmi un Ceļu satiksmes likuma mērķi. Piemēram, Ceļu satiksmes likuma 22.panta otrās daļas otrajā teikumā lietotie vārdi „transportlīdzekļu vadīšanas tiesību atjaunošanas kārtība” norāda gan uz noteiktiem

¹²⁸Par Ministru kabineta 2007. gada 6. marta noteikumu Nr.173 „Transportlīdzekļu vadītāja kvalifikācijas iegūšanas, transportlīdzekļu vadīšanas tiesību iegūšanas un atjaunošanas kārtība un vadītāja apliecības izsniegšanas, apmaiņas un atjaunošanas kārtība” 40. punkta pirmā teikuma atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. pantam”. Latvijas Republikas 2011. gada 11. janvāra Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2010-40-03. Latvijas Vēstnesis, 2011. 13.janvāris, Nr. 7 (4405).

¹²⁹ Kischel U. Delegation of legislative power to agencies: A comparative analysis of United States and German law. Pieejams: <http://kischel.uni-greifswald.de/Schriften/Delegation%20of%20legislative%20power.pdf> (aplūkots: 2015. gada 8. aprīlī)

¹³⁰Meļķis E. Tiesību normu iztulkošana. Grām.: Meļķis E. Juridiskās metodes pamati. 11. solī tiesību normu piemērošanā: Rakstu krājums/Dr.habil.iur., profesora Edgara Meļķiša zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Universitāte, 2003., 114. lpp.

gadījumiem, kad personai var aizliegt izmantot transportlīdzekļa vadīšanas tiesības, gan arī transportlīdzekļa vadīšanas tiesību atņemšanu. Likumdevējs Ceļu satiksmes likuma 30.pantā ir skaidri un nepārprotami norādījis, kādos gadījumos aizliegts izmantot transportlīdzekļa vadīšanas tiesības, savukārt šā likuma 29.pantā – kādos gadījumos transportlīdzekļa vadīšanas tiesības var atņemt. Jēdziens „kārtība” norāda uz Ministru kabineta noteikumu procesuālo raksturu, proti, noteiktas procedūras izstrādāšanu, nevis materiālu normu radīšanu, kas veidotu jaunas tiesiskās attiecības.¹³¹

Tā kā gramatiskā iztulkošanas metode ir tikai pirmā no četrām iztulkošanas metodēm, Satversmes tiesa atzīst, ka nav pareizi vadīties vienīgi no tiesību normas vārdiskās jēgas. Iztulkojot tiesību normu pēc gramatiskās metodes, iegūtais rezultāts nav galīgs, un pēc citu iztulkošanas metožu pielietošanas tas ne vienmēr var tikt apstiprināts.¹³² Izvērtējot pilnvarojumā ietvertu normu vārdisko jēgu ar gramatiskās iztulkošanas metodes palīdzību, papildus ir jāizvērtē pilnvarojuma mērķis un apjoms, ar teleoloģiskas iztulkošanas metodes palīdzību. Satversmes tiesa norāda, ka ar pilnvarojuma mērķi jāsaprot, ko likumdevējs centies panākt, piešķirot Ministru kabinetam tiesības noregulēt attiecīgo jautājumu.¹³³ Pilnvarojuma piešķiršanas būtību visbiežāk var izsecināt no likuma mērķa. Līdz ar to arī regulējumam, kuru Ministru kabinets izstrādā, pamatojoties uz Ceļu satiksmes likumu, ir jāsasniedz tāds pats mērķis, kādu likumdevējs vēlējies sasniegt, pieņemot minēto likumu. Tāpēc, lai noskaidrotu pilnvarojuma satura galvenos virzienus, Satversmes tiesas šajā lietā ir atzinusi, ka pilnvarojumam būtu jāatbilst visam likuma mērķim, secinot, ka ar likumdevēja pilnvarojumu izpildvarai jāsaprot ne tikai viena konkrēta, lakoniska tiesību norma, bet paša likuma būtība un mērķi.¹³⁴ Šāds Satversmes tiesas secinājums atzīstams par jauninājumi, atšķirībā no tiesas iepriekšējās prakses.

¹³¹Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Aprošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. Latvijas Vēstnesis, 2007. 12. oktobris, nr. 165 (3741).

¹³²Par Ministru kabineta 2002. gada 15. janvāra noteikumu Nr. 27 “Noteikumi par upēm (upju posmiem), uz kurām zivju resursu aizsardzības nolūkā aizliegts būvēt un atjaunot hidroelektrostaciju aizsprostus un veidot jebkādas mehāniskus šķēršļus” 2.2. un 2.3. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam”. Satversmes tiesas 2005. gada 22. aprīlī lēmums lietā 2004-25-03. "Latvijas Vēstnesis". 2005. 3. maijs nr. 69 (3227).

¹³³Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Aprošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. Latvijas Vēstnesis, 2007. 12. oktobris, nr. 165 (3741).

¹³⁴Par Ministru kabineta 2007. gada 6. marta noteikumu Nr.173 „Transportlīdzekļu vadītāja kvalifikācijas iegūšanas, transportlīdzekļu vadīšanas tiesību iegūšanas un atjaunošanas kārtība un vadītāja apliecības izsniegšanas, apmaiņas un atjaunošanas kārtība” 40. punkta pirmā teikuma atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. pantam”. Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra spriedums lietā Nr. 2010-40-03. Latvijas Vēstnesis, 2011. 13. janvāris.nr. 7 (4405).

Iepriekš Satversmes tiesa uzsvēra, ka pilnvarojošai normai ir jāidentificē mērķis, saturs un apjoms tik skaidrs, lai būtu saprotams, kādus noteikumus valdība var izdot.¹³⁵ Jāsecina, ka pilnvarojošās tiesību normas teleoloģiskās iztulkošanas metode atzīstama par objektīvi nepieciešamu, taču likuma mērķis ir atzīstams par normu ar augstu abstrakcijas pakāpi, kas parasti tiek izvietota likuma sākumā. Likuma mērķis attiecas uz visām pārējām konkrētā likuma normām, tāpēc šis apstāklis ņemams vērā veicot normu sistēmisko iztulkošanu. Norma, cik vien tas ir iespējams, iztulkojama saskaņā ar tajā ievērtoto mērķi un taisnīguma priekšstatiem, kas ietverti citās tiesību normās.¹³⁶

Izvirzot šādu priekšnoteikumu, Satversmes tiesa dod lielāku rīcības brīvību Ministru kabinetam, jo likuma mērķis visbiežāk ir formulēts visai plaši un spēj aptvert arī plašāku jomu, nekā dots pilnvarojumā, liekot izmantot teleoloģiskās un sistēmiskās iztulkošanas metodes, vērtējot arī citas normas, kas iekļautas likumā. Proti, Ministru kabinetam iepriekš dots skaidrs un konkrēts ietvars, ko nosaka pilnvarojošās normas mērķis, taču tagad tam būtu reizē jāsakrīt ar likuma mērķi. Ar šo spriedumu Satversmes tiesa ļauj Ministru kabinetam veidot regulējumu, kas nesastāv tikai no tehniskām normām.

Noskaidrojot likumdevēja pilnvarojuma apjomu, Satversmes tiesa secina, ka jāņem vērā tās konkrētās nozares specifika, kuru likumdevējs uzdevis reglamentēt Ministru kabinetam. Tāpēc šīs nozares specifika tiek atzīta par priekšnoteikumu pilnvarojuma apjoma noteikšanā, piemēram, iepriekš minētajā lietā nepieciešamību Ceļu satiksmes nozarē reglamentēt daudzus tehniska rakstura jautājumus atbilstoši infrastruktūras attīstības pakāpei un sabiedrības vajadzībām. Tāpēc likumdevēja pilnvarojums šajā nozarē var būt formulēts vispārīgi. Šāds Satversmes tiesas secinājums ir atzīstams par atbilstošu, jo saskaņā ar sistēmiskās metodes palīdzību, pilnvarojuma apjoms tiek noskaidrots, sasaistot ar regulējumu, kas noteikts citos pantos, konkrētajā gadījumā, iespēju par eksāmenu kā zināšanu pārbaudes apliecinājumu, ko pats likumdevējs ir noteicis.

Speciālā pilnvarojuma institūts atvieglo likumdevēju savu funkciju izpildē, palīdzot radīt detalizētāku regulējumu, taču arī uzliek pienākumu kontrolēt šī pilnvarojuma apjomu. Likumdevējam ar parlamentārās kontroles starpniecību vai citiem tā rīcībā esošiem tiesiskajiem līdzekļiem ir jāgādā, lai pilnvarojums tiktu izpildīts atbilstoši Satversmei, kā

¹³⁵Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. Latvijas Vēstnesis, 2007. 12. oktobris, nr. 165 (3741).

¹³⁶Meļķis E. Tiesību normu iztulkošana. Grām.: Meļķis E. Juridiskās metodes pamati. 11 soļi tiesību normu piemērošanā: Rakstu krājums/Dr. habil.iur., profesora Edgara Meļķiņa zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Universitāte, 2003., 118 lpp.

arī lietderības un saprātīguma apsvērumiem¹³⁷. Tas nozīmē, ka arī pašam likumdevējam, deleģējot Ministru kabinetam izdot ārējos normatīvos aktus, jāievēro varas dalīšanas princips. Satversmes tiesas tiesnese A.Branta norāda, ka „nosakot robežu, ciktāl likumdevējs drīkst pilnvarot izdot noteikumus valdībai, nepieciešams rast saprātīgu līdzsvaru starp diviem aspektiem – nepieciešamību saglabāt tiesiskumu un prasību pēc likumdošanas efektivitātes”. Tas nozīmē, ka likumdevējs ne vienmēr var pilnvarot Ministru kabinetu, aizbildinoties, ka tā viņam ir ērtāk, bet arī jāņem vērā, ka likumdošanas funkcija ir primāri likumdevēja kompetencē, īpaši, jautājumos, kas jāizšķir tikai likumdevējam, piemēram, lai netiktu nepamatoti aizskartas personas pamattiesības.

