



# Latvijas Republikas SATVERSMES KOMENTĀRI

III nodaļa. Valsts prezidents

IV nodaļa. Ministru kabinets

Sagatavojis autoru kolektīvs

Zinātniskais vadītājs R. Balodis

Zinātniskā redakcija:

I. Čepāne, A. Endziņš, J. Lazdiņš, D. Meistere,

J. Načisčionis, S. Osipova, J. Rozenfelds,

K. Strada-Rozenberga, I. Ziemele

**Latvija**  
**100**

**VĒSTNESIM**  
**100**

## 58. Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes.

Edvīns Danovskis, Jautrīte Briede

### Satura rādītājs

A. Ievads .....	553
B. Satversmes 58. panta ģenēze un izpratnes evolūcija .....	553
C. Valsts pārvaldes institūciju padotības konstitucionālais regulējums ārvalstīs .....	554
D. Varas dalīšanas principa nozīme, nosakot valsts pārvaldes iestāžu padotību .....	555
E. Valsts pārvaldes vienotības princips.....	556
F. Valsts pārvaldes iestādes jēdziens.....	557
G. Patstāvīgās iestādes un to padotība.....	557
H. Padotības jēdziens.....	560

### A. Ievads

Satversmes 58. pants atspoguļo no varas dalīšanas principa izrietošo valsts pārvaldes iestāžu padotību Ministru kabinetam. Latvijas valsts iekārtā tieši Ministru kabinets īsteno virsvadību pār valsts pārvaldes iestādēm. Tā kā valsts pārvaldes iestādes ir tās iestādes, kas īsteno izpildvaras funkcijas, tad no šīs normas arī izriet Ministru kabineta atbildība par izpildvaras funkcijas īstenošanu. Tomēr no principa, ka Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes, ir pieļaujami izņēmumi, kas izriet no t.s. patstāvīgo iestāžu koncepta.

### B. Satversmes 58. panta ģenēze un izpratnes evolūcija

Noteikums, ka Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes, vispirms formulēts Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumu 6. pantā: “Izpildu vara pieder Ministru kabinetam, kuram ir padotas visas valsts iestādes un karaspēka virspavēlniecība.”<sup>3121</sup> Šis noteikums saskaņēja ar pirmajos valsts pastāvēšanas mēnešos iedibināto praksi un Satversmes sapulces deputātiem acīmredzot likās pašsaprotams.<sup>3122</sup> Kārlis Dišlers norādīja, ka Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumu 6. un 8. pants<sup>3123</sup> paredz Ministru kabinetu kā kaut ko noteikti veselu un nedalāmu un prasa no Ministru kabineta lielu solidaritāti.<sup>3124</sup>

Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumu 6. panta teksts gandrīz pilnībā tika iekļauts jau sākotnējā Satversmes projektā un saskaņēja ar šā brīža Satversmes 58. panta tekstu.

<sup>3121</sup> Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumi. *Likumu un Valdības Rikojumu Krājums*, 1920. 31. augusts, Nr. 4.

<sup>3122</sup> Satversmes sapulcē debašu par šo noteikumu nebija.

<sup>3123</sup> Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumu 8. pants: “Ministru kabinets atbild par savu darbību Satversmes sapulces priekšā un tam jāatkāpjas, ja tas zaudējis Satversmes sapulces uzticību.”

<sup>3124</sup> Dišlers K. *Latvijas pagaidu konstitūcija. Vispārīgas piezīmes*. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1920, Nr. 2/3, 55. lpp.

Vienīgā izmaiņa bija tā, ka panta tekstā vairs nebija norādes, ka Ministru kabinetam ir padota karaspēka virspavēlniecība. Saskaņā ar Satversmes projektu karaspēka virspavēlnieks bija Valsts prezidents.

