

UDK 342.9
Na165

Jānis Načisčionis, *Dr.iur.*, profesors

ADMINISTRATĪVĀS TIESĪBAS

Ceturtais pārstrādātais izdevums

Monogrāfija

Sērija "Tiesību zinātņu bibliotēka" Nr. 39

Recenzenti

Aivars Endziņš, *Dr.iur.*, profesors, Biznesa augstskolas *Turība* docētājs

Algimantas Urmonas, *Dr.hab.iur.*, profesors, Mykolas Romeris universitātes Juridiskās fakultātes Publisko Tiesību institūta docētājs

Monogrāfiju izdošanai rekomendējis Biznesa augstskolas *Turība* Biznesa tehnoloģiju institūts, Zinātniskās padomes sēdes protokols Nr. 10 (7.06.2017.).

ISBN 978-9934-543-16-6

© SIA "Biznesa augstskola *Turība*", 2018, 518 lpp.

© Načisčionis Jānis, 2018

Izdevējs SIA "Biznesa augstskola *Turība*"

E-pasts: izdevnieciba@turiba.lv

Iespiests SIA "Drukātava"

Summary

In this book “Administrative law” shortly is shown how historically administrative law originated (genesis “originate”) along with the formation of the state. The development of the state furthered the development of administrative law and it regulated mutual relations between the state and the society. The origin of administrative law as a science and as practically applicable regulations can be linked to the Middle ages. Medieval states regulated the life of their subjects in detail, defined the opportunities of acquiring finances and forms of controlling public order. The opinions of law scholars and philosophers on the origin and development of administrative law in Europe were formed and developed in the 17th century in Germany and in the 18th century in France. Progressive public administration models for those times were worked out and implemented. The states introduced the principle of separation of three powers. The development of administrative law could also be observed in the 19th and 20th century. The process of formation of the administrative law system ended in the continental European countries with a civil law system due to the practical necessity and activities of law scholars. An administrative law normative system that regulated the public administration structures and the legal aspects of their functioning was created. Political and administrative power were separated to ensure the stability of the state with the idea that administrative power has be professional and independent of political changes. A similar approach to public administration was taken in Anglo-Saxon countries.

After the gaining of independence and its regaining administrative law in our country developed in tune with continental law in other European Union states, in particular under the influence of the German administrative law and simultaneously the general legal system. The author of the monograph studies the transformation of public

administration in accordance the development of administrative law doctrines. There is given historical comparative analysis of the development administrative authorities of the Republic of Latvia since regaining independence till nowadays.

Administrative law is an independent branch of public law that ensures the proper daily functioning of state administrative institutions as set out in the relevant sources of law. Sources of administrative law are like a set of recommendations for the functioning of administrative law entities. An important role among administrative law sources is accorded to administrative law principles that are independent sources of law for the regulation of administrative relations and according to a controversial point of view are used to interpret law or other normative enactments. Laws, Cabinet of Minister regulations, regulations binding upon local governments and case law are further mentioned and used in the monography according to their hierarchy and opinions of scholars are expressed as well. Thus it is proposed to study the various administrative law categories from the theoretical aspect and the institute of administrative law as administrative law regulations.

Readers are offered important administrative law institutions, administrative law categories and their mutual interaction and dependence. The monograph offers an insight into the improvement of public administrative institutional system and development of legal regulation of competences of public administrative institutions.

It should be acknowledged that after the regaining of independence public administration was subject to reforms which according to the policy guidelines and government declarations were aimed at proper alignment of the state civil service, enhancement of the regulatory framework of administrative liability for defining the competences of state administrative institutions such as the State Chancellery. Unfortunately there have not been sufficient research and monographs especially focused on administrative law. In monograph author

uses words said by one of prime ministers V. Dombrovskis, that the justice system can be created as a stable and permanent one with just some corrections from time to time but public administration reforms need to be carried out constantly. Public administration has to react to actualities, new tasks, changes in legislation and the society. There should be an institution that externally and independently ensures such reaction and implements the public administration reforms. This cannot be entrusted to the institution head's themselves as there is a considerable self preservation instinct in public administration. It is added by author of the book that all those changes should be determined and conducted by administrative law: doctrinal, regulations and institutional and court practise.