No Satversmes tiesas prakses izriet pamatoti priekšnoteikumi, kuriem jāizpildās, izvērtējot Ministru kabineta noteikumu atbilstību Satversmei. Pamatota ir atziņa, ka „Ministru kabinets ir pilnvarots izdot noteikumus uz likumu pamata, nevis likumu vietā”¹³⁸, taču katrā gadījumā priekšnoteikumi izpildās citādā veidā. Autoresprāt, gadījumos, kad rodas šaubas par pilnvarojuma robežu apjomu, izšķirošā nozīmē ir piešķirama pilnvarojuma normas sasaistei ar likuma mērķa, kas ļauj vislabāk izprast pilnvarojuma apjomu. No Satversmes tiesas prakses analīzes, jāsecina, ka pilnvarojuma saturu noskaidrot ir vieglāk nekā noteikt šī pilnvarojuma apjomu. Ņemot vērā visus priekšnoteikumus, katrs gadījums ir vērtējams individuāli. Taču kā risinājums pastāv arī atziņa, ka ikviena zemāka juridiskā spēka norma jāinterpretē un jāpiemēro tādā veidā, lai tā nenonāktu pretrunā ar augstāka juridiskā spēka tiesību normu.

3.4. Būtiskuma teorija jeb likumdevēja ekskluzīvā kompetence

Par vienu no pilnvarojuma pārbaudes materiāliem priekšnoteikumiem var uzskatīt arī būtiskuma teorijas atziņas. Pirms izvērtēt pilnvarojuma robežu apjomu, jāatbild uz jautājumu, cik lielā mērā likumdevējs vispār drīkst pilnvarot izpildvaru izdot ārējos normatīvos aktus. Lai atbildētu uz šo jautājumu, nepieciešams apsvērt būtiskuma teorijas atziņas, saskaņā ar kurām pastāv nozīmīgas dzīves jomas, kuras primāri ir likumdevēja kompetencē, pieļaujot iespēju, ka tas ir uzskatāmas par priekšnoteikumu pilnvarojuma robežu noteikšanā.

¹³⁷ Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. Latvijas Vēstnesis, 2007. 12. oktobris, nr. 165 (3741).

¹³⁸ Lēbers D. A., Bišers I. Ministru kabinets: komentārs Latvijas Republikas Satversmei IV nodaļai „Ministru kabinets”, Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998. 176. lpp.

Vācijas konstitucionālā tiesa ir radījusi tā saukto būtisko interešu teoriju (*Wesentlichkeitstheorie*¹³⁹), saskaņā ar kuru “būtisks” ir tas, kas ir būtisks, lai varētu īstenot pamattiesības, proti, likumdevējam ir pienākums pieņemt būtiskus lēmumus pašam, īpaši attiecībā uz pamattiesībām.¹⁴⁰ Vācijas konstitucionālās tiesas praksē un literatūrā ir izdalīti pieci noteikumu pieņemšanas gadījumi, kuri varētu tikt izslēgti no parlamenta kompetences. Tie ir noteikumi, kas nosaka likuma īstenošanas mehānismu, kā arī regulējums, kura saturs izriet no regulējamās nozares nepieciešamības, regulējums, kurš jau pašā parlamenta izdotajā likumā ir pietiekoši vispusīgs un detalizēts, ka formāls likumdošanas process vairs nav nepieciešams, par šādu regulējumu var uzskatīt būvniecības noteikumus, regulējums, kur iedzīvināšanai ir jāiesaistās pašai sabiedrībai, regulējums, kurā sakarā ar straujām izmaiņām nepieciešami viegli izdarāmi grozījumi.¹⁴¹

Satversmes tiesa savos spriedumos ir secinājusi, ka par tādu svarīgu un nozīmīgu valsts un sabiedrības dzīves jautājumu reglamentāciju, kuros nepieciešama konceptuāla izšķiršanās un politiska diskusija, jālemj likumdevējam pašam.¹⁴² Šāds Satversmes tiesas secinājums ir pamatā būtiskuma teorijas atziņām. Proti, vērtējot konkrētā jautājuma nozīmīgumu, likumdevējam pašam jāizlemj, ciktāl šo jautājumu nepieciešams reglamentēt ar likumu. Tas nozīmē, ka atsevišķu jautājumu izlemšana, kas būtiski skar tautas brīvības un vienlīdzību, ir nodota tikai likumdevēja kompetencē, jo to liek demokrātijas un likuma varas princips.¹⁴³

Būtiskuma teorija ir analizēta vienā no Konstitucionālo tiesību komisijas viedokļiem, kurā secināts, ka tās pamatā ir ideja par izpildvaras atvasinātību no likumdevējvaras, proti, tauta ievēl parlamentu, kurš dod uzticību valdībai. No tā izriet, ka parlamentārā demokrātijā likumdevējvara un izpildvara nav vienlīdzīgas. Likumdevējvarai ir augstāka demokrātiskās leģitīmācijas pakāpe (tā ir „tuvāk tautai” – autores piezīme), tāpēc likumdevējvarai pienākas zināma virsvadība pār izpildvaru. Taču tas nenozīmē, ka valdība ir „pakļauta” parlamentam, arī valdībai ir sava kompetence un savi instrumenti šīs kompetences īstenošanai. Atbilstoši parlamenta virsvadības principam Saeima konkrēto

¹³⁹ Plašāk skatīt: Ranchordas S. *Constitutional sunsets and experimental legislation. A comparative perspective*. Edward Elgar Publishing, 2014. 88.p

¹⁴⁰ Decisions of the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) Kalkar Case I (1978) 49 BVerfGE 89. Pieejams: <http://www.iuscomp.org/gla/judgments/tgcm/vkalkar.htm>

¹⁴¹ Paine. F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas administratīvā procesa likums. Tiesu nama aģentūra. 2002. 46.lpp.

¹⁴² Par Aizturēto personu turēšanas kārtības likuma 7.panta piektās daļas 1.punkta vārdu "kuras augstums nepārsniedz 1,2 metrus" un pārejas noteikumu 1.punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 95.pantam. Satversmes tiesas 2010. gada 21. decembra spriedums lietā Nr. 2010-44-01. Latvijas Vēstnesis, 2010. 22.decembris. nr. 202 (4394)

¹⁴³ Steinbach A. The Lisbon judgment of the German Federal Constitutional Court – New Guidance on the limits of European integration. Pieejams: <https://www.germanlawjournal.com/pdfs/FullIssues/complete-vol-11-no-4.pdf> (aplūkots 2015.gada 8.aprīlī)

jautājumu risina ar likumu, kam ir tālejošas sekas, savukārt Ministru kabinets šo jautājumu risina konkrētāk un detalizētāk, izdodot noteikumus.¹⁴⁴

Būtiskuma teorijas problemātika piemīt apstākļi, ka tai ir zema noteiktības un paredzamības pakāpe, proti, kā zināt, kurš jautājums ir ekskluzīvi likumdevēja kompetencē. Šajā sakarā būtu nepieciešama lielāka šīs teorijas pielietojamība praksē, lai to noskaidrotu, kura pagaidām vēl nav attīstījusies līdz līmenim, kurā būtu, piemēram, kritēriji kā to nošķirt. Zināmas paralēlēs var vilkt ar Satversmes 73.pantā un izslēgtā 81.pantā minētajiem gadījumiem, kurus nevar nodot tautas nobalsošanā, jo līdzīgi Satversmes tiesa secināja attiecinot šos gadījumus uz izslēgto Ministru kabineta iekārtas likuma 14.panta 3.daļu, kad noteikumus izdot, ja jautājumus ar likumu nav noregulēts. Proti, gadījumi, kas ietverti Satversmes 81.pantā un 73.pantā, varētu tikt uzskatīti par tādiem, kas ir nododami likumdevēja kompetencē saskaņā ar būtiskuma teoriju.

Par kritēriju izvērtējot jomu, kas varētu ietilpt ekskluzīvi likumdevēja kompetencē, var uzskatīt politisko apsvērumu veikšanu pie jautājuma vērtēšanas, proti, cik svarīgi jautājuma izlemšanā ir politiski apsvērumi, cik plaša ir valsts rīcības brīvība. Satversmes tiesa šajā sakarā ir secinājusi, ka sociālās un ekonomiskās aizsardzības sistēma (pabalstu veidi un apmēri), kā arī tās uzturēšana ir pašas valsts ziņā.¹⁴⁵ Iepriekš minēto tēzi, Satversmes tiesa pamato, ka šī sistēma ir atkarīga no valsts ekonomiskās situācijas un pieejamiem resursiem. Tātad minēto secinājumu var attiecināt uz būtiskuma teoriju, taču jānorāda, ka, lai arī ekonomiskā situācija un pieejamo resursu izmantošana ir valsts kompetence, to neizmantošana ar pietiekamu rūpību var tikt pakļauta tiesas kontrolei, jo īpaši, ja tas var aizskart personu pamattiesības. Šajā sakarā Satversmes tiesa secina, ka likumdevēja uzdevums ir meklēt kompromisu starp konkurējošiem tiesiski politiskiem mērķiem, it īpaši – starp tiesību un konstitucionālajiem principiem.¹⁴⁶

Likumdevēja ekskluzīvās kompetences esamība sasaistās arī ar pienākumu ievērojot varas dalīšanas principu, jo likumdošanas funkcijai primāri ir jāietilpst likumdevēja kompetencē. Varas dalīšanas principa būtība ir politiskās ietekmes uz valsts un sabiedrības dzīvi sadalīšanā un varas īstenošanas metožu mērenības nodrošināšanā. Šis princips izpaužas valsts varas sadalījumā likumdošanas, izpildu un tiesu varā, ko īsteno neatkarīgas un autonomas institūcijas. Valsts varas institūciju kompetenču sadalījums ir iedzīvināts

¹⁴⁴Konstitucionālo tiesību komisijas 2010. gada 18. janvāra viedoklis „Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai”. Latvijas Vēstnesis, 2010. 20. janvāris, Nr. 10.