Apspriežot Satversmes projektu otrajā lasījumā Satversmes sapulcē, deputāts F. Cielēns ierosināja komentējamo pantu izteikt šādā redakcijā: “Ministru kabinetam padotas visas valsts un pārvaldes iestādes un tā rīcībā un pārziņā atrodas valsts bruņotais spēks.” Priekšlikums bija saistīts ar Satversmes otrajā lasījumā pieņemto Satversmes 40. pantu (tagad – 42. pantu), kurš noteica, ka “Valsts prezidents ir valsts bruņotā spēka augstākais vadonis”. F. Cielēns uzskatīja, ka Satversmē nepieciešams precizēt, ka formālais armijas augstākais vadonis būtu Valsts prezidents, bet tās konkrētais rīkotājs, armijas pārzinātājs, kā tas jau faktiski pēc līdzšinējās konstitūcijas uzbūves ir saprotams, būtu Ministru kabinets.<sup>3125</sup> Satversmes komisijas referents J. Purgalis komisijas vārdā šo priekšlikumu neatbalstīja, norādot, ka šis priekšlikums tāpat neatrisina jautājumu par to, kuras kompetences bruņotā spēka vadīšanā būs Valsts prezidentam kā virspavēlniekam un kuras – Apsardzības ministrijai. Šo jautājumu sīkāk atrisināšot saskaņā ar Satversmes 55. (tagad – 57. pantu) izdotsais speciālais likums. Tādēļ F. Cielēna priekšlikums esot lieks. Satversmes sapulce minēto priekšlikumu noraidīja gan otrajā lasījumā, gan arī trešajā lasījumā.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka valsts pārvaldes vienotības noteikšana vēsturiski nemaz nebija Satversmes 58. panta uzdevums. Visupirms šī norma nosakot to, ka valsts pārvaldes iestādes nav padotas Valsts prezidentam. Šādu secinājumu Satversmes tiesa izdarījusi, atsaucoties uz Satversmes sapulces debatēm par iespējamo bruņoto spēku nodošanu Valsts prezidenta pārziņā.<sup>3126</sup> Tomēr šāda tēze ir pretrunā faktam, ka Satversmes 58. panta ideja vispirms atspoguļota Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumu 6. pantā; savukārt laikā, kad tika pieņemti Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumi, Valsts prezidenta institūts nepastāvēja vispār. Tādēļ arī minētās normas primārais uzdevums nevarēja būt noteikt, ka valsts pārvaldes iestādes nav padotas Valsts prezidentam.

Satversmes 58. panta ģenēzes izpēte apliecina, ka norma atspoguļo Satversmes pieņemšanas brīdī pašsaprotamo faktu un pieņemto praksi, ka Ministru kabinets ir izpildvaras orgāns, kam ir padotas valsts pārvaldes iestādes.

### **C. Valsts pārvaldes institūciju padotības konstitucionālais regulējums ārvalstīs**

Satversmes 58. pantam tekstuāli līdzīgas normas citu valstu konstitūcijās nav sastopamas, tomēr izpildvaras institūciju padotība valdībai parasti ir secināma vai nu no nerakstītas valdības prerogatīvas veidot izpildvaras institūcijas vai arī no konstitūcijā ietvertām normām, kuras paredz valdības tiesības šādas institūcijas izveidot likumā noteiktā kārtībā (*skat. arī Satversmes 57. panta komentāra A. daļu*).

<sup>3125</sup> Satversmes sapulces IV sesijas 19. sēdes 1921. gada 8. novembrī stenogramma. Grām.: *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006, 405.–406. lpp.

<sup>3126</sup> Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 15.1.–15.2. punkts.