This book is fourth revised edition that structured with aim to show administrative law subjects that are involved in state administration. Monograph is structured so to allow readers step by step find out all administrative authorities, public law institutions, non-governmental organizations, ombudsmen and individuals that fullfill administrative functions in our country. In this research is well used scientific research methods such as comparative, historical, analytical, theological, semantic with aim to give full insight in all categories and institutions of administrative law. Administrative Law is a dynamic and challenging area of law which has an impact on all of our lives. It is Public Law branch which provides the legal framework within which government and administration functions. Author describes the system of direct and indirect administrative institutions, their activities and liability. Institutions of direct administration represent the Republic of Latvia. The Republic of Latvia is liable for the activities of the institutions of direct administration. Institutions of indirect administration may perform specific tasks of State administration, which tasks are in the competence of the Republic of Latvia, but the performance of which is transferred to the relevant derived public person or the institution itself. In such case, the institution shall

represent the Republic of Latvia. Author also writes about relevant administrative relations where non-governmental institutions and individuals are involved in state administration activities. As important task to improve the state administration in book is shown those resources whose tasks are monitor and control the performance of administrative functions. Author analysing and illustrating the political and socio-historical contexts which have shaped the administrative law, the current major rules and principles of public law and on-going public administration reforms.

The monograph Administrative law is offered to scholars, judges, civil servants, lawyers practitioners, students and persons who are interested in state administration.

Jānis Načisčionis

Dr.iur., professor

Priekšvārds

Profesora J. Načisčioņa monogrāfija “Administratīvās tiesības” ir ļoti aktuāla, jo tā ir sagatavota laikā, kad valsts ir deklarējusi labas pārvaldības principa iedzīvināšanu kā vienu no savas attīstības prioritātēm ar mērķi sekmēt valsts ekonomikas un reģionu attīstību. Monogrāfijas autors šajā pārstrādātajā izdevumā turpina pētīt svarīgākos administratīvo tiesību institūtus un kategorijas, analizēt to savstarpējo mijiedarbību un atkarību. Viņš pēta administratīvo tiesību subjektus, to vietu valsts pārvaldes institucionālajā sistēmā, detalizēti apraksta šo subjektu kompetenci valsts pārvaldes funkciju realizācijā. Grāmatas ceturtais pārstrādātais izdevums ir papildināts ar materiāliem, kas sniedz ieskatu publiskās pārvaldes institucionālās sistēmas pilnveidē, publiskās pārvaldes iestāžu kompetences tiesiskā regulējuma attīstībā, kā arī publiskās pārvaldes iekšējās kontroles, tiesu kontroles, valsts kontroles un konstitucionālās kontroles (uztraudzības) un administratīvās atbildības jautājumos. Ir precizētas teorētiskās nostājas attiecībā uz publiskajiem līgumiem, kā arī papildināta nodaļa par tiesībsargu (ombudsmenu) Latvijas Republikā. Grāmata sagatavota kā zinātnisks pētījums par administratīvo tiesību būtību, tiesību avotiem, subjektiem, to kompetenci un kontroli publiskajā pārvaldē. Profesora J. Načisčioņa jaunais pētījums ir ne tikai nozīmīgs ieguldījums administratīvo tiesību zinātnes attīstībā, bet tas sekmīgi ir izmantojams arī risinot administrēšanas praktiskos jautājumus publiskajā pārvaldē. Monogrāfija ir adresēta visiem interesentiem, bet galvenokārt – publiskās pārvaldes iestāžu amatpersonām un darbiniekiem, praktizējošiem juristiem un zinātniekiem. Tā noteikti palīdzēs arī augstskolu studentiem apgūt vispārējās administratīvās tiesības un labāk sagatavos viņus darbam valsts pārvaldē. Grāmata var būt saistoša ikvienam lasītājam, kuru interesē publiskās pārvaldes jautājumi un administratīvo tiesību ietekme to risināšanā.

Šī monogrāfija ir stabila bāze turpmākiem pētījumiem administratīvo tiesību nozarē valsts pārvaldes pilnveidei un jaunu cilvēku iesaistei valsts lietu kārtīšanā.