¹⁴⁵ Par likuma „Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009. gada līdz 2012. gadam” 2. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam un 3. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 91., 105. un 109.pantam: Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra spriedums lietā Nr. 2009-43-01. Latvijas Vēstnesis, 2009. 22.decembris, nr. 201 (4187).

¹⁴⁶ Turpat.

Satversmes institucionālās daļas normās.¹⁴⁷ Tas garantē līdzsvaru un savstarpēju kontroli starp tām un veicina varas mērenību.¹⁴⁸ Tas nozīmē, ka likumdevējs, pilnvarojot izpildvaru izstrādāt regulējumu kādā jautājumā, nedrīkst radīt risku, ka līdzsvars starp likumdevējvaru un izpildvaru varētu nosvērties uz izpildvaras pusi tiktāl, ka tiktu apdraudēts varas dalīšanas princips un līdz ar to arī demokrātiskas valsts iekārtas būtība.¹⁴⁹ Satversmes tiesa savā praksē pauž atziņu, ja gadījumā Ministru kabineta noteikumi neatbilst pilnvarojumam, Ministru kabinets ir rīkojies *ultra vires* jeb ārpus pilnvarojuma, kas reizē arī nozīmē Ministru kabineta rīcības neatbilstību varas dalīšanas principam.

Būtiskuma teorijas atziņas ir atzīstamas ar priekšnoteikumu, pārbaudot, vai pilnvarojums izdot Ministru kabineta noteikumus ir izmantots tās robežās. Tas attiecas gan uz likumdevēju, kurš nevar pilnvarot izpildvaru izdot regulējumu, par kuru pašam likumdevējam ir jāizšķiras, gan arī uz Ministru kabineta, kuram, saņemot pilnvarojumu, izstrādājot noteikumiem ir jāievēro pilnvarojuma robežas, neiejaucoties tādu gadījumu regulēšanā, kas atbilst Saeimas kompetencē. Par pilnvarojuma atbilstību augstāka juridiska spēka normām primāri ir atbildīgs likumdevējs, taču šāds pienākums gulstas arī uz Ministru kabinetu, ievērojot dotā pilnvarojuma apjomu, saglabājot varas attiecību mērenību saskaņā ar varas dalīšanas principu.

¹⁴⁷ Par Prokuratūras likuma 1. panta pirmās daļas, 4. panta pirmās daļas, 6. panta trešās daļas, 22. panta un 50. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. Pantam. Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01. Latvijas Vēstnesis, 2006. 28.decembris.nr. 206 (3574).

¹⁴⁸ Par Saeimas 1999. gada 29. aprīļa lēmuma par Telekomunikāciju tarifu padomi 1. punkta un 4. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 57. pantam un citiem likumiem. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99). Latvijas Vēstnesis, 1999.5.oktobris. nr. 325/327 (1785/1787).

¹⁴⁹ Par Ministru kabineta 2007. gada 6. marta noteikumu Nr.173 „Transportlīdzekļu vadītāja kvalifikācijas iegūšanas, transportlīdzekļu vadīšanas tiesību iegūšanas un atjaunošanas kārtība un vadītāja apliecības izsniegšanas, apmaiņas un atjaunošanas kārtība” 40. punkta pirmā teikuma atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. pantam”. Latvijas Republikas 2011. gada 11. janvāra Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2010-40-03. Latvijas Vēstnesis, 2011. 13. janvāris, Nr. 7 (4405).

4. PILNVAROJUMA PIEMĒROŠANAS PROBLEMĀTIKA TIESU PRAKSĒ

4.1. Tiesas tiesības vērsties Satversmes tiesā

Tiesību normu piemērotājs, kuram ne reti jāsaskaras ar tiesību normām, kas izdotas uz pilnvarojuma pamata, ir tiesas. Kā iepriekšējās nodaļas tika noskaidrots, tiesību normām, kas darbojas uz likumdevējā piešķirtā pilnvarojuma pamata, ir jāatbilst dotajam pilnvarojumam. Šīs tiesību normas atrodas vienotā hierarhijas sistēmā, līdz ar to tām jāatbilst augstāka juridiska spēka tiesību normām. Lai arī Satversmes tiesa ir vienīgā tiesa, kas var atzīt tiesību normu par neatbilstošu Satversmei, tiesām ir tiesības veikt tiesību normas hierarhijas kontroli gadījumos, kad tiesām rodas šaubas, par lietā piemērojamās tiesību normas spēkā esamību un konstitucionalitāti.

Atšķirībā no vispārējās jurisdikcijas tiesu iespējām veikt normu konstitucionālo pārbaudi, administratīvajām tiesām šādas iespējas Administratīvā procesa likums¹⁵⁰ regulē plašāk. Piemēram, Kriminālprocesa likuma 478.panta pirmā daļa nosaka: “Ja tiesa uzskata, ka tiesību norma, kas piemērota konkrētajā krimināllietā, neatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normai (aktam), tā iesniedz pieteikumu par lietas ierosināšanu Satversmes tiesā, vienlaikus apturot tiesvedību krimināllietā, līdz stājas spēkā Satversmes tiesas nolēmums.”¹⁵¹ Civilprocesa likuma 464.panta sestā daļa paredz Augstākās tiesas rīcības sēdē tiesnešu kolēģijas tiesības iesniegt Satversmes tiesai pieteikumu par tiesību normu atbilstību Satversmei vai starptautisko tiesību normai (aktam).¹⁵² Administratīvajām tiesām šādas tiesības ir noteiktas Administratīvā procesa likuma 104.pantā, kas paredz, ka tiesa šaubu gadījumā pārbauda, vai iestādes piemērotā vai administratīvajā tiesas procesā piemērojamā tiesību norma atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

Administratīvā procesa likuma 104.panta gadījumi ir piemērojami kopsakarā ar Satversmes tiesas likuma 19.panta pirmās daļas 2.punktu, un ir uzskatāmi par konkrētās konstitucionālās kontroles mehānismu, jo tiesību norma ir saistīta un nepieciešama konkrētajā lietā.¹⁵³ „Tiesības pārbaudīt iestādes piemērotās tiesību normas atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normai tiesai rodas tikai tad, ja jautājums par apstrīdēto

¹⁵⁰ Administratīvā procesa likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=55567> (aplūkots 2015.gada 18.martā)

¹⁵¹ Kriminālprocesa likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=107820> (aplūkots 2015.gada 18.martā)

¹⁵² Civilprocesa likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=50500> (aplūkots 2015.gada 5.aprīlī)

¹⁵³ Rodiņa A. Konstitucionālās sūdzības teorija un prakse Latvijā. Latvijas Vēstnesis, 2009. 35.lpp.

tiesisko attiecību priekšmetu tiek izskatīts jau pēc būtības”, Administratīvā apgabaltiesa šo atziņu uzskata par priekšnoteikumu Administratīvā procesa likuma 104.panta pirmās daļas rīcībai.¹⁵⁴ Lai gan pirmsšķietami var šķirt, ka administratīvās tiesas iejaucas Satversmes tiesas kompetencē, taču šāds apgalvojums neatbilstu patiesībai, jo tikai Satversmes tiesa var atzīt tiesību normu par neatbilstošu Satversmei, kas arī ir viens no Satversmes tiesas galvenajiem uzdevumiem. Tomēr arī administratīvajai tiesai katras lietas ietvaros ir jāpārlicinās par piemērojamās tiesību normas atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Tikai tad, ja piemērojamā tiesību norma, pēc tiesas ieskata, atbilst Satversmei, tiesa to var piemērot.¹⁵⁵ Likums paredz arī noteiktu kārtību, proti, administratīvā tiesa vēršas ar motivētu pieteikumu, kas reizē aptur arī tiesvedību konkrētajā lietā, līdz laikam, kamēr stājās spēkā Satversmes tiesas spriedums vai lēmums.¹⁵⁶ Pieteikumam jāatbilst arī Satversmes tiesas likumā noteiktām prasībām, piemēram, jāpievieno dokumenti, kas pamato pieteikumu.

Analizējot administratīvo tiesu tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā, jānorāda, ka gadījumos, kad pieteicējs savā pieteikumā lūdz tiesai vērsties Satversmes tiesā par konkrētās tiesību normas atbilstību, tiesa atzīst, ka jautājuma izlemšana par vēšanos Satversmes tiesā ir administratīvās tiesas prerogātīva un pieteicējam nav subjektīvo tiesību (lūgt), lai tiesa vērstos ar pieteikumu Satversmes tiesā.¹⁵⁷ Tas nozīmē, ka pieteikuma iesniegšana Satversmes tiesai nevar būt par patstāvīgu prasījumu saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 184.pantu.¹⁵⁸

Tomēr šīs tiesības nav uzskatāmas par iespēju uzdot prejudiciālo jautājumu par lietā piemērojamās tiesību normas interpretāciju. Principiālus tiesību normu interpretācijas jautājumus izlemj kasācijas instances tiesa, kas arī nodrošina tiesību normu vienveidīgu piemērošanu. Satversmes tiesas kompetencē nav vispārējās jurisdikcijas tiesu nolēmumu tiesiskuma kontrole. Satversmes tiesa vienā no lēmumiem, kurā atsaka pieņemt pieteikumu, secina, ka pieteikuma iesniedzējs būtībā lūdz izvērtēt apstrīdētās normas piemērošanu un interpretāciju atbilstoši normas mērķim un likumdevēja paustajai gribai.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Borkoveca M. Tiesas pieteikums Satversmes tiesai. Jurista vārds. 2007.11.septembris.Nr.37 (490)

¹⁵⁵ Par likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 23. panta piektās daļas 2. punkta un 23.¹ panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam: Satversmes tiesas 2013.gada 18.decembra spriedums lietā nr.2013-06-01. Latvijas Vēstnesis. 2013.12.decembris Nr.250 (5056)

¹⁵⁶ Borkoveca M. Tiesību normu hierarhijas kontrole administratīvajā tiesā. Jurista vārds 2007. 27.marts Nr. 13 (466).