Tomēr nevienā demokrātiskā valstī nav iespējams visas izpildvaru īstenojošās iestādes pilnībā padot valdībai.<sup>3127</sup> Tādēļ vairākās valstīs konstitūcijas tekstā ir nostiprinātas tādas iestādes, kuras pilda izpildvaras funkcijas, bet kuras nav padotas valdībai. Iespējams izšķirt trīs veidus, kā šīs institūcijas ir nostiprinātas konstitūciju tekstā: 1) grupēt šādas institūcijas kā jaunu, atsevišķu valdības jomu, 2) regulēt šīs institūcijas atsevišķā konstitūcijas nodaļā, kurā ir paredzēti arī visām institūcijām kopēji noteikumi vai 3) nostiprināt tās konstitūcijas tekstā ar atšķirīgiem laika intervāliem, dažādās konstitūcijas nodaļās un pēc nepieciešamības (*ad hoc* pieeja). Pēdējā no minētajām pieejām ir sastopama visbiežāk.<sup>3128</sup>

Ārvalstu konstitūcijās īpašs statuss parasti ir noteikts valsts centrālajai bankai, ombudam vai tam līdzīgām institūcijām, kā arī galvenajai audita institūcijai. Vācijas konstitūcijas<sup>3129</sup> 88. pantā īpaši noregulēts Federālās bankas statuss, Somijas konstitūcijas<sup>3130</sup> 90. un 91. pantā – Nacionālās audita iestādes un Somijas bankas statuss. Igaunijas konstitūcijas<sup>3131</sup> 65. pantā noteikts, ka parlaments (nevis valdība) apstiprina Igaunijas bankas valdes locekļus, tieslietu kancleru un bruņoto spēku virspavēlnieku. Lietuvas<sup>3132</sup> konstitūcijas 67. pants noteic, ka parlaments var izveidot institūcijas un iecelt vai atcelt to vadītājus. Šajā pantā arī noteikts, ka parlaments iecel galveno auditoru, Lietuvas bankas priekšsēdētāju un Centrālo vēlēšanu komisiju. Lietuvas bankas un Nacionālās audita iestādes statuss un kompetence īpaši noteikta Lietuvas 123. un 125. pantā. Savukārt Polijas konstitūcijas<sup>3133</sup> IX nodaļa “Valsts kontroles un tiesību aizsardzības orgāni” regulē Galvenās audita iestādes un tiesībsarga, kā arī Nacionālās Radio un televīzijas padomes statusu. Savukārt Polijas konstitūcijas 227. pantā noteikts Polijas Nacionālās bankas statuss.

## D. Varas dalīšanas principa nozīme, nosakot valsts pārvaldes iestāžu padotību

Satversmes 58. pants atspoguļo varas dalīšanas principu – Ministru kabinets ir tas valsts varas orgāns, kas īsteno izpildvaras funkciju. Izpildvaras funkcija ar Satversmi ir nodota Ministru kabineta kompetencē, lai gan atsevišķas izpildvaras darbības nolūkā nodrošināt varas dalīšanu ir piešķirtas arī citām konstitucionālajām institūcijām (orgāniem). Tāpēc iespējams secināt, ka tās izpildvaras darbības, kuras nav nodotas citām konstitucionālajām institūcijām, ietilpst Ministru kabineta kompetencē un tas ir atbildīgs par to īstenošanu.<sup>3134</sup>

<sup>3127</sup> Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošanas iespējas. Grām.: *Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai*. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 87. lpp.

<sup>3128</sup> Ackerman J. Understanding independent accountability agencies. Grām.: *Comparative Administrative Law*. Ed by Rose-Ackerman S. and Lindseth P. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, pp. 265–266.

<sup>3129</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany. Pieejams: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/) (aplūkots 30.10.2015.).

<sup>3130</sup> The Constitution of Finland. <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

<sup>3131</sup> Constitution of the Republic of Estonia. Pieejams: <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/> (aplūkots 30.10.2015.).

<sup>3132</sup> The Constitution of Republic of Lithuania. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.

<sup>3133</sup> The Constitution of the Republic of Poland. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

<sup>3134</sup> Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 10.4. punkts.