Ingrīda Veikša,
Dr.iur., profesore, LZP eksperte

Saturs

Ievads	14
1. Administratīvo tiesību būtība un administratīvo tiesību priekšmets	18
1.1. Administratīvo tiesību būtība.....	18
1.2. Administratīvo tiesību saikne ar citām tiesību nozarēm	34
1.3. Administratīvo tiesību priekšmets.....	42
1.4. Administratīvo tiesību pētīšanas metodes.....	43
1.5. Administratīvo tiesību regulēšanas metodes.....	49
1.6. Administratīvo tiesību funkcijas	51
2. Administratīvo tiesību avoti.....	57
2.1. Administratīvo tiesību avoti Francijā.....	64
2.2. Administratīvo tiesību avoti Vācijā	67
2.3. Administratīvo tiesību avoti Latvijā.....	77
3. Administratīvo tiesību principi.....	83
3.1. Patstāvīgie principi	91
3.2. Procedūras principi	93
3.3. Valsts pārvaldes principi	95
3.4. Valsts pārvaldes principu piemērošana	97
4. Administratīvi tiesiskās regulēšanas galvenie virzieni valsts pārvaldē – no valsts funkcijām uz valsts pārvaldes funkcijām ...	107
5. Administratīvo tiesību normas	111
5.1. Administratīvo tiesību normas jēdziens	111
5.2. Administratīvās tiesību normas iekšējā uzbūve (struktūra).....	112
5.3. Administratīvo tiesību normu klasifikācija.....	114
6. Administratīvais līgums.....	129
6.1. Administratīvā līguma jēdziens	129
6.2. Administratīvais līgums Lielbritānijā.....	136
6.3. Administratīvais līgums Somijā	140

6.4. “Administratīvie līgumi” – pārvaldes līgumi, vienošanās līgumi, deleģēšanas līgumi, to attīstība	143
6.5. Publisko tiesību līgumi	161
7. Administratīvi tiesiskās attiecības.....	178
7.1. Administratīvi tiesiskās attiecības jēdziens.....	178
7.2. Administratīvi tiesiskās attiecības struktūra (sastāvs)	179
7.3. Vertikālās administratīvi tiesiskās attiecības	184
7.4. Horizontālās administratīvi tiesiskās attiecības.....	186
7.5. Diagonālās administratīvi tiesiskās attiecības.....	187
8. Administratīvo tiesību normu sistematizācija	189
8.1. Administratīvo tiesību normu sistematizācijas jēdziens	189
8.2. Administratīvo tiesību normu inkorporācija	191
8.3. Administratīvo tiesību normu kodifikācija	193
8.4. Administratīvo tiesību normu sistematizācija un to saskaņošana ar Eiropas Savienības administratīvajām tiesību normām	196
8.5. Administratīvo tiesību normu sistematizācijas problēmas Latvijas Republikā.....	198
9. Valsts pārvaldes organizācija (valsts pārvaldes sistēma un valsts pārvaldes process)	201
9.1. Publiskā pārvalde vai valsts pārvalde?.....	201
9.2. Valsts pārvaldes procesa jēdziens un tā administratīvi tiesiskais regulējums.....	204
9.3. Valsts pārvaldes metodes.....	207
9.4. Valsts pārvaldes formas	210
10. Valsts pārvaldes akti.....	213
10.1. Valsts pārvaldes akta jēdziens	213
10.2. Valsts pārvaldes aktu veidi (vēsturiskā skatījumā).....	216
10.3. Valsts pārvaldes aktu izstrādāšanas un pieņemšanas kārtība	229
10.4. Valsts pārvaldes aktu veidi (mūsdienās)	250
10.5. Valsts pārvaldes aktiem izvirzāmās prasības (mūsdienās).....	254