¹⁵⁷ Administratīvās rajona tiesas 2013.gada 28.oktobra lēmums. (Nav publicēts)

¹⁵⁸ Borkoveca M. Tiesas pieteikums Satversmes tiesai. Jurista vārds. 2007.11.septembris.Nr.37 (490)

¹⁵⁹ Par Valsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likuma 17. panta vārdu "bet ne vēlāk kā piecu gadu laikā no iestādes prettiesiskā administratīvā akta spēkā stāšanās vai prettiesiskas faktiskās rīcības veikšanas dienas" atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92.pantam: Satversmes tiesas 2012.gada

Šāds Satversmes tiesas secinājums liek uzsvērt atšķirību starp gadījumiem, kad Satversmes tiesas kompetencē ietilpst izvērtēt, vai Ministru kabineta noteikumi ir izdoti *ultra vires*, un gadījumu, kad Satversmes tiesa atsakās izvērtēt kā konkrētajā gadījuma tiesību norma ir interpretējama atbilstoši normas mērķim un likumdevēja paustajai gribai. Satversmes tiesa tiesību normu nepiemēro konkrētiem gadījumiem, tās kompetencē ir normas konstitucionalitātes pārbaude.

Par vēl vienu priekšnoteikumu administratīvo tiesu iespējām vērsties Satversmes tiesā uzskatāms tas, ka administratīvās tiesas kompetence iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā ir aprobežota ar nepieciešamību konkrētās administratīvās lietas izlemšanā, izskatot kādu prasījumu.¹⁶⁰ Proti, apšaubāmai normai ir jābūt piemērojamai konkrētajā lietā. Par argumentu gadījumiem, kad tiesa nesaskata nepieciešamību vērsties Satversmes tiesā, norādīts, ka tiesai nepastāv saprātīgas šaubas, ka tiesību norma, kuras konstitucionalitāti pieteicējs apšaubā, nesamērīgi ierobežo pieteicēja pamattiesības.¹⁶¹ Šāds secinājums nozīmē, ka tiesa vērtē ne tikai tiesību normu savstarpējo saderību hierarhijā, bet arī normās ietvertā ierobežojuma atbilstību samērīgai pamattiesību ierobežošanai.

Priekšnoteikums tiesību normas nepieciešamībai konkrētā strīda izšķiršanai ir īpaši svarīgs, jo jāatrod līdzsvars starp tiesību normām, kas būtiski skar konkrēto gadījumu un nepamatotām vērsšanās Satversmes tiesā par normām, kuras nerada konkrētu aizskārumu. Administratīvā procesa likuma 104.pants ir vērtējams kopsakarā ar Satversmes tiesas likuma 19.².panta pirmo daļu¹⁶², kas paredz, ka konstitucionālo sūdzību (ieteikumu) Satversmes tiesai var iesniegt ikviens persona, kura uzskata, ka tai Satversmē noteiktās pamattiesības aizskar tiesību norma, kas neatbilst augstāka juridiska spēka tiesību normai. Gan personas, gan tiesas pieteikums, kurā lūgts Satversmes tiesai izvērtēt tiesību normu, kas neatbilst augstāka juridiska spēka tiesību normai, ir pakļauts izvērtējuma tieši šajā – aizskārums – aspektā, proti, tiesa nevar iesniegt pieteikumu par jebkuru tiesību normu, bet tikai tādu, kuru izmantojot strīda izšķiršana, var tikt aizskartas personas tiesības.

Iepriekš minēto tēze apstiprina tiesu praksi, konkrēti, piemēram, Administratīvā apgabaltiesa, ņemot vērā to, ka tiesai nav pamata izvērtēt Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa (turpmāk – LAPK) 317.panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 92.pantam, jo šī norma ir ietverta LAPK trīsdesmit pirmajā nodaļā, kas

11.decembra lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā nr. 2012-10-01. Latvijas Vēstnesis 2012. 13.decembris. Nr.196(4799)

¹⁶⁰Borkoveca M. Tiesību normu hierarhijas kontrole administratīvajā tiesā. Jurista vārds 2007. 27.marts Nr. 13 (466).

¹⁶¹Administratīvās apgabaltiesas 2013.gada 12.septembra spriedums lietā Nr.A42838409. Pieejams: <http://www.tiesas.lv/nolemumi/pdf/69774.pdf> (aplūkots 2015.gada 21.martā)

¹⁶²Satversmes tiesas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=63354> (aplūkots 2015.gada 20.martā)

regulē lēmuma izpildes kārtību par administratīvo arestu. Tā kā LAPK 317.pants attiecas uz tiesas lēmumu par administratīvā aresta izpildi un minētā norma noteic lēmuma par administratīvo arestu izpildes kārtību, kura tiesai, izskatot administratīvo pārkāpuma lietu, nav jāpiemēro, tad arī tiesa atbilstoši Satversmes tiesas likuma normām nav tiesīga iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā.¹⁶³

Pamatoti ir arī pieminēt tiesas iespējas sasniegt taisnīgo strīda noregulējumu, nesniedzot pieteikumu Satversmes tiesā un novēršot likuma nepilnības, piemērojot tiesību normu, atrisinot radušos strīdu ar juridisko metožu palīdzību, cik vien tas ir iespējams konkrētajā lietā. Satversmes tiesa ir arī atzinusi, ka tiesību piemērotāja padotība likumam un tiesībām nozīmē to, ka tam tiesību normu piemērošanas procesā ir jātiecas sasniegt pēc iespējas taisnīgāku un lietderīgāku rezultātu, kas atbilstu tiesību sistēmai kopumā. Tādējādi tiesību piemērotājam ir pienākums novērst likuma nepilnību, ja vien to iespējams izdarīt ar juridiskām metodēm un no tām izrietošiem juridiskiem argumentiem. Konstatējot likuma nepilnību, vispirms jāpārlicinās, vai to var novērst paša likuma ietvaros, piemēram, izmantojot analogijas metodi. Savukārt ja likuma nepilnību nevar novērst paša likuma ietvaros, risinājums jāmeklē visā tiesību sistēmā, kurā atrodami arī vispārējie tiesību principus, kas var palīdzēt sasniegt taisnīgu rezultātu. Ja tiesību piemērotājs likuma nepilnību nevar novērst tiesību sistēmas ietvaros, tad šāda nepilnība ir jānovērš likumdevējam, balstoties uz tiesībpolitiskiem apsvērumiem.¹⁶⁴

Konkrētajā gadījumā Satversmes tiesa atzina, ka tiesa nav pilnībā izmantojusi juridiskās metodes konkrētā tiesiskā strīda atrisināšanai, proti, tiesai pirms vēršanās Satversmes tiesā ir konkrētās tiesību normas kontroles ietvaros jāpārbauda, vai nav iespējams ar juridisko metožu palīdzību atspēkot radušās šaubas par šīs tiesību normas neatbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām.¹⁶⁵

Apkopojot iepriekš minēto, var secināt, ja administratīvās tiesas šaubās par tiesību normas atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normai, tai vispirms jāizmanto visas juridiskās metodes, noskaidrojot tiesību normu saturu, vai novēršot likuma nepilnības, interpretējot normu saskaņā ar visu tiesību sistēmu un tajā esošiem tiesību principu. Taču, ja tas neizdodas vai arī ar juridisko metožu palīdzību tas nav iespējams, pirms vēršanās Satversmes tiesā, jāievēro priekšnoteikumu par strīdīgās normas piemērojamību konkrētajā lietā, pamatojot to pieteikumā. Par neiespējamību piemērot juridisko metodes tiek domāti

¹⁶³ Borkoveca M. Tiesību normu hierarhijas kontrole administratīvajā tiesā. Jurista vārds 2007. 27.marts Nr. 13 (466).

¹⁶⁴ Par Aizsargjoslu likuma 36. panta otrās daļas 1. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. un 105.pantam: Satversmes tiesas 2015.gada 2.marta lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2014-16-01. Pieejams: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/lem_izb_2014-16-01.pdf (skatīts: 2015.gada 19.martā)

¹⁶⁵ Turpat.

gadījumi, piemēram, tiesību tālākveidošanas metodes - analogijas piemērošana likumā noteiktiem izņēmuma gadījumiem u.c.

Darba autore vēlēš norādīt, ka tieši pateicoties administratīvo tiesu tiesībām vērsties Satversmes tiesā, Satversmes tiesa pēdējos gados izskatot lietas ir izstrādājusi būtiskas atziņas pilnvarojuma robežu noteikšanā un atbilstības izvērtēšanā. Administratīvo tiesu bažas var attiekties arī uz likumā ietvertā pilnvarojuma neskaidrību, kas ir par pamatu vērsšanās Satversmes tiesā.

4.2. Tiesas tiesības nepiemērot tiesību normu

Analizējot administratīvo tiesu tiesības nepiemērot tiesību normu, kas rada šaubas par tās konstitucionālītāti, jānorāda, ka šādas tiesības administratīvai tiesai pieļauj Administratīvā procesa likums 104.panta trešā daļa, proti, ja tiesa atzīst, ka pašvaldību saistošie noteikumi neatbilst Ministru kabineta noteikumiem vai likumam vai Ministru kabineta noteikumi neatbilst likumam, vai iekšējais normatīvais akts neatbilst ārējam normatīvajam aktam vai tieši piemērojamam vispārējam tiesību principam, tā attiecīgo tiesību normu nepiemēro. Tiesa lēmumā vai spriedumā pamato savu viedokli par neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Ja attiecīgā normatīvā akta izdevējs nav administratīvā procesa dalībnieks, spriedumu vai lēmumu tiesa nosūta normatīvā akta izdevējam un Tieslietu ministrijai.