Saskaņā ar varas dalīšanas principu institūcijām, kuras galvenokārt īsteno izpildvaras funkcijas, ir jābūt padotām Ministru kabinetam – valsts orgānam valsts pārvaldes jomā. Satversmes 58. pants līdz ar to uzliek pienākumu paredzēt tādu tiesisko regulējumu, kas ļauj Ministru kabinetam īstenojot efektīvu kontroli pār institūcijām, kuras īsteno izpildvaras funkcijas. Šādas kontroles nepieciešamība savukārt izriet no Satversmē noteiktās valsts orgānu sistēmas – tieši Ministru kabinets ir tā demokrātiski leģitimētā institūcija, kura ir politiski atbildīga par izpildvaras funkciju izpildi.

No Satversmes 57. un 58. panta izriet Ministru kabineta tiesības izveidot valsts pārvaldes iestādes un deleģēt tām daļu no savas kompetences. Lai Ministru kabinets varētu uzņemties politisku atbildību par visas tam nodotās kompetences īstenošanu izpildvaras jomā, ir nepieciešama valsts pārvaldes padotība Ministru kabinetam.<sup>3135</sup>

Satversmes 58. pants noteic, ka Ministru kabinetam ir padotas tikai tās iestādes, kas pārsvarā īsteno izpildvaras funkcijas. Turpretim iestādes, kuras pilda atsevišķas izpildvarai raksturīgas funkcijas, bet pārsvarā piedalās likumdošanas vai tiesas spriešanas funkciju īstenošanā, nedrīkst būt padotas Ministru kabinetam. Piemēram, prokuratūra īsteno arī vairākas izpildvaras funkcijas (piemēram, privātpersonas tiesību aizsardzību), taču tā kā prokuratūra galvenokārt piedalās tiesas spriešanas funkciju īstenošanā, tad arī prokuratūras iestādes nav padotas Ministru kabinetam. Līdz ar to prokuratūras statusu Satversmes 58. pants neregulē, jo tā ir tiesu varas institūcija.<sup>3136</sup>

Satversmes 58. pants liedz likumdevējam izveidot tādas iestādes, kuras īsteno izpildvaras funkcijas un kuras nav padotas Ministru kabinetam vai kuru padotība Ministru kabinetam ir iluzora. Izņēmumi pieļaujami tikai tad, ja saskaņā ar Satversmes 1. un 57. pantu pieļaujams izveidot tādas izpildvaras institūcijas, kuras nav padotas Ministru kabinetam (*skat. šā komentāra G. daļu*).

## E. Valsts pārvaldes vienotības princips

Lai nodrošinātu valsts pārvaldes iestāžu padotību Ministru kabinetam, valsts pārvaldei ir jābūt vienotai, proti, visām valsts pārvaldes iestādēm, neatkarīgi no to statusa saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu, ir jābūt tieši vai ar citas institūcijas starpniecību institucionāli padotai Ministru kabinetam. Visas valsts pārvaldes iestādes veido vienotu hierarhisku sistēmu, kur tās sadarbojas un strādā saskaņoti. Valsts pārvaldes vienotā hierarhiskā sistēma un padotība demokrātiski leģitimētajai valdībai nodrošina sabiedrības demokrātisko kontroli pār valsts pārvaldi.<sup>3137</sup>

Valsts pārvaldes vienotības princips nozīmē arī to, ka nevienai valsts pārvaldes iestādei nav savas intereses, un starpinstitucionālie strīdi ir risināmi hierarhiskā kārtībā pašas izpildvaras ietvaros, bet ne ar citu valsts varas orgānu starpniecību.<sup>3138</sup>

<sup>3135</sup> Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 11. punkts.

<sup>3136</sup> Skat. Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01 15. punktu.

<sup>3137</sup> Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra. Grām.: *Rakstu krājums: Cilvēktiesības. Administratīvais process. Valsts pārvaldes pamatjēdzieni. Tiesību sistēmas transformācija Latvijā*. Rīga: Publisko tiesību institūts, 2003, 51. lpp.

<sup>3138</sup> Turpat, 51. lpp.