11. Valsts pārvalde – tiešās pārvaldes institucionālā sistēma un pastarpinātās pārvaldes institucionālā sistēma	266
11.1. Nepastarpinātā valsts pārvalde.....	266
11.2. Pastarpinātā valsts pārvalde	270
12. Valsts pārvaldes iestāde	273
12.1. Valsts pārvaldes iestādes jēdziens	273
12.2. Valsts pārvaldes iestāžu iedalījums valsts pārvaldes sistēmas struktūras un valsts pārvaldes iestāžu kompetences aspektā ...	303
13. Administratīvo tiesību subjekts – Latvijas Republikas valdība	313
13.1. Latvijas Republikas Ministru kabinets – Latvijas Republikas valdība.....	313
13.2. Latvijas Republikas Ministru kabinets – izpildvaras augstākā vispārējās kompetences valsts pārvaldes iestāde	315
13.3. Latvijas Republikas Ministru kabineta kompetence (mūsdienās).....	316
13.4. Latvijas Republikas Ministru kabineta struktūra, tās attīstība.....	321
13.5. Latvijas Republikas Ministru kabineta darbības vispārīgie noteikumi.....	325
14. Administratīvo tiesību subjekts – ministrija, resors	331
14.1. Latvijas Republikas ministriju vispārējs raksturojums	331
14.2. Latvijas Republikas ministriju struktūra un kompetence.....	333
14.3. Resoru struktūra un kompetence.....	355
15. Administratīvo tiesību subjekts – valsts civildienesta ierēdnis, specializētais civildienests, pašvaldības civildienests.....	375
16. Administratīvo tiesību subjekts – persona, tās tiesiskais statuss	384
16.1. Personas statuss	384
16.2. Administratīvo tiesību subjekts – pilsonis	390
16.3. Administratīvo tiesību subjekts – nepilsonis	394

16.4. Administratīvo tiesību subjekts – ārvalstnieks, bezvalstnieks ..	397
16.5. Administratīvo tiesību subjekts – patvēruma meklētājs, bēglis, persona, kurai piešķirts alternatīvais statuss	399
17. Administratīvo tiesību subjekts – tiesībsargs	415
17.1. Administratīvo tiesību subjekts – Valsts cilvēktiesību birojs, tā darbības tiesiskais regulējums	415
17.2. Administratīvo tiesību subjekts – Ombudsmens	420
17.3. Tiesībsargs	427
18. Administratīvais pārkāpums un administratīvā atbildība	432
19. Kontrole un tās loma administratīvo tiesību subjektu likumīgas darbības nodrošināšanā.....	458
20. Valsts kontrole	473
20.1. Valsts kontroles izveidošanas vēsturiskie aspekti	473
20.2. Valsts kontrole un tās darbības nozīme.....	476
21. Konstitucionālā kontrole	480
21.1. Vispārējs ieskats	480
21.2. Konstitucionālā sūdzība – konstitucionālās kontroles realizācijas elements	483
21.3. Tiesību akti, kuri var būt konstitucionālās sūdzības objekts....	487
Nobeigums.....	491
References	492

Ievads

Administratīvās tiesības vēsturiski radās līdz ar valsti. Valsts attīstība sekmēja administratīvo tiesību attīstību, un tās kalpoja valsts un sabiedrības savstarpējo attiecību regulēšanai. Valsts noteica administratīvās tiesības, bet arī tiesības noteica valsts virzību. Administratīvās tiesības kā sabiedrisko attiecību regulators visās valstīs ir ieņēmušas un turpina ieņemt vienu no vadošajām vietām citu tiesību nozaru vidū. Ja konstitucionālās tiesības reglamentē varu iedalījumu, nosakot to izveidošanas un rīcības pamatus, tad administratīvās tiesības reglamentē izpildvaras rīcību. Administratīvās tiesības nosaka kārtību, kādā tiek izpildīta likumdevēja tiesību aktos izteiktā griba. Tikai, izpildot likumos un citos Latvijas Republikai saistošos tiesību avotos paredzēto, realizējot izpildvaru, ir iespējams sakārtot attiecības, lai nodrošinātu valsts, visas sabiedrības un katra indivīda attīstību tiesiskā valstī.

Administratīvo tiesību zinātnes sasniegumi valstī vienmēr tika izmantoti tiesību aktu pilnveidei. Bet tiesību aktiem ir jābūt kvalitatīviem, lai ne vien risinātu problēmas, bet būtu praktiskajā izpildē nākotnē efektīvi.¹ Reālās dzīves nosacījumi kontekstā ar pētījumiem juridiskās zinātnēs deva pamatu stabilam tiesību iedalījumam – vispārējās administratīvajās tiesībās un speciālās administratīvajās tiesībās, kuras ar valsts izpildvaras palīdzību reglamentē un nokārto sabiedrības iekšējās kārtības un labklājības jautājumus.