Pirms Satversmes tiesas ieviešanas Latvijā pastāvēja decentralizētais konstitucionālās kontroles sistēma, kurā tiesneši veica tiesību normu konstitucionalitātes kontroli. Šobrīd Latvijā pastāv centralizēta konstitucionālās kontroles sistēma, kurā vispārējās jurisdikcijas tiesām ir piešķirtas tiesības šaubu gadījumā par likumu konstitucionalitāti vērsties konstitucionālajā tiesā.¹⁶⁶ Administratīvo tiesu tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā norāda uz centralizēta konstitucionālās kontroles modeli, taču tiesības nepiemērot tiesību normas - uz decentralizēto konstitucionālās kontroles modeli.

Administratīvā procesa likuma 104.panta trešajā daļā noteiktā tiesas kompetence ir pamatota ar Administratīvā procesa likuma mērķi – nodrošināt tiesas kontroli pār izpildvaras darbībām. Tā kā Ministru kabineta noteikumi un pašvaldību saistošie noteikumi ir valsts pārvaldes darbības, tad administratīvas tiesas var tos kontrolēt.¹⁶⁷ Par iemeslu šādu plašāku tiesību piešķiršana Administratīvajam tiesām var tikt uzskatīta arī nepieciešamība

¹⁶⁶ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004, 291.lpp.

¹⁶⁷ Balodis R., Kārkliņa A., Danovskis E. Latvijas konstitucionālo un administratīvo tiesību attīstība pēc neatkarības atjaunošanas. Grām.: Latvijas Universitātes žurnāls Nr.3. „Juridiskā zinātne”. Latvijas Universitāte, 2012, 57.lpp.

piemērot Ministru kabineta noteikumus, pašvaldību saistošos noteikumus vai iestādes iekšējos normatīvos aktus, turpretī vispārējās jurisdikcijas tiesā civillietas vai krimināllietas izspriešanā nav salīdzināma ar šādu nepieciešamību administratīvās lietas izspriešanā.¹⁶⁸

Lemjot par Ministru kabineta noteikumu piemērošanu, nepieciešams pārbaudīt arī likumdevēja pilnvarojuma atbilstību, kas nozīmē, ka arī tiesas saskaras ar gadījumu, ka uz pilnvarojuma pamata izdotās normas, var netikt piemērotas. Tas ir tāpēc, ka Ministru kabineta noteikumi ir hierarhijas pakāpē zemāki par likumiem, un izšķirot strīdus gadījumu, ja pastāv iespēja tiesa piemēros likumu, nevis Ministru kabineta noteikumu normu, ko tiesa uzskata par pretrunā esošu ar likumam. Turpretī, ja tiesa uzskata, kādu likuma normu, kas ir pretrunā ar Satversmi, tiesai ir jāvērsas Satversmes tiesā, nevis jāatsakās piemērot šo tiesību normu.

Tas ļauj secināt, ka administratīvajām tiesām piemīt kompetence izvērtēt, noskaidrojot iestādes viedokli attiecībā uz piemērojamo tiesību normu. Reizē kļiedējot šaubas par tiesību normas neatbilstību, izmantojot visas juridiskās metodes, lai to noskaidrotu pirms atteikties piemērot konkrēto normu, jo pastāv iespēja, ka piemērošanas gaitā norma atbilst visai tiesību sistēmai.

Administratīvajām tiesām atšķirībā no vispārējās jurisdikcijas tiesām ir ar likumu noteikta aktīvāka loma tiesas procesā¹⁶⁹, proti, atbilstoši objektīvās izmeklēšanas principam, kas noteikts Administratīvā procesa likuma 107.panta ceturtā daļā, kas nosaka, lai prasījuma robežās noskaidrotu patiesos lietas apstākļus un panāktu tiesisku un taisnīgu lietas izskatīšanu, tiesa dod administratīvā procesa dalībniekiem norādījumus un ieteikumus, kā arī savāc pierādījumus pēc savas iniciatīvas. Par vēl vienu iemeslu, kādēļ administratīvajām tiesām ir plašāka kompetence var uzskatīt, atbildētāja pusē esošo Latvija Republiku vai pašvaldību, kas atbildētāja pusē pieaicina iestādi, kas bieži vien ir arī apstrīdētās tiesību normas izdevējs. Līdz ar to administratīvajai tiesai, tāpat kā Satversmes tiesai, pastāv iespēja uzklaut institūcijas, kas izdevusi tiesību normu, viedokli.¹⁷⁰

Tieslietu ministrija šā panta izstrādes gaitā norāda, ka zemāka juridiska spēka normu savstarpējas atbilstības izvērtēšana ir vispārējās jurisdikcijas tiesu kompetencē.¹⁷¹ Tomēr rodas jautājums, kāpēc ne reti Administratīvās tiesas iesniedz pieteikumu Satversmes tiesā par Ministru kabineta noteikumu atbilstību pilnvarojumam, tas pierāda, ka pilnvarojuma izvērtēšanā nepietiek ar šo noteikumu nepiemērošanu, vai likuma piemērošanu,

¹⁶⁸ Borkoveca M. Tiesību normu hierarhijas kontrole administratīvajā tiesā. Jurista vārds 2007. 27.marts Nr. 13 (466).

¹⁶⁹ Turpat.

¹⁷⁰ Borkoveca M. Tiešā tiesību normu hierarhijas kontrole. Jurista vārds, 2007. 13.novembris, Nr. 46 (499).

¹⁷¹ Endziņš A., Nikuļceva I., Načisčionis J. Par konstitucionālās un administratīvās tiesvedības robežām. Jurista vārds, 2003. 11. Novembris, Nr. 41 (299).

pilnvarojuma robežu neievērošana apdraud likumdevēja un izpildvaras līdzsvaru. Tāda situācija prasa Satversmes tiesas sprieduma spēka noregulējumu.

Jau Administratīvā procesa likuma 140.panta izstrādes laikā, radās bažas, ka var veidoties neviendabīga tiesu prakse, proti, viena tiesa var uzskatīt, ka konkrētie Ministru kabineta noteikumi ir piemērojami, bet cita tiesa uzskata šo pašu normu pretrunā ar likumu un to nepiemēro. Taču risinājums šai problēmām tika atrasts, papildinot Administratīvā procesa likuma 140.panta trešo daļu ar teikumu, ka gadījumos, ja tiesa nepiemēro konkrēto tiesību normu, tā spriedumu vai lēmumu nosūta normatīvā akta izdevējam un Tieslietu ministrijai.

Iestādei, piemēram, izdodot administratīvo aktu, ir jāpiemēro spēkā esošas tiesību normas. Turklāt, lai nodrošinātu rīcības atbilstību tiesību normām, iestādei ir ne tikai jāatrod pareizās, uz konkrēto situāciju attiecināmās tiesību normas, bet arī jāspēj pareizi noteikt to saturu. Savukārt tiesai ir jāpārbauda, vai pārsūdzētais administratīvai akts atbilst tām normām, kuras bija iestādei jāpiemēro. Šajā sakarā ir sasaistāma arī tiesības rīcība gadījumā, ja piemērojamā tiesību norma atbilst hierarhijā augstākai tiesību normai. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments lietā Nr. A420688810¹⁷² secināja, ka saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 15.panta sesto daļu, ja konstatējama pretruna starp dažāda juridiskā spēka tiesību normām, piemēro to tiesību normu, kurai ir augstāks juridiskais spēks. Tātad, ievērojot tiesību normu juridiskā spēka hierarhiju, jautājums par to, vai akceptējams pieteicējas iesniegtais būvniecības pieteikums, būtu risināms, piemērojot Enerģētikas likuma 50.pantu, nevis saistošo noteikumu Nr.5 3.3.apakšpunktu. Iestādes un tiesas iespējamais rīcības modelis, konstatējot pretrunu starp dažāda juridiskā spēka tiesību normām, likumā reglamentēts atšķirīgi. Iestādei saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 15.panta vienpadsmito daļu šaubu gadījumā nav tiesību atkāpties no zemāka juridiskā spēka tiesību normas piemērošanas, taču tai par savām šaubām nekavējoties jāpaziņo augstākai iestādei un Tieslietu ministrijai. Savukārt tiesai saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 104.panta pirmo daļu likumā tieši noteikta kompetence pārbaudīt iestādes piemērotās normas atbilstību augstāka juridiskā spēka normai un, konstatējot pretrunu starp pašvaldības saistošo noteikumu un likuma normu, jāatturas no saistošo noteikumu normas piemērošanas. Tādējādi neraugoties uz to, ka iestādei principā administratīvā akta izdošanas procesā nebūtu tiesību nepiemērot saistošo noteikumu normu, pat ja tai būtu radušās šaubas par tās atbilstību likumam, tiesai ir

¹⁷² Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 2.aprīļa spriedums lietā nr. A420688810, SKA -121/2013. Pieejams: https://tiesas.lv/Media/Default/Admin.tiesu%20spriedumi/AT%20Sen%C4%81ta%20admin.tiesas%20spriedumi/2013/Apr%C4%ABlis/02.04.2013/AL_0204_AT_SKA-0121-2013.pdf (aplūkots 2015. gada 20.martā)

pienākums atrisināt strīdus situāciju atbilstoši spēkā esošajam materiāltiesiskajam regulējumam, ievērojot tiesību normu juridiskā spēka hierarhiju. Proti, tiesai, secinot, ka iestādes piemērotā tiesību norma neatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normai, ir pamats atzīt iestādes izdoto administratīvo aktu par prettiesisku.