Valsts pārvaldes vienotības princips ir nostiprināts arī Valsts pārvaldes iekārtas likuma 6. pantā: “Valsts pārvalde ir organizēta vienotā hierarhiskā sistēmā. Neviena iestāde vai pārvaldes amatpersona nevar atrasties ārpus šīs sistēmas.”

## F. Valsts pārvaldes iestādes jēdziens

Satversmes 58. pantā lietotais jēdziens “valsts pārvaldes iestāde” ir autonomas “Satversmes līmeņa” jēdziens un ir plašāks nekā citos likumos lietotais jēdziens “valsts pārvaldes iestāde”. Satversmes 58. panta izpratnē valsts pārvaldes iestāde ir jebkura institūcija, neatkarīgi no tās tiesiskās formas (publiska persona vai publiskas personas institūcija), kura galvenokārt īsteno izpildvaras, nevis tiesas spriešanas vai likumdošanas funkcijas.

Satversmes 58. panta izpratnē valsts pārvaldes iestādes ir visas tās institūcijas, kuru darbību regulē Valsts pārvaldes iekārtas likums – tiešās pārvaldes iestādes, kā arī atvasinātas publiskas personas (jo sevišķi pašvaldības) un to iestādes, kā arī dažādas citas institūcijas to ietvaros. Satversmes 58. panta izpratnē jēdziens “iestāde” ietver arī amatpersonas, kuras īsteno izpildvaras funkcijas.

Satversmes 58. panta izpratnē valsts pārvaldes iestāde nav Valsts kontrole un citi Satversmē minētie valsts varas orgāni, kā arī institūcijas, kurām nav savas autonomas kompetences un kuru izveidošanas vienīgais mērķis ir nodrošināt Satversmē noteikto valsts varas orgānu darbību (piemēram, Augstākās tiesas Administrācija, Valsts Prezidenta kanceleja, Saeimas Administrācija).

## G. Patstāvīgās iestādes<sup>3139</sup> un to padotība

Komentējamais pants nav interpretējams tādā veidā, ka tas vispār nepieļauj tādu valsts pārvaldes institūciju izveidošanu, kuras nav padotas Ministru kabinetam. Kā norādījuši Satversmes tiesa, mūsdienu demokrātiskā tiesiskā valstī nav iespējama visu izpildvaras funkciju nodošana Ministru kabinetam un tam padotajām valsts pārvaldes iestādēm. Atsevišķa valsts pārvaldes sfēra var tikt izņemta no Ministru kabineta kompetences un nodota patstāvīgai valsts iestādei, ja tiek konstatēts, ka šajā jomā Ministru kabinetam padota valsts iestāde nespēs nodrošināt pienācīgu pārvaldību.<sup>3140</sup> Turklāt valsts pārvaldes iestāžu padotība Ministru kabinetam nav komentējamā panta pašmērķis. Padotība Ministru kabinetam visupirms konstitucionāli izslēdz jebkādas valsts pārvaldes iestādes nodošanu Valsts prezidenta padotībā. Taču komentējamais pants automātiski nepieprasa visu valsts pārvaldes iestāžu obligātu padotību Ministru kabinetam.<sup>3141</sup>

Jau pirmajā Latvijas neatkarības posmā Satversmes sapulce izveidoja Centrālo vēlēšanu komisiju un Centrālo zemes ierīcības komisiju, kuras nebija padotas Ministru kabinetam. Pret šādu institūciju pastāvēšanu netika celti iebildumi ne parlamentā, ne arī tiesību zinātnē.<sup>3142</sup>

<sup>3139</sup> “Patstāvīgā iestāde” ir tiesību zinātnē un praksē lietots tiesību termins, kas normatīvajos aktos netiek izmantots. Dažkārt šīs institūcijas tiek dēvētas par autonomajām vai neatkarīgajām iestādēm.

<sup>3140</sup> Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 16.3. punkts.

<sup>3141</sup> Turpat, 15. punkts.

<sup>3142</sup> Turpat.

Arī drīz pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas tika izveidotas vairākas iestādes, kas neatradās Ministru kabineta padotībā, piemēram, Latvijas Banka, Nacionālā radio un televīzijas padome, Centrālā vēlēšanu komisija. Latvijas valsts pārvaldes reformas koncepcijā<sup>3143</sup> gan tika ietverts mērķis institucionālo sistēmu balstīt uz skaidrām hierarhiskām attiecībām, tādējādi paredzot, ka nav tādas atbildības, kas neattiektos uz atbilstošu ministriju.<sup>3144</sup> Tomēr jau Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā<sup>3145</sup> pieļauts, ka izņēmuma gadījumos var pastāvēt nepieciešamība dažas pārvaldes iestādes izņemt no valdības padotības sistēmas, taču šādu izņēmumu radīšana nevar būt parastā likumdevēja kompetencē, jo tādā gadījumā parastais likumdevējs varētu vienpusīgi grozīt Satversmē noteikto varas sadalījumu. Koncepcijas autora ieskatā, tā kā šādu izņēmumu var izdarīt tikai konstitucionālais likumdevējs, Satversme jāpapildina ar pantu, kurā uzskaitītas neatkarīgās iestādes, kā arī noteikti to veidošanas pamatprincipi. Šāds konstitucionāls noregulējums būtu garants pret to, ka atsevišķi izņēmumi nekļūtu par normu, kas var apdraudēt demokrātiju.

Savukārt Satversmes tiesa secināja, ka no Satversmes 1. panta jau izriet pilnvarojums Saeimai atsevišķos gadījumos, kad citādi nav iespējams nodrošināt pienācīgu pārvaldību, veidot patstāvīgās valsts iestādes. Turklāt Satversmes 1. pants uzliek pienākumu Saeimai, veidojot patstāvīgu valsts iestādi, nodrošināt atbilstošu šīs iestādes demokrātisko leģitimitāciju, kā arī likumā iestrādāt efektīvus iestādes darbības uzraudzības mehānismus.<sup>3146</sup>

Koncepcijā neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai<sup>3147</sup> secināts, ka patstāvīgas iestādes pieļaujamas attiecībā uz institūcijām: 1) kas kontrolē citas pārvaldes iestādes, lai varētu efektīvi veikt šādu kontroli (piemēram, cilvēktiesību aizsardzības institūcijas); 2) kuru kompetencē ir monetārā politika (valsts banka); 3) 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). Arī Satversmes tiesa norādījusi, ka demokrātiskā tiesiskā valstī atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu atbrīvošana no padotības Ministru kabinetam nodrošina pienācīgu pārvaldību tādās pārvaldes jomās, kas saistītas ar citu valsts iestāžu darbības kontroli, cenu stabilitātes nodrošināšanu, kā arī noteiktu brīvību aizsardzību un interešu izlīdzināšanu. Vienlaikus nav pieļaujama tādu patstāvīgu valsts iestāžu veidošana, kurām piešķirtās funkcijas ir iespējams tikpat efektīvi īstenot arī Ministru kabineta padotībā esošai iestādei. Demokrātiskā republikā principiāli svarīga ir parlamentāra kontrole, kas tiek īstenota ar atbildīgas valdības starpniecību, pārbruņotajiem spēkiem un valsts drošības iestādēm.<sup>3148</sup>

<sup>3143</sup> Latvijas valsts pārvaldes reformas koncepcija, 19. punkts. Akceptēta Ministru kabineta 1995. gada 28. marta sēdē. *Latvijas Vēstnesis*, 1995. 30. marts, Nr. 49 (332).

<sup>3144</sup> Latvijas valsts pārvaldes reformas koncepcijas 1. pielikuma 2. punkts.

<sup>3145</sup> Levits E. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija*. Latvijas Vēstnesis, 2002. 26. jūnijs, Nr. 95 (2670).

<sup>3146</sup> Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 16. punkts.

<sup>3147</sup> Par Koncepciju neatkarīgo jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. Ministru kabineta 2005. gada 18. maija rīkojums Nr. 322. *Latvijas Vēstnesis*, 2005. 20. maijs, Nr. 80 (3238).

<sup>3148</sup> Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 16. punkts.

Tāpat Satversmes tiesa ir norādījusi, ka likumdevējs, īstenojot tiesības atbrīvot kādu valsts iestādi no padotības Ministru kabinetam, nebauda pilnīgu rīcības brīvību. 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. Ar šāda likuma pieņemšanu Saeima atbrīvo Ministru kabinetu no politiskās atbildības par patstāvīgajai valsts iestādei nodoto kompetenci, tādējādi sašaurinot Ministru kabinetam Satversmē piešķirto kompetenci valsts pārvaldes jomā. 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.<sup>3149</sup>

Nav pieļaujama tādu patstāvīgu valsts iestāžu veidošana, kurām piešķirtās funkcijas ir iespējams tikpat efektīvi īstenot arī Ministru kabineta padotībā esošai iestādei. Ir jomas, kurās nedrīkst tikt veidotas patstāvīgas valsts iestādes. Demokrātiskā republikā principiāli svarīga ir parlamentāra kontrole, kas tiek īstenota ar atbildīgas valdības starpniecību pār bruņotajiem spēkiem un valsts drošības iestādēm.<sup>3150</sup>

Latvijā komentāra rakstīšanas laikā ir izveidotas šādas patstāvīgās iestādes: Latvijas Banka, Finanšu un kapitāla tirgus komisija, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome, Tiesībsarga birojs, Centrālā vēlēšanu komisija un Centrālā zemes komisija.

Patstāvīgās iestādes var būt gan valsts iestādes, gan atvasinātas publisko tiesību juridiskās personas.

Patstāvīgo iestāžu esība nostiprināta arī Ministru kabineta iekārtas likuma 2. panta otrajā daļā: "Saeima ar likumu var nodot izpildvaras īstenošanu atsevišķās jomās arī citām institūcijām, kuras nav padotas Ministru kabinetam, bet kuru darbības uzraudzībai likumā ir noteikti efektīvi mehānismi."<sup>3151</sup>

Saeima ir tiesīga Satversmes ietvaros noteikt autonomas valsts pārvaldes iestādes kompetenci un jebkurā brīdī to arī grozīt. Šādai iestādei piešķirtās kompetences apjoms ir noskaidrojams kopsakarā ar tās demokrātisko leģitimitāciju. Saeima ir tiesīga pilnvarot autonomu valsts pārvaldes iestādi izdot likuma īstenošanai nepieciešamus ārējos normatīvos aktus kādā ar likumu piešķirtas kompetences jomā, piemēram, attiecībā uz noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanu, kuras pārraudzībai ir nepieciešama īpaša kompetence un autonomija. Autonomā valsts pārvaldes iestāde, īstenojot pilnvarojumu likumdevēja piešķirtās kompetences jomā, ir tiesīga noteikt saistošas prasības tikai konkrētam tiesību subjektu lokam atbilstoši to darbības specifikai.<sup>3152</sup>

<sup>3149</sup> Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01, 16. punkts.

<sup>3150</sup> Turpat.

<sup>3151</sup> Plašāk par patstāvīgajām iestādēm skat.: Patstāvīgo iestāžu darbības pilnveidošanas iespējas. Grām.: *Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai*. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2015, 84.–105. lpp.

<sup>3152</sup> Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta spriedums lietā Nr. 2015-11-03, 21.2. punkts.



## H. Padotības jēdziens

Padotība Satversmes 58. panta izpratnē nozīmē Ministru kabineta tiesības institucionāli ietekmēt valsts pārvaldes iestādes, proti, iecelt amatā un atcelt no amata valsts pārvaldes iestāžu vadītājus un citus valsts pārvaldē nodarbinātos, dibināt, reorganizēt un likvidēt valsts pārvaldes iestādes, kā arī izlemt citus valsts pārvaldes institucionālās organizācijas jautājumus. Tiesības īstenot padotību ir cieši saistītas ar Ministru kabineta atbildību pār izpildvaras funkcijas īstenošanu – Satversmes 58. pants liedz likumā paredzēt tādu tiesisko regulējumu, kas Ministru kabineta tiesības īstenot padotību pār valsts pārvaldes iestādēm padara par formālām, neefektīvām vai atkarīgām no citiem Satversmē noteiktajiem valsts varas orgāniem. Piemēram, Satversmes 58. pantam neatbilstu likumā ietverts noteikums, kas paredzētu Saeimas tiesības iecelt amatā vai atcelt no amata civildienesta ierēdņus.

Ministru kabineta tiesības īstenot padotību pār atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu darbību var ierobežot citas Satversmes normas un principi. Piemēram, saskaņā ar Satversmes 1. pantā nostiprināto pašvaldības principu<sup>3153</sup> un Eiropas vietējo pašvaldību hartā nostiprināto pašvaldību autonomiju, Ministru kabineta tiesības īstenot padotību pār pašvaldībām ir mazākas nekā attiecībā uz citām valsts pārvaldes iestādēm. Saskaņā ar likumu "Par pašvaldībām" Ministru kabinets nav tiesīgs atlaist domi, taču attiecīgs ministrs ir tiesīgs atstādināt no amata pašvaldības domes priekšsēdētāju, savukārt Ministru kabinets ir tiesīgs iesniegt Saeimā likumprojektu par domes atlaišanu.

Ministru kabineta tiesības īstenot padotību saskaņā ar Satversmes 57. pantu noteic likums. Tomēr jāuzsver, ka Satversmē lietotais padotības jēdziens nesakrīt ar Valsts pārvaldes iekārtas likumā ietvertajiem padotības veidiem (institucionālo un funkcionālo padotību). Satversmē noteiktā padotība nozīmē institucionālu padotību, t.i., tiesības ietekmēt valsts pārvaldes iestāžu organizāciju, piemēram, ieceļot amatā vai atceļot no amata iestāžu vadītājus. Valsts pārvaldes iekārtas likums, Valsts civildienesta likums un citi likumi nosaka detalizētāku regulējumu šīs padotības īstenošanā.

No Satversmes 58. panta neizriet, ka Ministru kabinetam ir jāpiešķir tiesības izlemt visus valsts pārvaldes iestāžu kompetencē esošos jautājumus. Jautājumi, kas saistīti ar valsts pārvaldes iestādes likumā noteikto funkciju īstenošanu (piemēram, fizisko personu datu aizsardzība, pārtikas aprites uzraudzība, patērētāju tiesību aizsardzība, iepirkumu uzraudzība utt.) var būt nodoti ekskluzīvā attiecīgās iestādes pārziņā, un šo iestāžu pieņemto lēmumu apstrīdēšanas vai pārsūdzēšanas kārtība var liegt Ministru kabineta tiesības šādus lēmumus atcelt. Piemēram, viens no Administratīvā procesa likumā ietvertajiem principiem ir noteikums, ka Ministru kabinets neizskata apstrīdēšanas iesniegumus par valsts pārvaldes iestāžu pieņemtajiem lēmumiem.<sup>3154</sup>

<sup>3153</sup> Pašvaldības princips nozīmē pašvaldības esību un tās demokrātisko leģitimitāciju. Skat. Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306 13.1. punktu. Pieejams: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2008-08-0306\\_Lemums%20par%20izbeigsanu.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2008-08-0306_Lemums%20par%20izbeigsanu.pdf)

<sup>3154</sup> Administratīvā procesa likuma 76. panta otrā daļa.