Tikai likumā noteiktajos gadījumos valsts vara var ierobežot cilvēka tiesības. Nosakot ierobežojumus, valsts vara rīkojas tiesiski, nodrošinot sabiedrības vairākuma intereses, vienlaikus ievērojot cilvēka likumīgās tiesības. Valsts ir radīta, lai nodrošinātu cilvēku brīvu politisku, ekonomisku un garīgu esamību. Valsts vara ir elitāra tādā nozīmē, ka to īsteno mazākums. Veicot sabiedrības pārvaldi, šī

¹ Dūdiņa A. Atbilstoši varas dalīšanas principam Saeimas analītiskais birojs varētu izvērtēt izpildvaras likumprojektus. *Jurista Vārds*, 20.10.2015., Nr. 41 (893)

sabiedrības daļa valda pār vairākumu, pakļaujot to savai gribai un veicot “organizētu vardarbību”. Taču šī “organizētā vardarbība” var izpausties rūpēs par sabiedrības labklājību, un tādai valsts pārvaldei pēcsociālisma sabiedrībā būtu jāklūst par dominējošu. Tādu valsti varētu raksturot kā vispārējas labklājības valsti.

Svarīgākie faktori, kas nosaka leģitimitāti, ir valsts režīma, elites mērķu, principu un darbības līdzekļu atbilstība sabiedrības vērtībām, tradīcijām, kas rod (vai arī nerod) savu atspoguļojumu likumos un to realizācijā. Leģitimitāte ir sabiedriskā konsensusa² veidošanas nosacījums, kad starp valsts varu, no vienas puses, un sabiedrības vairākumu, no otras puses, veidojas saskaņa, relatīva vienprātība, apmierinātība vai kompromiss.

Lai izveidotos tāds stāvoklis, valstij jāklūst par publisku organizāciju, kas pārstāv iedzīvotāju vairākuma intereses un realizē sabiedrības pārvaldi tās vārdā un tai par labu. Sacītais vēl nenozīmē, ka valsts vienmēr iegūst šādu kvalitāti, jo nereti dažādu sociālo grupu sadursme piešķir valstij pavisam citādu orientāciju. Tomēr neatkarīgi no valsts varas kvalitātes tai ir jārisina jautājumi par speciālu institūciju izveidi un to, kādā veidā tās veiks valsts (sabiedrības) pārvaldi – kāda būs tās organizatoriskā uzbūve, institūciju un amatpersonu darbības kārtība, kompetence un to savstarpējās attiecības.

Kaut arī pēc neatkarības atgūšanas ir pagājis zināms laika posms, Latvija vēl joprojām pārdzīvo pārejas periodu uz demokrātiju, notiek pāreja no komandu ekonomikas uz brīvā tirgus ekonomiku. Saeima ir pieņēmusi virkni likumu, kuriem jāvirza Latviju demokrātizācijas un brīvā tirgus ekonomikas virzienā. Saprotams, ka tas nav sasniedzams, būtiski neizmainot sabiedrības vadības sistēmu, ietverot tajā valdības un tai padoto iestāžu mērķus un funkcijas, personālu un tā sagatavošanas sistēmu, valsts un pašvaldību institūciju pārraudzību un sadarbību ar nevalstiskām organizācijām un iedzīvotājiem.

² Jakubaņecs V. (1999). *Juridiski terminoloģiskā, skaidrojošā vārdnīca*. Rīga: P & K, 94. lpp.

Demokratizācija un stabila tirgus ekonomika nevar tikt realizēta bez atbilstošas stabilas publiskās pārvaldes institucionālās un funkcionālās sistēmas. Lai sekmīgi notiktu valsts pārvaldes reformas, ir jābūt atbilstošai politiskai, juridiskai, ekonomiskai un sociālajai videi. Tiesību avotu sistēmai jāveido šīs vides, jāveicina to attīstība, pastāvīgi jāsakārto un jāievirza sabiedrības likumisko interešu nodrošināšanai. Rietumeiropas lielo kultūras tautu jurisprudences labākie darbi noderēs mums par paraugu, tomēr mūsu administratīvo tiesību zinātne, tāpat kā mūsu tiesību avotu sistēma vispār, mums jāveido patstāvīgi, mūsu valsts apstākļiem un latviešu tautas kultūrai piemērotā veidā.

Grāmatas “Administratīvās tiesības” papildinātais, pārstrādātais ceturtais izdevums ir uzrakstīts, ņemot vērā, ka Latvijas Republika ņem dalību NATO un Eiropas Savienībā un ir ar pieredzi Eiropadomes prezidentūrā³. Grāmata uzrakstīta pēc tam, kad tika pieņemti un stājās spēkā divi ļoti nozīmīgi tiesību akti – *Valsts pārvaldes iekārtas likums* un *Administratīvā procesa likums*. Arī šīs grāmatas rakstīšanas laikā mainījās tiesību avoti, sabiedrībā notika gatavošanās gan pašvaldību, gan parlamenta vēlēšanām, kas nebija dotā zinātniskā pētījuma objekts un tāpēc nerada minēto procesu pietiekamu atspoguļojumu. Grāmatas rakstīšana noritēja laikā, kad notiek valsts pārvaldes pilnveide, jo ekonomiskā situācija, kurā patlaban atrodas Latvija un ko raksturo aizvien sliktāki makroekonomiskie dati, kā arī būtiska nodokļu ienākumu samazināšanās, liek veikt strukturālas izmaiņas visās nozarēs, tostarp arī valsts pārvaldē, pieņemot virkni ātru un nepieciešamu lēmumu. Galvenais veicamo reformu mērķis – maza, profesionāla un uz iedzīvotājiem orientēta valsts pārvalde, kas strādā sabiedrības labā.⁴ Taču, līdzīgi kā iepriekš, cerams, līdz ar jaunām

³ Eiropadome. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=LV> (skatīts 03.02.2017.)

⁴ Par Latvijas ekonomikas stabilizācijas un izaugsmes atjaunošanas programmas ieviešanas rīcības plānu. Ministru kabineta 19.02.2009. rīkojums Nr. 123. *Latvijas*

politiskām aktivitātēm, publiskās pārvaldes svarīgākās kategorijas kardināli nemainīsies, kaut arī paliks joprojām diskutablas.

Nobeidzot ievadu, vēlreiz vēlos izteikt pateicību saviem darba kolēģiem, kuri rosināja un mudināja uzrakstīt šo grāmatu. Jo īpašu pateicību pelna Latvijas Republikas Satversmes tiesas pirmais priekšsēdētājs, profesors A. Endziņš, kurš recenzēja grāmatas pirmo, otro un trešo izdevumu un visnotaļ atbalstīja uzsāktā darba turpinājumu. Esmu pateicīgs studējošajiem par atbalstu un enerģijas stimulu rakstīšanai, jo studējošo jautājumi par administratīvo tiesību problēmām, to risināšanas iespējām mudināja atgriezties pie grāmatas, lai to pārstrādātu.

Vislielāko pateicību izsaku man vistuvākajiem cilvēkiem – sievai, meitai un dēlam par morālu atbalstu, sapratni, iecietību grāmatas tapšanas gaitā, jo bez viņu cilvēciskās iejūtības un palīdzīga atbalsta tas nebūtu iespējams.

Vēstnesis, 24.02.2009., Nr. 30. Ar grozījumiem 29.07.2009. *Latvijas Vēstnesis*, 31.07.2009., Nr. 121;

Valdības rīcības plāns Deklarācijas par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību īstenošanai. Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40206502&mode=mk&date=2011-02-15> (skatīts 03.02.2017.);

Par Latvijas Nacionālo attīstības plānu 2014.–2020. gadam. *Latvijas Vēstnesis*, 09.01.2013., Nr. 6 (4812);

Deklarācija par Māra Kučinska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību. Pieejams: http://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/20160210_mkucinskis_vald_prior_gala_vers_0.pdf (skatīts 19.04.2016.)