Nepiemērojot tiesību normas, administratīvā tiesa veic tiesību normu hierarhijas kontroli tieši – šajā gadījumā tiesa patstāvīgi, nevis ar Satversmes tiesas palīdzību, atzīst tiesību normas neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normai. Tomēr sekas šādam atzinumam ir normas nepiemērošana konkrētās lietas ietvaros, administratīvās tiesas nolēmumam nepiemīt *erga omnes* spēks kā tas ir Satversmes tiesas spriedumiem.¹⁷³ Tāpēc Satversmes tiesas spriedumam ir zināmas priekšrocības, kas izslēdz gadījumus, kuros vienas lietas ietvaros administratīvā tiesa ir nepiemērojusi neatbilstošo tiesību normu, bet cita – piemērojusi. Līdz ar to pamatots ir secinājums, ka konstitucionālās tiesas spriedums ir efektīvāks līdzeklis tiesību sistēmas sakārtošanai.¹⁷⁴

Demokrātiskā tiesiskā valstī Satversmes 1.pants un arī 83.pants pieļauj abus risinājumus, proti, rodoties šaubas vai pārliecība, ka saskatāma neatbilstība, tiesnesis pats izlemj šo jautājumu līdz galam un piemēro normu ar augstāku juridisko spēku, vai tiesnesis griežas konstitucionālajā tiesā.¹⁷⁵

Tiesību normu nepiemērošana ir un paliek tiesas prerogatīva, tādēļ šajā sakarā jāuzsver, ka indivīds ir pakļauts likumam, arī gadījumos, kad uzskata to par netaisnīgiem. Kamēr tiesību norma ir spēkā, tā ir jāievēro vai pret to likumā noteiktā kārtībā ir jāceļ iebildumi. Autoresprāt, administratīvo tiesu tiesības nepiemērot konkrētajā lietā nepieciešamo tiesību normu ir uzskatāmās par efektīvu tiesību aizsardzības līdzekli, ja tiesību norma ir acīmredzami neatbilstoša, tomēr šāda iespēja neaptver gadījumus, kad tiesai ir bažas par pilnvarojuma atbilstību, kas prasa pēc konstitucionālās tiesas sprieduma spēka, jo, pārkāpjot pilnvarojuma robežas subjekts, aizskar varas dalījumu.

Iespēja nepiemērot šīs tiesību normas sasaistās arī ar demokrātiskās leģitīmācijas ķēdi un tiesību normu juridiskā spēka hierarhiju, jo tiesību normas, proti, Ministru kabineta noteikumi, kas ir likumpakārtoti un pašvaldību saistošie noteikumi ir juridiskā spēkā hierarhijas zemākajā pakāpienā, tāpēc ir pieļaujams tās nepiemērot gadījumos, ja tās neatbilst augstāka spēka tiesību normai, vai arī pastāv likums, ko izdevis tautas priekšstāvis – likumdevējs, kas regulē konkrēto gadījumu.

¹⁷³ Borkoveca M. Tiešā tiesību normu hierarhijas kontrole. Jurista vārds, 2007. 13. Novembris. Nr. 46 (499)

¹⁷⁴ Endziņš A. Par tiesas pieteikumu Satversmes tiesā Jurista Vārds, 2002. 10.septembris Nr. 18 (251)

¹⁷⁵ Turpat.

KOPSAVILKUMS

Pētījuma rezultātā autore izvirza aizstāvēšanai šādas tēzes:

1. Pilnvarojuma pārbaude var tikt uzskatīta par juridisko metodi, kas tiek veikta tiesību normas spēkā esamības pārbaudes ietvaros, jo pilnvarojuma esamības un tā robežu ievērošana ir uzskatāma par tiesību normas spēkā esamības priekšnoteikumu.
2. Pilnvarojuma pārbaudes process sastāv no formālo priekšnoteikumu pārbaudes, kas ietver formālo spēkā esamības un tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošanas pārbaudi, un materiālo priekšnoteikumu pārbaudes, jo pilnvarojuma norma ietver pilnvarojuma satura galvenos virzienus, kas piešķir tiesības un arī robežas, kādās subjekts var izdot ārējo normatīvo aktu. Ir jāpastāv saiknei starp tiesību normu, kurā ietverts pilnvarojums, un pilnvarojuma saturu jeb likumdevēja dotā uzdevuma apjomu.
3. Pilnvarojuma pārbaudes mērķis ir noteikt, vai tiesību norma ir uzskatāma par izdotu pilnvarojuma robežās nevis *ultra vires*, kas vienlaikus nozīmē, ka tiesību normu ir atzīstama par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normām. Neveicot pilnvarojuma pārbaudi, tiek apdraudēti vairāki tiesību nozarē svarīgi tiesību principi – varas dalīšanas, tiesiskuma, likuma atrunas un tiesību normu spēka hierarhijas princips.
4. Būtiskuma teorijas atziņas, kas atzīstamas par pilnvarojuma pārbaudes materiālo priekšnoteikumu, ir jāievēro gan likumdevējam, gan izpildvarai nošķirot svarīgāko valsts un sabiedrības dzīves gadījumu regulēšanu, īpaši attiecībā uz pamattiesību īstenošanu, kas atbilst vienīgi likumdevēja kompetencei.
5. Ministra kabineta tiesību izdot noteikumu tiesiskais pamats varētu izrietēt no Satversmes 64.pantā, kas ietver likumdevēja tiesības pilnvarot citus subjektus ārējo normatīvo aktu izdošanā, taču šajā pantā ir noteikts likumdošanas tiesību sadalījumus, bet likumdošanas tiesības neaptver normatīvo regulējumu, kas radies likumu izpildes ceļā, par kādiem ir uzskatāmi Ministru kabineta noteikumi, jo tie ir pārvaldes darbību rezultāts.
6. Ministru kabinetam tiek dots pilnvarojums izdot ārējos normatīvos aktus, ar nosacījumu ievērot savu funkcionālo piederību valsts pārvaldei un izpildvarai. Par to liecina Ministru kabineta noteikumu atrašanās zemākā rangā nekā likumi, proti, to pakārtoto dabu likumiem un atbilstību tiem, kā arī pilnvarojuma saturiski ierobežojumi, kurus nosaka Saeima.

7. Satversmes tiesas atziņas lietā Nr. 2010-40-03, konkrēti, pilnvarojuma satura atklāšana ar likuma mērķa palīdzību, var palīdzēt samazināt izdoto Ministru kabineta noteikumu skaitu, jo grozot pilnvarojošo tiesību normu, nezaudējot pilnvarojumu pēc būtības, tiek saglabāts pilnvarojuma tiesiskais pamats, kura saturu var atklāt sākot ar citām tiesību normām līdz nozares specifikas iezīmēm.
8. Ja likumdevējs piešķir pilnvarojumu Ministru kabinetam ierobežot pamattiesības, pilnvarojumā dotai atļaujai jābūt nepārprotamai, jo Ministru kabinetam netiek piešķirta rīcības brīvība izdot regulējumu, kas ir plašāks nekā pilnvarojuma apjoms. Tomēr prasība pēc pilnvarojošās normas skaidrības ir ievērojama jebkurā gadījumā ne tikai pilnvarojumā izdot regulējumu pamattiesību īstenošanai.
9. Šobrīd Latvijas tiesību sistēmā tiek pieļauta Satversmē *expressis verbis* nenoteiktu subjektu, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, ieviešanas tiesiskā pamata izsecināšana izmantojot Satversmes sistēmisku tulkošanu, neveicot grozījumus un saglabājot tās lakonisko stilu.
10. Ja administratīvās tiesas šaubās par tiesību normas atbilstību pilnvarojuma, tai vispirms jāizmanto visas juridiskās metodes, noskaidrojot tiesību normu saturu, vai novēršot likuma nepilnības, taču, ja tas neizdodas, pirms vēršanās Satversmes tiesā, jāievēro priekšnoteikumu par strīdīgās normas piemērojamību konkrētajā lietā.
11. Lai arī Administratīvā procesa 104.panta trešā daļa pieļauj tiesas tiesības nepiemērot Ministru kabineta noteikumus, apšaubot to konstitucionālītāti, regulējums neaptver gadījumus, kad Ministru kabinets, pieņemot apstrīdēto normu, rīkojies *ultra vires*, un praksē tiesas tomēr vēršas Satversmes tiesā, lai tiktu veikta pilnvarojuma pārbaude, jo sekas tiesību normu neatbilstībai pilnvarojumam aizskar varas dalīšanas un likumības principu.

IZMANTOTĀS LITERATŪRAS UN JURIDISKO AKTU SARAKSTS

Literatūra

1. Apse D. Tiesiskums un tiesību palīgavoti. Grām.: Inovāciju juridiskais nodrošinājums: Latvijas Universitātes 70. konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2012;
2. Branta A. *Ultra vires* principa izpratne un tā piemērošana Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedumos. *Ultra vires* doktrīna konstitucionālo tiesu praksē. Lietas ierosināšana Satversmes tiesā. Satversmes tiesas 2007. gada konferences materiālu krājums. Rīga: TNA, 2008;
3. Balodis R., Kārkliņa A., Danovskis E. Latvijas konstitucionālo un administratīvo tiesību attīstība pēc neatkarības atjaunošanas. Grām.: Latvijas Universitātes žurnāls Nr.3. „Juridiskā zinātne”. Latvijas Universitāte, 2012;
4. Biksiniece-Martinova L. 11.pants. Likuma atrunas princips. Grām: Autoru kolektīvs Dr.iur. J.Briedes zinātniskajā redakcijā. Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013;
5. Borkoveca M. Tiesību normu hierarhijas kontrole administratīvajā tiesā. Jurista vārds, 2007. 27.marts, Nr. 13 (466);
6. Borkoveca M. Tiešā tiesību normu hierarhijas kontrole. Jurista vārds, 2007. 13. novembris, Nr. 46 (499);
7. Borkoveca M. Tiesas pieteikums Satversmes tiesai. Jurista vārds, 2007.11.septembris, Nr.37 (490);
8. Buka A. Kādas lai ir deleģētās likumdošanas robežas un ministra noteikumi tajās. Jurista vārds 2002, 24.septembris, Nr. 19 (252);
9. Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. – Rīga: A. Gulbis, 1930;
10. Endziņš A., Nikuļceva I., Načisčionis J. Par konstitucionālās un administratīvās tiesvedības robežām. Jurista vārds, 2003. 11. novembris, Nr. 41 (299);
11. Endziņš A.Par tiesas pieteikumu Satversmes tiesā. Jurista Vārds, 2002, 10.septembris, Nr. 18 (251);
12. Ērmiņš A. Deleģētās likumdošanas institūta attīstība Latvijā. Jurista vārds, 2007.2.oktobris, Nr.40 (493);
13. Ērmiņš A.Satversmes 81. panta piemērošanas prakse. Jurista Vārds, 2008. 5.februāris, nr.5 (510);

14. Griķis J. Ministru kabineta likumdošanas darbība Latvijas praksē. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, Rīga: Tiesu nama aģentūra. 1924;
15. Iljanova D. Vispārējo tiesību principu nozīme un piemērošana. Rīga: Ratio iuris, 2005;
16. Kalniņš E. Tiesību normas spēkā esamība un intertemporāla piemērojamība. Likums un Tiesības. 2000, Nr.7
17. Konstitucionālo tiesību komisijas 2010. gada 18. janvāra viedoklis „Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai”// Latvijas Vēstnesis, 2010. 20. janvāris, Nr. 10.
18. Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 31.maija viedoklis par iespējamo ministra noteikumu satversmību. Pieejams: www.president.lv/images/modules/items/KTKT_viedoklis_01_06_11.pdf (aplūkots : 2015.gada 20.martā)
19. Krūmiņa V., Skujiņa V. Normatīvo aktu izstrādes rokasgrāmata. Rīga: Valsts kanceleja, 2002. 26.lpp.
20. Latvijas Republikas 5. Saeimas 1993. gada 14. jūlija sēdes stenogramma. Pieejams: http://www.saeima.lv/steno/st_93/140793.html (aplūkots 2015.gada 17. martā)
21. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011.
22. Lēbers D. A, Bišers I. Ministru kabinets: komentārs Latvijas Republikas Satversmei IV nodaļai „Ministru kabinets”, Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998.
23. Levits. E. Pašvaldību likuma koncepcija. Pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html> (aplūkots: 2015.gada 19.martā)
24. Levits E. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitīmācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 2002, Nr.9 (37).
25. Likumi.lv meklēšanas datu bāze. Pieejams: http://likumi.lv/veids.php?mode=i&izd_id=92&veids_id=87 (aplūkots: 2015.gada 18.martā)
26. Meļķis E. Juridiskās metodes mācības un tiesību normas piemērošanas metodoloģijas jēdziens un nozīme. Grām.: Meļķis E. Juridiskās metodes pamati. 11 soļi tiesību normu piemērošanā: Rakstu krājums/Dr. habil.iur., profesora Edgara Meļķiša zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Universitāte, 2003.
27. Nikuļceva I. Ja kādu jautājumu neregulē likums. Jurista vārds. Nr. 19 (277),2003. 20.maijā.
28. Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīga: 2004.
29. Neimanis J. Juridisku kāzusu risināšanas tehnika. Rīga: Aut.izd.,2004.

30. Pastars E. Kas ir deleģētā likumdošana. Jurista Vārds, 2003. 14.janvāris, Nr. 2(260);
31. Paine. F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas administratīvā procesa likums. Tiesu nama aģentūra. 2002;
32. Pleps J. Satversmības jēdziens un elementi. Grām: Inovāciju juridiskais nodrošinājums: Latvijas Universitātes 70. konferences rakstu krājums. Rīga : LU Akadēmiskais apgāds, 2012;
33. Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2004;
34. Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014;
35. Regulators aizvadītajā gadā izdevis 18 ārējos normatīvos aktus. Pieejams:<http://www.sprk.gov.lv/jaunums/regulators-aizvaditaja-gada-izdevis-18-arejos-normativos-aktus> (aplūkots: 2015.gada 6.aprīlī);
36. Rodiņa A. Konstitucionālās sūdzības teorija un prakse Latvijā. Latvijas Vēstnesis, 2009;
37. Skaidrojošā vārdnīca. Pieejams: <http://www.tezaurs.lv/sv/?w=pilnvarojums> (aplūkots: 2015.gada 13. aprīlī);
38. Smiltēna A. Ministru un autonomo iestāžu ārējie normatīvie akti. Jurista vārds 2011. 1. februāris Nr. 5 (652);
39. Smiltēna A. Izpildvaras loma mūsdienu likumdošanas procesā. Grām.: Juridiskās zinātnes teorētiskie un praktiskie problēmjaudājumi. Juridiskās zinātnes doktorantu un zinātniskā grāda pretendentu III zinātniski praktiskās konferences rakstu krājums. Rīga : LU Akadēmiskais apgāds, 2012;
40. Tieslietu ministrijas informatīvais ziņojums “Par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus”. Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/TMZino_040810_infozin.2279.docx (aplūkots: 2015.gada 18.martā);
41. Tieslietu ministrijas informatīvais ziņojums „Par iepriekš Latvijas Republikas Satversmē noteiktā 81.panta piemērošanas praksi”. Pieejams: https://www.tm.gov.lv/files/11_MjAxNS9hdHppbnVtaS9QYXlGtGF0dmlqYXMgUmVwdWJsaWthcyBTYXR2ZXJzbWVzIDgxLnBhbnRhIHBPZW1lcm9zYW5hcyBwcmFrc2kucGRm/2015/atzinumi/Par%20Latvijas%20Republikas%20Satversmes%2081.panta%20piemerosanas%20praksi.pdf (aplūkots: 2015.gada 21.martā);

42. Tieslietu ministrijas 2014.gada 3.septembra informatīvais ziņojums “Priekšlikumi ārējo normatīvo aktu grozījumu skaita un apjoma samazināšanai”” Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file62550.doc> (aplūkots: 2015.gada 8.aprīlī)
43. Višķere I. Tiesiskuma princips. Grām.: Autoru kolektīvs Dr.iur. J.Briedes zinātniskajā redakcijā. Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013.
44. Kischel U. Delegation of legislative power to agencies: A comparative analysis of United States and German law. Pieejams: <http://kischel.uni-greifswald.de/Schriften/Delegation%20of%20legislative%20power.pdf> (aplūkots: 2015.gada 8.aprīlī)
45. Kommers. D.P., Russell A. M, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 3rd ed., Duke University Press: Durham, N.C./London, 2012;
46. Ranchordas S. Contitutional sunsets and experimental legislation. A comparative perspective. Edward Elgar Publishing, 2014;
47. Sajó A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. – Budapest: Central European University Press, 1999;
48. Steinbach A.The Lisbon judgment of the German Federal Contitutional Court – New Guidance on the limits of European integration. Pieejams: <https://www.germanlawjournal.com/pdfs/FullIssues/complete-vol-11-no-4.pdf> (aplūkots 2015.gada 8.aprīlī)
49. Ultra Vires. Pieejams: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/ultra+vires> (aplūkots: 2015.gada 19. martā)

Normatīvie akti

1. Latvijas Republikas Satversme: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=57980> (aplūkots: 2015.gada 20. martā)
2. Par Latvijas Banku: LR likums: Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=65544> (aplūkots 2015.gada 20.martā)
3. Par tiesu varu: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=62847> (aplūkots: 2015.gada 20.martā)
4. Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=57840> (skatīts: 2015.gada 6.aprīlī)

5. Par pašvaldībām: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=57255> (aplūkots: 2015.gada 19.martā)
6. Satversmes tiesas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=63354> (aplūkots 2015.gada 20.martā)
7. Civilprocesa likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=50500> (aplūkots 2015.gada 5.aprīlī)
8. Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=12483> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)
9. Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=63545>(aplūkots: 2015.gada 19.martā)
10. Finanšu instrumentu tirgus likums. LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=8172> (aplūkots:2015.gada 13.aprīlī)
11. Administratīvā procesa likums: LR likums. Pieejams: likumi.lv/doc.php?id=55567 (aplūkots: 2015.gada 21.martā)
12. Kriminālprocesa likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=107820> (aplūkots 2015.gada 18.martā)
13. Ministru kabineta iekārtas likums: LR likums zaudējis spēku 2008.gada 1.julijā. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=59281> (skatīts: 2015.gada 6.aprīlī)
14. Ministru kabineta iekārtas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=175919> (aplūkots: 2015.gada 21. martā)
15. Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/ta/id/214039-elektronisko-plassazinas-lidzeklu-likums> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)
16. Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likums: LR likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=249322> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)
17. Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumi: Ministru kabineta 2009.gada 3.februāra noteikumi Nr.108. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=187822> (aplūkots: 2015.gada 18.martā)
18. Noteikumi par tiesu informatīvās sistēmas izveidošanas, uzturēšanas un izmantošanas kārtību un minimālo iekļaujamās informācijas apjomu: Ministru kabineta 2007.gada 28.augusta noteikumi Nr.582. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=162608> (aplūkots: 2015.gada 20. martā)
19. Ministru kabineta 2005.gada 18.maija rīkojums Nr.322 Konceptija „neatkarīgo” jeb pastāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=1780> (aplūkots 2015.gada 16.martā)

20. Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz). Pieejams: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html (aplūkots: 2015.gada 8.aprīlī)

Juridiskās prakses materiāli

1. Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1983.gada 25.marta spriedumu lietā "Silvers un citi pret Lielbritāniju".Pieejams: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57577> (aplūkots: 2015.gada 20.martā)
2. Par Aizsargjoslu likuma 36. panta otrās daļas 1. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. un 105.pantam: Satversmes tiesas 2015.gada 2.marta lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2014-16-01. Latvijas Vēstnesis 2015. 2.marts, Nr.45 (5363)
3. Par Rīgas domes 2007. gada 19. jūnija saistošo noteikumu Nr. 80 „Sabiedriskās kārtības noteikumi Rīgā” 4.1. un 15. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. panta pirmajam un trešajam teikumam: Satversmes tiesas 2014.gada 12.decembra spriedums lietā nr. 2013-21-03. Latvijas Vēstnesis 2014. 16.decembris, Nr.250 (5310).
4. Par Rīgas domes 2008. gada 8. jūlija saistošo noteikumu Nr. 125 „Rīgas pilsētas teritorijas kopšanas un būvju uzturēšanas noteikumi” 4.3. un 4.4. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. pantam. Satversmes tiesas 2014.gada 6.novembra spriedums lietā Nr.2013-20-03. Latvijas Vēstnesis, 2014. 10.novembris, Nr.223 (5283).
5. Par Civilprocesa likuma 567.panta trešās daļas, ciktāl tā neparedz zvērināta tiesu izpildītāja amata atlīdzības segšanu no valsts budžeta gadījumos, kad piedzinējs ir atbrīvots no sprieduma izpildes izdevumu samaksas, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 107.pantam un Ministru kabineta 2011.gada 30.augusta noteikumu Nr.670 "Noteikumi par izpildu darbību veikšanai nepieciešamo izdevumu apmēru un to maksāšanas kārtību" 8., 9., 10., 11. un 12.punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. un 105.pantam. Satversmes tiesas 2013.gada 27.jūnijā spriedums lietā Nr.2012-22-0103. Latvijas Vēstnesis, 2013. 28.jūnijs, Nr.123 (4929);
6. Par likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 23. panta piektās daļas 2. punkta un 23.¹panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam: Satvermes tiesas 2013.gada 18.decembra spriedums lietā nr.2013-06-01. Latvijas Vēstnesis. 2013.12.decembris, nr.250 (5056);

7. Par Valsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likuma 17. panta vārdu “bet ne vēlāk kā piecu gadu laikā no iestādes prettiesiskā administratīvā akta spēkā stāšanās vai prettiesiskas faktiskās rīcības veikšanas dienas” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92.pantam: Satversmes tiesas 2012.gada 11.decembra lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā nr. 2012-10-01. Latvijas Vēstnesis 2012. 13.decembris, Nr.196(4799).
8. Par Ministru kabineta 2007. gada 6. marta noteikumu Nr.173 „Transportlīdzekļu vadītāja kvalifikācijas iegūšanas, transportlīdzekļu vadīšanas tiesību iegūšanas un atjaunošanas kārtība un vadītāja apliecības izsniegšanas, apmaiņas un atjaunošanas kārtība” 40. punkta pirmā teikuma atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64. pantam”. Latvijas Republikas 2011. gada 11. janvāra Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2010-40-03. Latvijas Vēstnesis, 2011. 13. janvāris. nr. 7 (4405).
9. Par Aizturēto personu turēšanas kārtības likuma 7.panta piektās daļas 1.punkta vārdu "kuras augstums nepārsniedz 1,2 metrus" un pārejas noteikumu 1.punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 95.pantam. Satversmes tiesas 2010. gada 21. decembra spriedums lietā Nr. 2010-44-01. Latvijas Vēstnesis, 2010. 22.decembris. nr. 202 (4394);
10. Par likuma „Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009. gada līdz 2012. gadam” 2. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam un 3. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 91., 105. un 109.pantam: Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra spriedums lietā Nr. 2009-43-01. Latvijas Vēstnesis, 2009. 22.decembris, nr. 201 (4187);
11. Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu “(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. Pantam. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03. *Latvijas Vēstnesis*, 2007. 12.oktobris, nr. 165 (3741);
12. Par Prokuratūras likuma 1. panta pirmās daļas, 4. panta pirmās daļas, 6. panta trešās daļas, 22. panta un 50. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. Pantam. Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01. Latvijas Vēstnesis, 2006. 28.decembris.nr. 206 (3574);
13. Par Radio un televīzijas likuma 46. panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91. pantam. Satversmes tiesas

- 2006.gada 16.oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01. Latvijas Vēstnesis, 2006. 24.oktobris, nr.169 (3537);
14. Par Ministru kabineta 2005. gada 11. janvāra noteikumu Nr. 17 “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” un 2005. gada 9. jūnija likuma “Grozījumi likumā “Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām”” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 105. pantam: Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra spriedums lietā Nr. 2005-12-0103. Latvijas Vēstnesis, 2005. 20.decembris, nr.203(3361);
 15. Par Ministru kabineta 2004.gada 22.aprīļa noteikumu Nr.417 "Grozījumi Ministru kabineta 2002.gada 19.februāra noteikumos Nr.74 "Notiesāto darba samaksas kārtība brīvības atņemšanas iestādē"" atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91., 107.pantam un Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 14.pantam.Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra spriedums lietā nr. 2005-03-0306. Latvijas Vēstnesis, 2005. 25.novembris. nr.189 (3347);
 16. Par Ministru kabineta 2002. gada 15. janvāra noteikumu Nr. 27 “Noteikumi par upēm (upju posmiem), uz kurām zivju resursu aizsardzības nolūkā aizliegts būvēt un atjaunot hidroelektrostaciju aizsprostus un veidot jebkādas mehāniskus šķēršļus” 2.2. un 2.3. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam”. Satversmes tiesas 2005. gada 22. aprīlī lēmums lietā 2004-25-03. Latvijas Vēstnesis, 2005. 3.maijs, nr. 69 (3227).
 17. Par Ministru kabineta 2004.gada 22.aprīļa noteikumu Nr.417 "Grozījumi Ministru kabineta 2002.gada 19.februāra noteikumos Nr.74 "Notiesāto darba samaksas kārtība brīvības atņemšanas iestādē"" atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91., 107.pantam un Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 14.pantam. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra spriedums lietā nr. 2005-03-0306. Latvijas Vēstnesis, 2005. 25.novembris. nr. 189 (3347).
 18. Par Ministru kabineta 2001.gada 27.februāra noteikumu nr.92 “Cukurbiešu piegādes apjomu noteikšanas kārtība cukurbiešu audzētājiem” 2.1.punkta daļā par cukurbiešu piegādes apjoma noteikšanu, pamatojoties uz cukurbiešu audzētājam 2000.gadā noteikto cukurbiešu piegādes apjomu, atbilstību Satversmes 91.panta, Satversmes tiesas 2002.gada 21.janvāra spriedums lietā Nr. 2001-09-01. Latvijas Vēstnesis, 2002. 23.janvāris. nr. 12 (2587);
 19. Par Ministru kabineta 2001. gada 31. jūlija noteikumu Nr. 349 „Grozījumi Ministru kabineta 1995. gada 3. oktobra noteikumos Nr. 291 „Suņu un kaķu turēšanas

- noteikumi” atbilstību Satversmes 105. pantam un Ministru kabineta iekārtas likuma 14. pantam: Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2002-01-03. Latvijas Vēstnesis 2002., 21. maijs. nr. 75 (2650).
20. Par Ministru kabineta 1999.gada 6. jūlija noteikumu nr. 249 "Grozījumi Ministru kabineta 1998. gada 6. oktobra noteikumos "Noteikumi par tirdzniecības kārtību tirgos, gadatirgos, ielu tirdzniecības vietās un izbraukumos"" 1.1. punkta atbilstību likuma "Par uzņēmējdarbību" 4. panta otrajai daļai un 32. panta pirmās daļas 1. punktam, Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam un "Vispārējās vienošanās par tarifiem un tirdzniecību" (VVTT 1947) III panta 4. paragrāfam, Ministru kabineta iekārtas likuma 14. pantam un likuma "Par Igaunijas Republikas, Latvijas Republikas un Lietuvas Republikas līgumu par brīvo tirdzniecību ar lauksaimniecības precēm" 3. panta otrajai daļai" Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa spriedums lietā Nr.2000-07-0409. Latvijas Vēstnesis, 2001. 4. aprīlis, nr. 54 (2441);
 21. Par Saeimas 1999. gada 29. aprīļa lēmuma par Telekomunikāciju tarifu padomi 1. punkta un 4. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 57. pantam un citiem likumiem. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99). Latvijas Vēstnesis, 1999.5.oktobris. nr. 325/327 (1785/1787);
 22. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 2.aprīļa spriedums lietā nr. A420688810, SKA-121/2013. Pieejams: https://tiesas.lv/Media/Default/Admin.tiesu%20spriedumi/AT%20Sen%C4%81ta%20Admin.tiesas%20spriedumi/2013/Apr%C4%ABlis/02.04.2013/AL_0204_AT_SKA-0121-2013.pdf (aplūkots 2015.gada 20.martā);
 23. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012.gada 16.novembra spriedums lieta Nr. A42761508, SKA-555/2012. Pieejams: at.gov.lv/files/uploads/files/archive/.../2012/555-ska-2012.doc (aplūkots: 2015.gada 20. martā);
 24. Administratīvās apgabaltiesas 2013.gada 12.septembra spriedums lietā Nr.A42838409. Pieejams: <http://www.tiesas.lv/nolemumi/pdf/69774.pdf> (aplūkots: 2015.gada 21.martā);
 25. Administratīvās rajona tiesas 2013.gada 28.oktobra lēmums. (Nav publicēts);
 26. Decisions of the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) Kalkar Case I (1978) 49 BVerfGE 89. Pieejams: <http://www.iuscomp.org/gla/judgments/tgcm/vkalkar.htm> (aplūkots: 2015.gada 8.aprīlī)

DOKUMENTĀRĀ LAPA

Maģistra darbs „Likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma izdot ārējos normatīvos aktus robežu noteikšana” izstrādāts Latvijas Universitātes Juridiskajā fakultātē.

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

Darba autore: Olga Beketova / _____

Rekomendēju darbu aizstāvēšanai

Maģistra darba vadītājs: Dr.iur. Jānis Pleps _____

Recenzents: _____

Darbs iesniegts Tiesību teorijas un vēstures katedrā 15.04.2015.

Metodiķe _____

Darbs aizstāvēts maģistra gala pārbaudījuma komisijas sēdē

Komisijas sekretārs:
