

LATVIJAS UNIVERSITĀTE
JURIDISKĀ FAKULTĀTE
Valststiesību zinātņu katedra

Maģistra darbs

*Iestādes rīcības brīvība,
tās kontrole augstākā iestādē un tiesā*

Saņemts
Valststiesību zinātņu katedrā
2008.g. __. _____

Sekretāra (-es) paraksts

Maģistrantūras
Nepilna laika klātienes nodaļas
3.semestra studente
Gundega Šulte
JurP010043

Zinātniskā konsultante
Dr.iur., doc. Jautrīte Briede

Rīga, 2008

Satura rādītājs

Satura rādītājs	2
Ievads	3
1. Rīcības brīvības pastāvēšanas konstatēšana	5
1.1. Rīcības brīvība un konstitucionālisms	5
1.2. Rīcības brīvības piešķiršana.....	6
1.3. Iestādes rīcības brīvība un nenoteiktu tiesību jēdzienu piemērošana	12
1.4. Iestādes rīcības brīvība, izdodot obligāto administratīvo aktu	14
2. Rīcības brīvības izmantošanas kļūdas.....	18
2.1. Rīcības brīvības neizmantošana.....	19
2.2. Rīcības brīvības pārsniegšana.....	22
2.3. Rīcības brīvības nepareiza izmantošana	22
2.3.1. <i>Procesuālā taisnīguma principa pārkāpums</i>	23
2.3.2. <i>Rīcības brīvības nepamatota izmantošana</i>	26
2.3.3. <i>Kļūdas lietderības apsvērumu izdarīšanā</i>	29
2.4. Rīcības brīvības objektīvo robežu pārkāpšana.....	29
2.4.1. <i>Tiesiskās paļāvības principa pārkāpums</i>	30
2.4.2. <i>Patvaļas aizlieguma principa pārkāpums</i>	32
2.4.3. <i>Vienlīdzības principa pārkāpums</i>	33
3. Rīcības brīvības kontrole	35
3.1. Rīcības brīvības kontrole augstākā iestādē	35
3.2. Rīcības brīvības kontrole tiesā.....	37
3.3. Nenoteiktā tiesību jēdziena interpretācijas kontrole tiesā.....	46
3.3.1. <i>Nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas kontrole Eiropas Kopienu tiesu praksē</i>	47
3.3.2. <i>Nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas kontrole Eiropas valstu praksē</i>	53
3.3.3. <i>Iespējami risinājumi attiecībā uz nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas kontroli Latvijā</i>	59
Kopsavilkums	66
Izmantotās literatūras un juridisko aktu saraksts	69
Literatūra.....	69
Normatīvie akti	70
Tiesu prakse	71
Annotation	74
Аннотация.....	75

Ievads

Rīcības brīvība ir viens no likumdošanas tehnikas līdzekļiem, kura paredzēšana likumā, var palīdzēt likumu fleksibilizēt un tādējādi panākt iespējami taisnīgāku rezultātu katrā atsevišķā gadījumā. Rīcības brīvība ļauj iestādei pašai lemt par administratīvā akta izdošanas lietderību un tā saturu. Līdz ar to rīcības brīvības izmantošana atšķirībā no tādu tiesību normu piemērošanas, kas rīcības brīvību nepiešķir, ir darbietilpīgāks process, kas prasa ne tikai augstākas tiesību piemērotāja profesionālās spējas, bet arī augstāku atbildības sajūtu un spēju apieties ar varu atbilstoši demokrātiskas, tiesiskas valsts pamatprincipiem.

Rīcības brīvību iestāde var izmantot vienīgi mērķim, kādam tā piešķirta. Tā kā rīcības brīvības paredzēšana likumā, dod iestādei iespēju to izmantot ļaunprātīgi un patvaļīgi, tad tās izmantošanas kontrole ir būtiska privātpersonas tiesību un likumisko interešu aizsardzības nodrošināšanai. Turklāt, rīcības brīvības izmantošana ir sarežģīts process, kas ietver plašu faktisko apstākļu apzināšanu, to analīzi un novērtējumu. Līdz ar to arī kļūdīšanās iespējamība rīcības brīvības izmantošanas procesā ir ievērojami lielāka.

Līdzās rīcības brīvībai kā vienam no likuma fleksibilizēšanas līdzekļiem pastāv arī otrs likumdošanas tehnikas paņēmieni – nenoteikti tiesību jēdzieni, kuru mehāniska piemērošana, neveicot šo jēdzienu papildīšanu ar noteiktu saturu, nemaz nav iespējama. Gan rīcības brīvība, gan nenoteiktie tiesību jēdzieni dod iestādei iespēju katrā konkrētā gadījumā rast taisnīgāko risinājumu un tiesisko attiecību noregulējumu. Turklāt abu šo likumdošanas tehnikas paņemienu pielietošana piešķir iestādei brīvību izlemt – gan papildot nenoteikto tiesību jēdzienu ar noteiktu saturu un tādējādi izlemjot, vai attiecīgā tiesību norma konkrētajā gadījumā ir piemērojama, gan izraugoties konkrētajam gadījumam piemērojamās tiesiskās sekas iestādei piešķirtās rīcības brīvības ietvaros.

Rīcības brīvība un nenoteiktie tiesību jēdzieni Latvijas tiesību doktrīnā un tiesu praksē vienmēr ir tikuši stingri nodalīti. Pamatojoties uz šo dalījumu, Latvijā līdz šim ir ticis atzīts atšķirīgs pieļaujamais tiesu varas kontroles apjoms pār iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskumu un nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas pareizību.

Darba mērķis ir apzināt iespējamās rīcības brīvības izmantošanas kļūdu veidus, noteikt pieļaujamo tiesu varas kontroles apjomu pār iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskumu, kā arī noteikt kritērijus, kas varētu būt par pamatu tiesu varas realizētās

kontroles pār iestādes veikto nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas pareizību sašaurināšanai.

Darba mērķa sasniegšanai autore izvirza sekojošus uzdevumus:

- 1) izvērtējot tiesību teorijā un tiesu praksē paustās atziņas, konstatēt rīcības brīvības piešķiršanas priekšnoteikumus, kā arī apstākļus, kas liecina par iestādei tiesību normā piešķirtu rīcības brīvību;
- 2) analizējot Latvijas administratīvo tiesu praksē, Eiropas Kopienu tiesā un Latvijas un ārvalstu tiesību teorijā izdarītos secinājumus, konstatēt iespējamās rīcības brīvības izmantošanas kļūdu veidus un prasības attiecībā uz rīcības brīvības pareizu izmantošanu;
- 3) izvērtēt Latvijas tiesu un Eiropas Kopienu tiesas praksi, kā arī ārvalstu pieredzi rīcības brīvības izmantošanas un nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas kontrolē un konstatēt priekšnoteikumus rīcības brīvības ietvaros un nenoteiktā tiesību jēdziena nepareizas interpretācijas rezultātā pieņemtā lēmuma atcelšanai.

Darbā izmantotas tādas teorētiskās pētniecības metodes kā normatīvo aktu, tiesu prakses un tiesību doktrīnas analīze, salīdzināšana un polemika ar citu autoru paustajām atziņām un izteiktajiem viedokļiem.

Darbā ir analizēta Latvijas un Eiropas Kopienu tiesas prakse, kā arī Latvijas un ārvalstu tiesību zinātnē paustās atziņas, tādējādi konstatējot tiesu prakses attīstības virzienus un jaunākās atziņas rīcības brīvības izmantošanas un nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas kontroles jomā.

1. Rīcības brīvības pastāvēšanas konstatēšana

1.1. Rīcības brīvība un konstitucionālisms

Saskaņā ar Eiropas Padomes rekomendācijā (80) 2 „Par rīcības brīvības izmantošanu valsts pārvaldē” sniegto skaidrojumu, rīcības brīvība „nozīmē pilnvaras, kas valsts pārvaldes subjektam attiecībā uz pieņemamo lēmumu piešķir noteiktu izvēles apjomu, un tam ir iespēja izvēlēties no vairākiem tiesiski iespējamām lēmumiem to lēmumu, kuru uzskata par atbilstošāko”. Rīcības brīvība dod iestādei iespēju izraudzīties starp vairākiem iespējamām uzvedības modeļiem, kurus iestāde var izvēlēties, piemērojot attiecīgo tiesību normu un kuri visi ir vienādi tiesiski. Tādējādi lēmums par to, kā rīkoties konkrētajā gadījumā, tiek pieņemts nevis vienīgi no tiesiskuma viedokļa, jo visi iespējamie risinājumi ir vienādi tiesiski, bet arī – vadoties no lietderības apsvērumiem. Turklāt, tieši lietderības apsvērumi rada to pamatu, kura ietvaros iestāde var pieņemt lēmumu – bez likumā noteiktiem tiešiem norādījumiem un bez tiesas kontroles.¹

Rīcības brīvība ir iestādes tiesības lemt par tās izdotā lēmuma saturu vai lemt par lēmuma izdošanas lietderību kā tādu.² Administratīvā procesa likuma³ 65.pants visus administratīvos aktus iedala – obligātajos administratīvajos aktos, t.i., kad piemērojamā tiesību norma paredz iestādes pienākumu izdot konkrēta satura administratīvo aktu; izdošanas izvēles administratīvajos aktos – kad piemērojamā tiesību norma iestādei ļauj lemt par attiecīgā administratīvā akta izdošanas lietderību; satura izvēles administratīvajos – kad piemērojamā tiesību norma paredz, ka administratīvais akts ir jāizdod, taču nenosaka tā konkrētu saturu; un brīvajos administratīvajos aktos – kad piemērojamā tiesību norma piešķir iestādei tiesības lemt gan par administratīvā akta izdošanas lietderību, gan par tā saturu. Tādējādi visos gadījumos, izņemot obligātā administratīvā akta gadījumā, iestādei pastāv likumā noteiktā apjomā piešķirta rīcības brīvība.

Rīcības brīvība, līdzās nenoteiktiem tiesību jēdzieniem un ģenerālklausulām, ir viens no tiesību normu fleksibilizācijas līdzekļiem.⁴ Taču iestādes rīcība ne vienmēr ir tikusi

¹ Swarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.272.

² Somerhausen M., Vedel G., Delvolve P., Garcia de Enterría E., Iniesta I.B. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. II. Western European Democracies. Giuffrè, Milan, 1997, p.197.

³ Administratīvā procesa likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2001. 14.novembris.

⁴ Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 24.punkts.

uzskatīta par demokrātiskas valsts iekārtas nepieciešamu elementu. Otrā Pasaules kara sekas radīja ievērojamu neuzticību izpildvaras pārstāvjiem, kas savā ziņā ir saglabājusies līdz pat mūsdienām. Līdz ar to pēckara periodā galvenās pūles tika veltītas tam, lai valsts pārvaldes darbības tiktu pakļautas pēc iespējas plašākam un stingrākam likuma regulējumam. Minētie centieni radīja uzskatu, ka rīcības brīvība drīzāk ir drauds konstitucionālai valsts iekārtai, nevis nepieciešams likuma fleksibilizācijas līdzeklis.¹

Arī šobrīd plaša izpildvaras rīcības brīvība tiek uzskatīta par neatbilstošu likuma varas un tiesiskās noteiktības principam. Tomēr rīcības brīvības piešķiršana tiek attaisnota, norādot, ka likuma varas princips neaizliedz šādas rīcības brīvības pastāvēšanu, bet gan prasa, lai likums radītu priekšnoteikumus šādas rīcības uzraudzībai un kontrolei.² Turklāt, arvien biežāk tiek atzīts, ka pārlietu liela likumu detalizēšana visās dzīves jomās nebūt nerada sabiedrībā lielāku tiesisko drošību un taisnīgumu. Tieši pretēji – pārlieta likumu detalizācija paralizē valsts pārvaldes spēju nodrošināt visu interešu samērošanu katrā atsevišķā gadījumā.³

1.2. Rīcības brīvības piešķiršana

Uz iestādei likumā piešķirtu rīcības brīvību norāda tādi formulējumi kā iestāde „var”, „drīkst”, tai „ir tiesības” piemērot attiecīgās sekas, kā arī tas, ka likumā jau ir skaidri noteikts vairāku iespējamo tiesisko seku katalogs jeb ietvars, kura robežās jāizvēlas attiecīgās sekas.⁴ Līdzīgus formulējumus rīcības brīvības piešķiršanai izmanto arī citu valstu likumdevēji. Ārvalstu juridiskajā literatūrā norādīts, ka rīcības brīvība esamība var tikt noteikta pēc tādu formulējumu iekļaušanas likumā kā „var”, „drīkst” un „vajadzētu”. Savukārt, gadījumos, kad šie „atslēgas vārdi” nav lietoti, ir pamats uzskatīt, ka iestādei vai amatpersonai rīcības brīvība nav piešķirta, un iestādei, pastāvot tiesību normā minētajiem apstākļiem, ir pienākums piemērot attiecīgajā normā noteiktās tiesiskās sekas.⁵

¹ Swarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.271.

² Wade W., Ragnemalm H., Strauss P.L. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. I. Anglo-American and Nordic Systems. Giuffre, Milan, 1991, p.127.

³ Swarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.276.

⁴ Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 49.punkts.

⁵ Swarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.272.

Tomēr iepriekš minētie formulējumi nav vienīgie, kas ļauj konstatēt rīcības brīvības pastāvēšanu. Tāpat – šo vārdu iekļaušana tiesību normā, saprātīgas interpretācijas rezultātā ne vienmēr norāda uz faktiski rīcības brīvības esamību.

Piemēram, Lielbritānijā rīcības brīvības piešķiršanai bieži vien tiek izmantota frāze - „ja attiecīgā iestāde vai amatpersona tā nolemj”.¹ Šīs vārdkopas gramatiskā izteiksme liecina par rīcības brīvības esamību. Tajā pašā laikā tiesību zinātnē un tiesu praksē atsevišķos gadījumos ir norādīts, ka, pastāvot noteiktiem, likumā minētiem priekšnosacījumiem, attiecīgajai iestādei vai amatpersonai faktiski nav rīcības brīvības un tai ir jāpieņem tikai viens konkrētajā gadījumā pieļaujamais lēmums. Tā, piemēram, Lielbritānijā tiesību norma paredzēja, ka piena ražotāju sūdzības pret Piena tirdzniecības padomi izskata īpaša komiteja, „ja ministrs konkrētajā gadījumā tā nolemj”. Taču lordu palāta atzina, ka gadījumos, kad pastāv saprātīgs pamats sūdzību nodot izskatīšanai, ministram ir pienākums to nodot attiecīgajai komitejai, un, atsakoties to darīt, ministrs faktiski liedz valsts pārvaldei darboties atbilstoši likumdevēja iecerei.² Līdz ar to, lai arī tiesību normas gramatiskā izteiksme liecina par rīcības brīvības esamību, šāds formulējums ne vienmēr ļauj viennozīmīgi secināt, ka šāda rīcības brīvība iestādei vai amatpersonai patiešām ir piešķirta.

Iepriekš minēto piemēru Lielbritānijas tiesību piemērošanas praksē var pielīdzināt Vācijas tiesību teorijā minētajam gadījumam, kad iestādes rīcības brīvība ir samazināta līdz nullei. Rīcības brīvība nozīmē izvēli starp vairākiem iespējamajiem lēmumiem. Tomēr ir gadījumi, kuros tiesisks ir tikai viens lēmums. Tiesību teorijā norādīts, ka šādos gadījumos rīcības brīvība nepastāv, jo tā ir reducēta tikai uz vienu izvēles iespēju. Šādā gadījumā lēmums, kas pieņemts apsvērumu rezultātā, kļūst par obligāto lēmumu. It īpaši nozīmīgu sabiedrības interešu apdraudējumu gadījumā iestādes rīcības brīvības apjoms var samazināties un kļūt par noteiktas rīcības pienākumu.³ Tādējādi, lai arī piemērojamās tiesību normas gramatiskā izteiksme var liecināt par iestādei piešķirtu rīcības brīvību lēmuma pieņemšanā, atsevišķos gadījumos, ņemot vērā konkrētās lietas apstākļus un tiesisko regulējumu, ir pamats uzskatīt, ka faktiski šāda rīcības brīvība iestādei nepastāv.

¹ Wade W., Ragnemalm H., Strauss P.L. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. I. Anglo-American and Nordic Systems. Giuffre, Milan, 1991, p.131.

² Ibid.

³ Paine F.J. Vācijas vispārīgas administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 64.lpp.

Iepriekš minētais piemērs Lielbritānijas tiesu praksē, piemērojot likuma formulējumu „ja ministrs konkrētajā gadījumā tā nolemj”, liecina par ne īpaši veiksmīgo normas gramatisko izteiksmi, kas var radīt neskaidrības, izvērtējot rīcības brīvības esamību un tās apjomu. Salīdzinājumam, Beļģijas tiesību sistēmā rīcības brīvības piešķiršanai tiek lietots formulējums „ja nepieciešams, ministrs var ...”. Līdz ar to, lai arī šis formulējums šķietami ir līdzīgs Lielbritānijā lietotajai rīcības brīvības piešķiršanas klauzulai, tā piemērošana praksē nav radījusi tik daudz neskaidrību. Normas gramatiskā izteiksme jau pati par sevi liecina, ka ministram ir jākonstatē „nepieciešamības” pastāvēšana. Tādējādi, jau piešķirot rīcības brīvību, normā ir tieši norādīts uz šīs rīcības brīvības robežām – nepieciešamību. Šāds formulējums neapšaubāmi ļauj arī tiesai izvērtēt, vai nepieciešamība pastāvēja, vai vismaz – ministram bija saprātīgs pamats uzskatīt, ka tā pastāv.¹

Tomēr, var būt arī gadījumi, kad, lai arī no piemērojamās normas gramatiskās izteiksmes nav iespējams konstatēt iestādei piešķirto rīcības brīvību, interpretējot konkrēto tiesību normu teleoloģiski, ir iespējams konstatēt, ka faktiski likumdevējs tiesību normā iestādei ir piešķīris rīcības brīvību. Augstākās tiesas Senāts lietā Nr. SKA-571/2008 vērtēja Ieslodzījuma vietu pārvaldes likuma² 20.panta otrās daļas 1.punkta „j” apakšpunkta noteikumu, kas paredz, ka „dienesta attiecības izbeidzas, ja ierēdnis tiek atbrīvots no dienesta sakarā ar to, ka ierēdnis pārejošas darbnespējas dēļ nav pildījis amata pienākumus ilgāk par četriem mēnešiem (120 dienām) pēc kārtas”. Senāts konstatēja, ka tiesību normā ir lietota tipiskā obligāto seku forma „dienesta attiecības izbeidzas”, bet tā neattiecas uz šo seku radošo lēmumu – lēmuma veidu par ierēdņa atbrīvošanu. Darbības vārds „tiek atbrīvots” formulēts tā, ka tiesību normu piemērotājs nevar izdarīt tiešu secinājumu par pilnvarojumu izdot obligāto administratīvo aktu.³ Izvērtējot piemērojamās tiesību normas mērķi, Senāts secināja, ka Ieslodzījumu vietu pārvaldes dienesta likumā noteiktie dienesta attiecību izbeigšanas pamatu mērķi ir novērst traucējumus tiesiskai, stabilai un efektīvai valsts pārvaldes darbībai. Apkopojot vairākus iegūtos Ieslodzījumu vietu pārvaldes likuma 20.panta otrās daļas 1.punkta „j” apakšpunkta interpretācijas rezultātus, Senāts secināja, ka tie ir atšķirīgi. No tiesību normas ārējās sistēmas izpētes rezultātiem un likuma mērķa var secināt gan to, ka likumdevējs ir pats novērtējis, ka četru mēnešu pārejoša darbnespēja ir pietiekami ilgstoša, lai konstatētu traucētu

¹ Somerhausen M., Vedel G., Delvolve P., Garcia de Enterría E., Iniesta I.B. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. II. Western European Democracies. Giuffrè, Milan, 1997, p.201.

² Ieslodzījumu vietu pārvaldes likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 19.novembris.

³ Augstākās tiesas Senāta 2008.gada 15.septembra spriedums lietā Nr. SKA-571/2008, 9.punkts. Nepublicēts.

stabilu un efektīvu valsts pārvaldes darbību, un ir izdarījis lietderības apsvērumus, gan arī to, ka likumdevējs ir atstājis iestādes ziņā katrā individuālā gadījumā izvērtēt, vai un kad konkrētā ierēdņa ilgstoša pārejoša darbnespēja traucē stabilai un efektīvai valsts pārvaldei. Senāts norādīja, ka šādā gadījumā, kad, interpretējot minēto Ieslodzījuma vietu pārvaldes likuma normu, ir iespējams nonākt pie dažādiem rezultātiem, kuri visi atbilst tiesību sistēmai, izšķiras par labu tam interpretācijas rezultātam, ar kuru iespējams konkrētajā gadījumā sasniegt lietderīgāko un taisnīgāko rezultātu.¹

Nemot vērā sabiedriskās dzīves realitāti, t.i., ka Ieslodzījumu vietu pārvaldei trūkst personāla, jaunu ierēdņu apmācībā un profesionālajā kvalifikācijā regulāri tiek ieguldīti valsts budžeta līdzekļi, Senāts konstatēja, ka lietderīgāks ir tāds interpretācijas rezultāts, kurš atļauj iestādei pašai izdarīt individuālās nepieciešamības, efektivitātes un samērīguma apsvērumus par ilgstoša darbnespējas stāvokļa ietekmi uz stabilu un efektīvu dienesta pienākumu izpildi. Līdz ar to Senāts secināja, ka Ieslodzījuma vietu pārvaldes likuma 20.panta otrās daļas 1.punkta „j” apakšpunkts pieļāva iestādei izdot izdošanas izvēles administratīvo aktu. Tādējādi, lai arī no tiesību normas gramatiskās izteiksmes nebija iespējams konstatēt rīcības brīvības pastāvēšanu, interpretējot šo tiesību normu teleoloģiski, Senāts tomēr nonāca pie secinājuma, ka iestādei bija piešķirta rīcības brīvība lemt par administratīvā akta izdošanas lietderību un nepieciešamību.

Jāpiekrīt Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesneša Egīla Levita viedoklim, ka Latvijas likumdevējs līdz šim rīcības brīvības institūtam nav pievērsis īpašu uzmanību, tādēļ likumos ne vienmēr lietota tāda terminoloģija, no kuras uzreiz būtu skaidrs, vai iestādei ir vai nav piešķirta rīcības brīvība. Tādēļ normatīvajos tiesību aktos plaši izplatītais formulējums, ka iestāde vai tiesa kaut ko „var”, ne vienmēr norāda, ka likums patiešām piešķir rīcības brīvību – brīvību attiecīgo darbību veikt vai neveikt. Bieži formulējums „var” tiek lietots arī tikai kā kompetences norma, kuras nolūks ir noteikt, kura institūcija ir tiesīga attiecīgo darbību veikt.² Minētais attiecas arī uz formulējumu, ka iestādei „ir tiesības”.

Tā, piemēram, Kredītiestāžu likuma³ 28.panta trešajā daļā noteikts, ka „Finanšu un kapitāla tirgus komisijai ir tiesības identificēt uz būtisku līdzdalību pretendējošu (būtisku līdzdalību faktiski ieguvušo vai aizdomās par šādas līdzdalības iegūšanu turamo) juridisko

¹ Augstākās tiesas Senāta 2008.gada 15.septembra spriedums lietā Nr. SKA-571/2008, 18.punkts. Nepublicēts.

² Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 51.punkts

³ Kredītiestāžu likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 24.oktobris.

(reģistrēto) personu dibinātājus (akcionārus) un īpašniekus (patiesos labumu guvējus), līdz ir iegūta informācija par īpašniekiem (patiesajiem labumu guvējiem) - fiziskajām personām”. Lai arī normā ir lietots formulējums „ir tiesības”, saprātīgas šīs normas interpretācijas ceļā, ņemot vērā Kredītiestāžu likuma mērķi un citu šajā likumā ietverto tiesību normu regulējumu, ir pamats uzskatīt, ka iekļaujot likumā šādu noteikumu, likumdevēja mērķis ir bijis nevis piešķirt Finanšu un kapitāla tirgus komisijai rīcības brīvību – lemt par uz būtisku līdzdalību pretendējošo personu identificēšanas nepieciešamību un lietderību, bet gan piešķirt iestādei attiecīgu kompetenci un pilnvaras – identificēt attiecīgās personas, un tādējādi nodrošināt Finanšu un kapitāla tirgus komisijai iespēju realizēt tai normatīvajos aktos noteiktās funkcijas.

Formulējums, ka iestāde „var” normatīvajos aktos tiek lietots arī, nosakot izņēmumus no vispārīgā regulējuma. Piemēram, atbilstoši likuma „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”¹ 34.panta pirmajā daļā noteikts, ka „aizsargājamās teritorijās zemes īpašuma tiesības bijušajiem zemes īpašniekiem vai viņu mantiniekiem var atjaunot un zemi fizisko un juridisko personu īpašumā var nodot tikai tad, ja šīs personas apņemas ievērot aizsargājamās teritorijas aizsardzības un izmantošanas noteikumus un dabas aizsardzības plānu”. Līdz ar to formulējums „var” tiek lietots nevis ar mērķi piešķirt iestādei rīcības brīvību lemt par īpašuma tiesību atjaunošanu, bet gan, lai noteiktu apstākļus, pie kuriem ir pieļaujams izņēmums no vispārīgā principa, ka īpašuma tiesības uz zemes gabaliem, kam piešķirts īpaši aizsargājamas dabas teritorijas statuss, nevar tikt atjaunotas. Līdzīgi arī Informācijas atklātības likuma² 11.1 panta trešā daļā noteikts, ka „iestāde var atteikties izpildīt informācijas pieprasījumu vai tā izpildes nosacījumus, ja informācijas pieprasījums vai tā izpildes nosacījumi nav samērojami ar iestādes rīcībā esošajiem resursiem, proti, informācijas pieprasījuma vai tā izpildes nosacījumu izpildes rezultātā ir apdraudēts iestādes darbs vai citu personu tiesības”. Arī šajā gadījumā formulējums „iestāde var” Informācijas atklātības likumā ir lietots vienīgi ar mērķi noteikt izņēmumu no vispārējā informācijas sniegšanas pienākuma – konkrētus apstākļus, kad iestādei nav pienākums vispārpieejamo informāciju izsniegt. Tajā pašā laikā Informācijas atklātības likumā iestādei nav piešķirta rīcības brīvība lemt par informācijas izsniegšanas lietderību.

¹ Likums „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”: LR likums. 1993. 1.aprīlis.

² Informācijas atklātības likums: LR likums. 1998. 6.novembris.

Augstākās tiesas Senāts lietā Nr.SKA-56¹ vērtēja likuma „Par valsts pensijām”² 36.panta pirmās daļas piemērošanas pamatotību. Minētā tiesību norma uz lietas izskatīšanas tiesā brīdi (2004.gada 11.maijā) paredzēja, ka „ieturējumus no valsts pensijas var izdarīt: 1) pamatojoties uz tiesas nolēmumiem un citu institūciju (amatpersonu) lēmumiem, kurus saskaņā ar likumu izpilda tiesas nolēmumu izpildīšanai noteiktajā kārtībā; 2) pamatojoties uz institūciju (amatpersonu) lēmumiem, kuri izpildāmi bezstrīda kārtībā; 3) pamatojoties uz Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras filiāles vadītāja rīkojumu, lai piedzītu tās pensijas summas, kas pensionāram pārmaksātas viņa vainas dēļ. Šajā gadījumā ik mēnesi ieturami ne vairāk kā 10% no izmaksājamās pensijas”. Senāts norādīja, ka no normas gramatiskā formulējuma „ieturējumus no valsts pensijas var izdarīt” varētu šķist, ka iestādei tiek piešķirta rīcības brīvība. Tomēr, interpretējot šo formulējumu saistībā ar šī panta 1. un 2. punktu, kas noteic, ka ieturējumus var ieturēt, pamatojoties uz tiesas nolēmumiem un citu institūciju lēmumiem, kurus izpilda bezstrīda kārtībā, Senāts secināja, ka likumdevējs ir domājis obligātu ieturējumu. Senāts arī norādīja, ka, tulkojot šo pantu tikai gramatiski, varētu secināt, ka rīcības brīvība attiecas arī uz tiesas spriedumiem un citiem bezstrīdus kārtībā izpildāmiem lēmumiem. Taču šāda interpretācija būtu pretrunā ar tiesību sistēmu. Līdz ar to, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 17.panta trešās daļas noteikumu, kas paredz, ka gadījumā, „ja interpretējot tiesību normu pēc dažādām metodēm iespējams nonākt pie rezultāta, kas atbilst tiesību sistēmai, gan pie rezultāta, kas ir pretrunā ar kādu tiesību normu, lieto to tiesību normu, kuras rezultāts konkrētajā gadījumā atbilst tiesību sistēmai”, Senāts secināja, ka likums „Par valsts pensijām” nedod iestādei rīcības brīvību izlemt par pārmaksas ieturēšanu.

Jāatzīmē, ka šobrīd likumdevējs neveiksmīgo likuma „Par valsts pensijām” 36.panta pirmās daļas formulējumu ir grozījis, un šobrīd tā paredz, ka „ieturējumus no valsts pensijas izdara”. Līdz ar to šobrīd nepastāv vairs ne mazāko šaubu, ka minētajā normā iestādei rīcības brīvība nav piešķirta.

Nemot vērā iepriekš minētos piemērus, jāsecina, ka rīcības brīvības pastāvēšanu nevar konstatēt vienīgi no tiesību normas gramatiskās izteiksmes. Lai izvērtētu rīcības brīvības esamību, katrā konkrētā gadījumā ir jāveic attiecīgās tiesību normas saprātīga interpretācija, izmantojot visas tiesību normu iztulkošanas metodes.

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 11.maija spriedums lietā Nr. SKA-56, 20.punkts. Nepublicēts.

² Likums „Par valsts pensijām”: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 23.novembris.

1.3. Iestādes rīcības brīvība un nenoteiktu tiesību jēdzienu piemērošana

Līdzās iestādes rīcības brīvībai kā likuma fleksibilizācijas līdzeklim pastāv otrs likumdošanas tehnikas līdzeklis, ar kura palīdzību tiek panākts konkrētajā gadījumā pēc iespējas taisnīgāks rezultāts. Tie ir atklāti (nenoteikti) tiesību jēdzieni un ģenerālklauzulas, kas ir uzskatāms par sava veida deleģējumu, ar kuru likumdevējs likuma piemērotājam (iestādei un tiesai) atļauj likuma normu saprātīgi konkretizēt.¹ Ģenerālklauzula ir tāds nenoteikts tiesību jēdziens, kurš interpretētājam ir jāpiepilda ar noteiktu saturu, lai to vispār konkrētajā gadījumā varētu piemērot.²

Līdzīgi kā rīcības brīvības izmantošanas gadījumā, arī piemērojot nenoteiktos tiesību jēdzienus un ģenerālklauzulas, nav iespējama mehāniska tiesību normas piemērošana. Rīcības brīvības gadījumā iestādei ir jāizdara lietderības apsvērumi, kas aptver plašu konkrētās lietas apstākļu noskaidrošanu un analīzi, indivīda un sabiedrības interešu samērošanu, kā arī citas darbības, kas nepieciešamas taisnīga rezultāta sasniegšanai. Savukārt nenoteiktā tiesību jēdziena piemērošanas gadījumā iestādei ir jāveic šī nenoteiktā tiesību jēdziena interpretācija un tās rezultātā jāpiepilda tiesību norma ar tādu saturu, kas ir pietiekami precīzs un noteikts, lai šīs tiesību normas hipotēzē ietvertajiem apstākļiem varētu subsumēt konkrētās lietas faktiskos apstākļus.

Tādējādi, gan rīcības brīvība, gan nenoteikti tiesību jēdzieni un ģenerālklauzulas ir līdzekļi, ar kuriem likumdevējs deleģē tiesību piemērotājam tiesības konkrētajam gadījumam izraudzīties vistaisnīgāko noregulējumu. Taču rīcības brīvības izmantošanas un nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanas paņēmieni ir būtiski atšķirīgi. Turklāt, būtiski atšķirīga ir arī šo likumdošanas līdzekļu piemērošanas un izmantošanas kontrole tiesā. Tādējādi to savstarpējai nošķiršanai ir ne tikai formāla, bet arī praktiska nozīme.

Ģenerālklauzulas un nenoteiktie tiesību jēdzieni tiek ietverti tiesību normas hipotēzē, t.i., priekšnosacījumu daļā, savukārt rīcības brīvība iestādei tiek piešķirta normas tiesisko seku daļā. Līdz ar to, lai arī nenoteikto tiesību jēdzienu un ģenerālklauzulu piemērošanā un to piepildīšanā ar noteiktu saturu, iestāde var izdarīt kļūdainus apsvērumus un tādējādi nonākt pie netaisnīga rezultāta, ģenerālklauzulas un nenoteikto tiesību jēdzienu kļūdaina interpretācija vai

¹ Levits.E. Ģenerālklauzulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 23.punkts.

² Turpat, 21.punkts.

to kļūdaina subsumpcija, nav uzskatāma par rīcības brīvības nepareizu izmantošanu. Līdz ar to arī šo kļūdu novēršanā ir piemērojami citādi līdzekļi, nekā rīcības brīvības kļūdainas izmantošanas gadījumā.

Tiesību zinātnē, analizējot Lielbritānijas administratīvās tiesības, rīcības brīvība tiek pretnostatīta nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijai. Taču vienlaikus tiek norādīts, ka rīcības brīvība un nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācija nav diametrāli pretēji institūti, jo iestādei kā tiesību normas piemērotājam ir jāveic nenoteiktā tiesību jēdziena interpretācija, lai to vispār konkrētā gadījumā varētu piemērot. Tomēr nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas rezultātam būtu jābūt tādām, ka līdzīgās lietās tiek pieņemti vienādi lēmumi, savukārt rīcības brīvības izmantošanas rezultātā tiek pieņemts individuālajā gadījumā vispiemērotākais lēmums, kas tādējādi ļauj nodrošināt nepieciešamo valsts pārvaldes elastīgumu.¹

Tomēr jāatzīst, ka šāda stingra nenoteiktu tiesību jēdzienu un rīcības brīvības nošķiršana ir raksturīga klasiskajai, Rietumeiropas administratīvo tiesību zinātnei. Līdz ar Eiropas Kopienas institūciju kompetences paplašināšanu, arvien lielāku ietekmi uz administratīvo tiesību zinātnes attīstību un virzību rada Eiropas Kopienu tiesas prakse. Analizējot Eiropas Kopienu tiesu praksi, tiesību teorētiķi secina, ka nenoteiktie tiesību jēdzieni un rīcības brīvība ir tikai divas atsevišķas dimensijas daudz vispārīgākā parādībā, kas var tikt raksturota kā „izpildvaras brīvība izlemēt” (executive’s freedom to decide).² Izpildvaras brīvība izlemēt nevar tikt vērtēta kā rīcības brīvība tās klasiskajā izpratnē no vienas puses, un nenoteiktie tiesību jēdzieni – no otras puses. Brīvība izlemēt vienādi attiecas kā uz rīcības brīvības izmantošanu, tā uz nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju un piemērošanu, un šo abu institūtu savstarpēja nošķiršana brīvības izlemēt kontekstā ir apgrūtināša vai pat neiespējama.

Arī Francijā nav radītas divas atsevišķas kategorijas – viena, kur faktu vērtējums un nenoteiktie tiesību jēdzieni ir pakļauti pilnīgai tiesu kontrolei, un otra, kur iestādei ir piešķirta rīcības brīvība attiecībā uz tiesisko seku izvēli un kur tiesa var pārbaudīt vienīgi to, vai ir ievērotas rīcības brīvības robežas. Tā vietā Francijas administratīvajās tiesībās jēdziens „rīcības brīvība” tiek lietots kā vispārīgs termins, kas apzīmē iestādes brīvību izlemēt likuma ietvaros. Brīvība izlemēt piešķir iestādei ekskluzīvu kompetenci noteikt attiecīgās plānotās

¹ Longley D., Rhoda James. *Administrative Justice. Central issues in UK and European Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited, 1999, 166.lpp.

² Schwarze J. *European Administrative Law. Revised 1st Edition*. Swelt and Maxwell, 2006, p.297.

darbības un lēmuma lietderību,¹ un tā var attiekties gan uz faktu novērtējumu, gan nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju, gan rīcības brīvību tās klasiskajā izpratnē.

Tradicionāli administratīvo tiesību zinātnē un praksē nepieciešamība nošķirt rīcības brīvību no nenoteiktiem tiesību jēdzieniem tiek pamatota ar atšķirīgo tiesas kompetenci, realizējot kontroli pār šo institūtu izmantošanu. Attiecībā uz nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanu ir pieļaujama neierobežota tiesu varas kontrole, turpretim, rīcības brīvības izmantošanas uzraudzība ir stingri ierobežota. Šajā aspektā jānorāda, ka Vācijas tiesībās ir novērojama tendence ar likuma regulējumu pēc iespējas ierobežot izpildvaras darbību. Tieši šī iemesla dēļ, piemēram, jēdziens „sabiedriskā transporta interesēs” Vācijas tiesu praksē ir ticis transformēts no rīcības brīvību piešķiroša jēdziena uz nenoteiktu tiesību jēdzienu, kas līdz ar to ir pakļauts pilnīgai tiesu varas kontrolei. Nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanas un rīcības brīvības izmantošanas sekas ir atšķirīgas arī citā aspektā, proti, - interpretējot un piemērojot nenoteikto tiesību jēdzienu iestādei ir jānonāk tikai pie viena pieļaujamā un konkrētajā gadījumā vispiemērotākā rezultāta. Turpretim, izmantojot rīcības brīvību, var izrādīties, ka pieļaujami ir vairāki iespējamie rezultāti, no kuriem iestāde var izvēlēties atbilstošāko un lietderīgāko.

Tomēr šī klasiskā pieeja rīcības brīvības izmantošanas un nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas nošķiršanā ir mainījusies, un arī attiecībā uz nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanu tiek atzīts, ka atsevišķos gadījumos ir pieļaujams, ka tiesu vara īsteno vienīgi ierobežotu nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanas kontroli.²

1.4. Iestādes rīcības brīvība, izdodot obligāto administratīvo aktu

Lai izvērtētu rīcības brīvības tiesiskumu, vispirms ir jānoskaidro, vai iestādei rīcības brīvība vispār ir piešķirta. Ja normatīvais akts nedod tā piemērotājam izvēles iespējas starp dažādām tiesību normā paredzētajām tiesiskajām sekām, nav pamata runāt par rīcības brīvības pareizu izmantošanu, jo šāda rīcības brīvība iestādei nemaz nav piešķirta.

Viens no šādiem piemēriem, kad iestādei rīcības brīvība nav piešķirta, ir gadījumi, kad atbilstoši normatīvo aktu prasībām iestādei ir jāizdod obligātais administratīvais akts. Šādā gadījumā pārvaldes darbība ir strikti noteikta ar tiesību normu un iestāde pati nevar izlemt, vai

¹ Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.261-262.

² Ibid., p.273.

vispār un kādā veidā tai īstenot tiesību normas. Līdz ar to gadījumā, ja iestāde attiecīgo normatīvajā aktā noteikto lēmumu nepieņem, nav pamata runāt par rīcības brīvības pārsniegšanu vai tās citādu kļūdainu izmantošanu, jo šādā gadījumā rīcības brīvības iestādei nemaz nav.

Tomēr būtiski atšķirīgus secinājumus ir izdarījusi Satversme tiesa¹, izskatot lietu pēc Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta pieteikuma par likuma „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijā Republikā”² 35.pantā ietverto vārdu „uzturēšanās atļaujas neizsniedz” un Imigrācijas likuma³ 34.pantā ietverto vārdu „uzturēšanās atļaujas izsniegšanu atsaka” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes⁴ 96. un 110.pantam. Šajā lietā Satversmes tiesa konstatēja, ka likuma „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijā Republikā” 35.pants un Imigrācijas likuma 34.pants paredz iestādes pienākumu izdot obligāto administratīvo aktu, ja tiek konstatēti normā uzskaitītie pārkāpumi, neatkarīgi no uzturēšanās atļaujas pieprasīšanas tiesiskā pamata.

Līdzšinējā tiesu praksē un tiesību teorijā ir nostiprinājies viedoklis, ka ne iestāde, ne tiesa nevar ignorēt likumdevēja noteiktās imperatīvās tiesību normas, un gadījumos, kad norma paredz obligātā administratīvā akta izdošanu, iestādei rīcības brīvības nav un lietderības apsvērumu izdarīšana nav nepieciešama.⁵ Šāds viedoklis, pirmkārt, tiek pamatots ar varas dalīšanas principu, atbilstoši kuram likumdošanas funkcija pieder likumdevējam, un ne valsts pārvaldes iestādes, kas pieder pie izpildvaras, ne tiesas, kas pārstāv tiesu varu, nevar iejaukties likumdevēja kompetencē un faktiski radīt jaunu tiesību normu, kas neatbilst likumā ierakstītajai. Otrkārt, no taisnīguma viedokļa šāda pieeja tiek attaisnota ar apgalvojumu, ka obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā lietderības apsvērumus ir izdarījis likumdevējs un iestādei tie papildus nav jāizdara. Tādējādi nav pamata uzskatīt, ka, izdodot obligāto administratīvo aktu, tā izdošanas lietderība vispār nav tikusi izvērtēta.

Lai arī Satversmes tiesa piekrita Senāta Administratīvo lietu departamenta viedoklim, ka obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā valsts pārvaldes iestādei nav atļauts

¹ Satversmes tiesas 2007.gada 28.februāra lēmums par lietas izbeigšanu Lietā Nr. 2006-41-01. Latvijas Vēstnesis. 2007. 6.marts.

² Likuma „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijā Republikā”: LR likums. LR Saeimas un Ministru kabineta ziņotājs. 1992. 9.jūlijs.

³ Imigrācijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 20.novembris.

⁴ Latvijas Republikas Satversme: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1993. 1.jūlijs.

⁵ Satversmes tiesas 2007.gada 28.februāra lēmums par lietas izbeigšanu Lietā Nr. 2006-41-01. Latvijas Vēstnesis. 2007. 6.marts.

apsvērt tā izdošanas un satura lietderību, Satversmes tiesa secināja, ka liegums izdarīt lietderības apsvērumus tomēr nenozīmē arī liegumu valsts pārvaldei izvērtēt, vai rīcība ar valsts varu ir samērīga gadījumos, kad, izdodot obligāto administratīvo aktu, tiek ierobežotas Satversmē personai noteiktās pamattiesības.

Analizējot minēto Satversmes tiesas lēmumu, tiesību zinātņu doktors, Eiropas Kopienų tiesas tiesnesis Egils Levits norādījis, ka Satversmes tiesas lēmums pilnvaro tieši tiesu piemērot samērīguma principu arī obligātā administratīvā akta gadījumā, līdz ar to nevajadzētu uzskatīt, ka šāds pilnvarojums ir piešķirts arī iestādei. Valsts pārvaldei ir pienākums piemērot likumu tādu, kāds tas ir, un šāds apgalvojums izriet no valsts pārvaldes pakļautības likumam un tiesībām, kas ir viens no tiesiskas valsts virsprincipa elementiem. „Tomēr likumā „ielasīt” tur neparedzētu rīcības brīvību – kas paplašinātu iestādes kompetenci – faktiski nozīmē tiesību tālākveidošanu un ne vairs tikai piemērošanu. To noteiktās situācijās var tiesa, nevis valsts pārvalde.”¹

Tomēr šādam apgalvojumam var piekrist vienīgi daļēji. Vispirms jāatzīmē, ka Satversmes tiesa viennozīmīgi ir norādījusi, ka demokrātiskā tiesiskā valstī tieši valsts pārvaldei ir jātiecas nodrošināt taisnīgumu un nav pieļaujama formāla tiesību normu piemērošana, ignorējot faktiskos apstākļus, kas konkrētu gadījumu būtiski atšķir no citiem gadījumiem, kuros likumdevējs ir paredzējis noteiktu valsts varas izmantošanas veidu. Līdz ar to Satversmes tiesa secināja, ka netipiskos gadījumos iestādei ir tiesības atkāpties no tiesisko seku īstenošanas, un tiesību normā noteikts iestādes pienākums izdot obligāto administratīvo aktu neliedz ne iestādei, ne tiesai ņemt vērā samērīguma principu.² Tādējādi Satversmes tiesa ir atzinusi arī valsts pārvaldes iestādes tiesības, lemjot jautājumu par obligātā administratīvā akta izdošanu, ievērot samērīguma principu un faktiski izmantot rīcības brīvību (lai arī stingri ierobežotu), un tā rezultātā atkāpties no tiesību normā imperatīvi noteikto tiesisko seku piemērošanas.

Turklāt, nevar pilnībā piekrist E.Levita argumentam, ka tiesību tālākveidošanu noteiktos gadījumos var veikt tiesa, nevis iestāde. Administratīvā procesa likuma 15.panta 12.daļā noteikts, ka iestāde un tiesa nedrīkst atteikties izlemt jautājumu, pamatojoties uz to, ka šis jautājums nav noregulēts ar likumu vai citu ārējo normatīvo aktu. Tādējādi Administratīvā

¹ Levits E. Samērīguma princips un obligātais administratīvais akts. Latvijas Vēstnesis, Jurista vārds, 2007.gada 27.marts, 35.punkts.

² Satversmes tiesas 2007.gada 28.februāra lēmums par lietas izbeigšanu Lietā Nr. 2006-41-01, 15., 16.punkts. Latvijas Vēstnesis. 2007. 6.marts.

procesa likumā ir formulēts no tiesiskas valsts principa izrietošais juridiskās obstrukcijas aizlieguma princips. Gan valsts pārvaldes iestādei, gan tiesai ir jāspēj rast jebkurai lietai risinājumu arī tad, ja tiesību sistēmā nav atrodama atbilstoša tiesību norma. Tas nozīmē, ka juridiskās obstrukcijas aizlieguma princips piešķir arī iestādei tiesības veikt tiesību tālākveidošanu, tādā veidā izšķirot jautājumu, kas ar likumu nav noregulēts. Līdz ar to tiesību tālākveidošana nav ekskluzīva tiesas kompetence, bet atsevišķos gadījumos tiesību tālākveidošanu var veikt arī iestāde.

Tomēr gadījumi, kad tiesību sistēmā nav atrodama atbilstoša tiesību norma, un tādējādi iestāde veic tiesību tālākveidošanu, radot jaunas tiesības, ir jānošķir no gadījumiem, kad attiecīgā situācija likumā ir noregulēta un paredz iestādes pienākumu izdot obligāto administratīvo aktu. Šādos gadījumos ir jāņem vērā cits tiesiskā valstī pastāvošs princips, atbilstoši kuram iestāde un tiesa ir padota likumam un tiesībām. Šis princips attiecībā uz valsts pārvaldi ir nostiprināts Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta pirmajā daļā, kurā noteikts, ka valsts pārvalde ir pakļauta likumam un tiesībām, kā arī Administratīvā procesa likuma 7.pantā, kas nosaka, ka iestādes un tiesas rīcībai jāatbilst tiesību normām. Līdz ar to, vadoties no valsts pārvaldes padotības likumam principa, var izdarīt secinājumu, ka iestādei nav tiesības veikt tiesību tālākveidošanu *contra legem*, un pieņemt likumam pretēju lēmumu.

Līdz ar to var izdarīt secinājumu, ka iestāde tiesību tālākveidošanu var veikt vienīgi gadījumos, kad pastāv regulējuma trūkums un kad tiesību tālākveidošanu pieļauj juridiskās obstrukcijas aizlieguma princips. Turpretim gadījumos, kad tiesību norma paredz iestādes pienākumu izdot obligāto administratīvo aktu, likumdevējs attiecīgo tiesisko situāciju ir pilnībā noregulējis. Padotības likumam princips liedz iestādei nodarboties ar tiesību tālākveidošanu.

Ņemot vērā minēto, ir jāpiekrīt E.Levita viedoklim, ka augstāk minētais Satversmes tiesas lēmums ir jāvērtē iespējami šauri, un jāuzskata, ka tiesības izvērtēt obligāta administratīvā akta atbilstību samērīguma principam atsevišķos gadījumos ir vienīgi tiesai.

2. Rīcības brīvības izmantošanas kļūdas

Valsts pārvaldes rīcības brīvība nav izmantota tiesiski, ja tā ir kļūdaina. Tiesu praksē atzīts, ka principā ir iespējami trīs kļūdu veidi: rīcības brīvības neizmantošana, rīcības brīvības pārsniegšana un rīcības brīvības nepareiza izmantošana.¹

Arī vācu juridiskajā literatūrā norādīti trīs rīcības brīvības izmantošanas kļūdu veidi: rīcības brīvības pārsniegšana, rīcības brīvības neizmantošana (nepilnīga izmantošana) un rīcības brīvības nepamatota (ļauņprātīga) izmantošana. Taču neatkarīgi no šīm kļūdām var būt apsvērumu objektīvo robežu pārkāpšana.²

Francijā iespējamās rīcības brīvības izmantošanas kļūdas tiek nošķirtas atkarībā no tā, vai iestāde ir kļūdījusi attiecībā uz faktiem vai – attiecībā uz tiesībām. Kļūda tiesībās ir pieļauta tad, kad iestāde nepareizi piemērojusi kādu tiesību normu vai to nepareizi interpretējusi. Tiesību normas nepareiza interpretācija kā rīcības brīvības izmantošanas kļūda aptver arī tādus gadījumus, kad iestāde uzskata, ka tai rīcības brīvība nav piešķirta, lai arī pareizas attiecīgās tiesību normas interpretācijas rezultātā šāda rīcības brīvība būtu saskatāma. Kļūda attiecībā uz faktiem ir pieļauta, ja iestādes lēmums ir balstīts uz kļūdainiem vai nepilnīgiem faktiem vai arī iestāde ir veikusi kļūdainu šo faktu novērtējumu.³

Rīcības brīvības izmantošanas iespējamie kļūdu veidi ir analizēti arī Eiropas Kopienu tiesas praksē. Eiropas Kopienu tiesa vairākkārt ir norādījusi⁴ praksē par rīcības brīvības izmantošanas kļūdām tiek uzskatītas rīcības brīvības neizmantošana un tās pārsniegšana. Savukārt, ne jebkura noteikuma, kas nosaka rīcības brīvības pareizu izmantošanu, pārkāpšana ir uzskatāma par rīcības brīvības izmantošanas kļūdu Eiropas Kopienu tiesas praksē – rīcības brīvība ir izmantota nepareizi vienīgi tad, ja iestāde ir pieļāvusi izteiktu un acīmredzamu kļūdu.

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 7.septembra spriedums lietā Nr. SKA-120, 7.punkts. www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2004, (aplūkots 2008.gada 12.martā).

² Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 62.lpp.

³ Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.264.

⁴ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case 42/84 *Remia and Others v Commission* [1985] ECR 2545, para.34. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 15.martā)

2.1. Rīcības brīvības neizmantošana

Viena no rīcības brīvības izmantošanas kļūdām ir rīcības brīvības neizmantošana. Šāda rīcības brīvības izmantošanas kļūda ir konstatējama tad, ja iestāde, kaut arī tai likumā ir piešķirta apsvērumu izdarīšanas iespēja, to neizmanto, jo tā apsvērumu izdarīšanas iespējas nesaskata un uzskata, ka konkrētajā gadījumā tai jāizdod obligātais administratīvais akts.¹

Otrs gadījums, kad rīcības brīvība kļūdaini netiek izmantota, var būt gadījumos, kad iestāde uzskata, ka tās rīcības brīvības ārējās robežas ir šaurākas, nekā noteikts likumā.² Rīcības brīvības ārējās robežas nosaka iestādei normatīvajā aktā piešķirtā kompetence. Piemēram, Patērētāju tiesību aizsardzības centra izveidošanas kārtību, institucionālās un funkcionālās padotības formu un kompetenci vispārīgi nosaka Patērētāju tiesību aizsardzības likums³. Minētajā likumā ir noteiktas Patērētāju tiesību aizsardzības centra funkcijas patērētāju tiesību aizsardzības jomā, taču tajā nav norādītas šīs iestādes tiesības, piemēram, reklāmas uzraudzības jomā. Patērētāju tiesību aizsardzības centra kompetence reklāmas uzraudzībā ir noteikta Reklāmas likuma⁴ 13. un turpmākajos pantos. Atbilstoši minētā likuma 14.panta 1.daļas noteikumam, Patērētāju tiesību aizsardzības centram, tāpat kā citām reklāmu uzraugošajām iestādēm, ir tiesības pēc savas iniciatīvas izvērtēt reklāmas atbilstību normatīvo aktu prasībām. Līdz ar to gadījumā, ja Patērētāju tiesību aizsardzības centrs neizmanto savu Reklāmas likuma 14.pantā piešķirtās tiesības, uzskatot, ka tam nav piešķirta kompetence reklāmas uzraudzības jomā, būtu uzskatāma par kļūdainu rīcības brīvības neizmantošanu.

Cits piemērs izriet no Administratīvā procesa likuma 83.panta, saskaņā ar kuru iestāde pēc savas iniciatīvas vai adresāta lūguma var atcelt administratīvo aktu, kas jau kļuvis neapstrīdams, ievērojot šā likuma 85. un 86.panta noteikumus. Savukārt Administratīvā procesa likuma 86.pants paredz, ka adresātam nelabvēlīgu prettiesisku administratīvo aktu var atcelt jebkurā brīdī. Administratīvo aktu var atcelt, vienīgi izdodot jaunu administratīvo aktu. Līdz ar to Administratīvā procesa likuma 83.pantā ir noteikta iestādes rīcības brīvība – izdot vai neizdot šādu atceļošo administratīvo aktu.

Ja iestāde, zinot par prettiesiska administratīvā akta pastāvēšanu, nepieņem lēmumu par tā atcelšanu, uzskatot, ka tai nav tiesību atcelt par neapstrīdamu kļuvušu lēmumu, šāda

¹ Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 62.lpp.

² Levits.E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 116.punkts.

³ Patērētāju tiesību aizsardzības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1999. 1.aprīlis.

⁴ Reklāmas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 10.janvāris.

iestādes bezdarbība būtu vērtējama kā rīcības brīvības neizmantošana. Savukārt, gadījumā, ja iestādes rīcībā ir informācija par prettiesisku, personai nelabvēlīgu administratīvo aktu, un iestāde apzinās savas tiesības to atcelt, tad šāda administratīvā akta neatcelšana būtu uzskatāma nevis par rīcības brīvības neizmantošanu, bet gan pie noteiktiem apstākļiem - par rīcības brīvības nepareizu izmantošanu.

Kā piemēru rīcības brīvības kļūdainai neizmantošanai var minēt Rīgas domes lēmumu, ar kuru tika atcelts adresātam labvēlīgs lēmums par pašvaldībai piederoša zemes gabala nodošanu atsavināšanai. 2006.gadā Rīgas dome, izskatot privātpersonas atsavināšanas ierosinājumu, nolēma pašvaldībai piederošo zemes gabalu nodot atsavināšanai. Pēc lēmuma apstrīdēšanas termiņa beigām Rīgas domei kļuva zināms, ka konkrētais zemes gabals ir iekļauts dabas parka teritorijā – dabas lieguma zonā. Saskaņā ar likuma „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”¹ 33.panta otro daļu, valstij un pašvaldībām piederošā vai piekrītošā zeme nav privatizējama vai atsavināma dabas liegumu, nacionālo parku, biosfēras rezervātu, dabas parku, dabas pieminekļu un aizsargājamo ainavu apvidu dabas rezervāta, stingrā režīma, dabas lieguma un regulējamā režīma zonās. Līdz ar to Rīgas dome secināja, ka lēmums par dabas parka teritorijā ietilpstošā zemes gabala atsavināšanu ir prettiesisks, un, tā kā kopš lēmuma pieņemšanas bija pagājis mazāk nekā gads, saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 86.panta otro daļu ir pieļaujama tā atcelšana.

Taču Rīgas dome nesaskatīja minētajā likuma pantā tai piešķirto rīcības brīvību – tiesību lemt par lēmuma atcelšanas nepieciešamību un lietderību. Tā vietā Rīgas dome konstatēja, ka tiesiskā situācija ir nosakāma viennozīmīgi un līdz ar to uzskatīja, ka lēmuma adresāta viedokļa noskaidrošana nav nepieciešama un nav adekvāta. Līdz ar to Rīgas dome kļūdaini uzskatīja, ka, pastāvot likumā noteiktam zemes gabala atsavināšanas aizliegumam, tai nav tiesību izvērtēt attiecīgā lēmuma atcelšanas nepieciešamību un neuzskatīja par nepieciešamu izdarīt lietderības apsvērumus. Taču šeit jāatzīmē, ka, izvērtējot privātpersonas atsavināšanas ierosinājumu un konstatējot likumā noteiktu ierobežojumu zemes gabala atsavināšanai, Rīgas domei patiešām nebija piešķirta rīcības brīvība un tai bija jāizdod obligātais administratīvais akts. Tajā pašā laikā, nododot zemes gabalu atsavināšanai un vēlāk lemjot par šāda lēmuma atcelšanu, tiesiskā situācija bija mainījies, un Rīgas dome kļūdaini uzskatīja, ka arī šajā gadījumā tai likumā rīcības brīvība nav piešķirta.

¹ Likums „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”: LR likums. LR Saeimas un Ministru kabineta ziņotājs. 1993. 1.aprīlis.

Rīcības brīvības neizmantošanas kļūdu savā praksē vairākkārt bija pieļāvis arī Valsts ieņēmumu dienests. Konstatējot, ka Valsts ieņēmumu dienesta pastāvīgā prakse, interpretējot likuma „Par nodokļiem un nodevām”¹ 33.¹ panta pirmās daļu, nav pareiza, Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments 2005.gada 11.oktobrī atbilstoši Administratīvā procesa likuma 288.panta pirmajai daļai, kas paredz tiesas tiesības pieņemt blakus lēmumu gadījumos, kad, izskatot lietu, konstatēti apstākļi par iespējamu tiesību normu pārkāpumu, pieņēma blakus lēmumu attiecībā uz minētās normas interpretāciju.² Likuma „Par nodokļiem un nodevām” 33.¹ panta pirmā daļa uz lēmuma pieņemšanas brīdi paredzēja, ka nodokļu administrācija, izvērtējot nodokļu maksātāja izdarītā pārkāpuma būtību un raksturu, to, kuru reizi pārkāpums izdarīts, radīto kaitējumu, nodokļu maksātāja godprātīgumu, gadījumos, kad nodokļu maksātājs ir apstrīdējis nodokļu administrācijas lēmumu, ir tiesības samazināt kontroles rezultātā uzlikto soda naudu līdz 70 procentiem, bet ne biežāk kā vienu reizi gadā. Valsts ieņēmumu dienests uzskatīja, ka tas pēc savas iniciatīvas nevar samazināt aprēķināto soda naudu, un soda naudas samazināšanai ir nepieciešams pieteicēja motivēts lūgums samazināt sodu.

Senāts norādīja, ka tiesību norma kā priekšnoteikumu neprasa *expressis verbis* izteiktu nodokļu maksātāja lūgumu samazināt uzlikto soda naudu. Līdz ar to Senāts secināja, ka nodokļu administrācija šādu lēmumu var pieņemt arī pēc savas iniciatīvas lietas objektīvas izmeklēšanas ietvaros, ja pastāv pārējie normā ietvertie priekšnoteikumi soda naudas samazināšanai. Turklāt, Senāts arī norādīja, ka atbilstoši Administratīvā procesa likuma 13.pantā nostiprinātajam samērīguma principam nodokļu administrācijai šāds lēmums ir jāpieņem gadījumā, ja pārkāpuma būtība un raksturs ir tāds, ka maksimālais sods būtu acīmredzami nesamērīgs.³

Tādējādi kļūdainas tiesību normas interpretācijas dēļ attiecībā uz likuma „Par nodokļiem un nodevām” 33.¹ panta pirmās daļas piemērošanu Valsts ieņēmumu dienests nesaskatīja tam likumā piešķirto rīcības brīvību – lemt par soda naudas samazināšanas iespēju un nepieciešamību. Līdz ar to, lai novērstu turpmāku šāda veida rīcības brīvības izmantošanas

¹ Likums „Par nodokļiem un nodevām”: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 18.februāris.

² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 25.oktobra blakus lēmums lietā Nr. SKA-292. Npublicēts.

³ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 25.oktobra blakus lēmums lietā Nr. SKA-292, 8.punkts. Npublicēts.

klūdas pieļaušanu, Senāts izmantoja tam likumā piešķirtās tiesības pieņemt blakus lēmumu, tādējādi izskaidrojot normas piemērošanas kārtību.

2.2. Rīcības brīvības pārsniegšana

Rīcības brīvība ir pārsniegta, ja iestāde ir pārkāpusi savas rīcības brīvības ārējās robežas un ir piemērojusi tādas tiesiskās sekas, kas tiesību normā nemaz nav paredzētas.¹

Būvniecības likuma² 30.panta trešā daļa paredz, ka būvinspektoram ir tiesības apturēt būvniecību līdz laikam, kad būvinspektora atzinumā dotie norādījumi tiek izpildīti. Savukārt saskaņā ar minētā panta otro daļu par katru pārbaudi būvinspektors dod atzinumu un, ja nepieciešams, arī norādījumus par to, kā novēršami pārkāpumi. Līdz ar to būvinspektoram ir piešķirta rīcības brīvība – lemt par būvdarbu apturēšanas nepieciešamību, kā arī norādīt uz konkrētiem pārkāpumu novēršanas līdzekļiem. Tajā pašā laikā rīcības brīvība būtu uzskatāma par pārsniegtu, ja būvinspektors pieņemtu lēmumu, piemēram, par būves nojaukšanu. Tā kā šādas tiesiskās sekas attiecībā uz būvinspektora pieņemtajiem lēmumiem likumā nav paredzētas, tad, pieņemot šādu lēmumu, būtu pamats atzīt, ka būvinspektors ir pārkāpis tam piešķirtās rīcības brīvības ārējās robežas.

2.3. Rīcības brīvības nepareiza izmantošana

Rīcības brīvības nepareiza izmantošana ir visbiežāk sastopamā rīcības brīvības izmantošanas kļūda. Rīcības brīvība ir izmantota nepareizi, ja tās izmantošana ir pretrunā ar noteikumiem, kas reglamentē rīcības brīvības pareizu izmantošanu – tas ir, ja lēmuma pieņēmējs nav metodoloģiski korekti izdarījis vispārējos lietderības apsvērumus, nav ievērojis likuma specifiskos norādījumus, patvaļas aizlieguma principu vai procesuālā taisnīguma principu.³

Līdzīgi arī tiesu praksē norādīts, ka rīcības brīvība tiek izmantota nepareizi, ja iestāde lēmuma pieņemšanas procesā nav ņēmusi vērā visus būtiskos apstākļus vai balstījusies uz apstākļiem, kas neattiecas uz lietu, nav uzklauzījusi iesniedzēja argumentus, nav ievērojusi vienlīdzības principu, nav pieņēmusi lēmumu saprātīgā laikā, nav ievērojusi iestādei saistošās

¹ Paine F.J. Vācijas vispārīgas administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 62.lpp.

² Būvniecības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 30.augusts.

³ Levits.E. Ģenerālklauzulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 118.punkts

tiesību normas un nav pamatojusi savu lēmumu. Attiecībā uz lietderības apsvērumiem rīcības brīvība ir izmantota nepareizi, ja iestāde nav samērojusi indivīda un sabiedrības intereses vai vērtējuma rezultātā izpaužas krasas novirzes no sabiedrībā, tiesību zinātnē un praksē pieņemtajiem vērtējumiem.¹

2.3.1. Procesuālā taisnīguma principa pārkāpums

Valsts pārvaldes rīcības brīvība ir izmantota nepareizi, ja tās izmantošanā nav ievērots procesuālā taisnīguma princips. Procesuālā taisnīguma princips nozīmē, ka iestādei un tiesai pieņemot lēmumus par procedūru, jāorientējas uz to, lai process virzītos taisnīgi, ievērojot lietas dalībnieku tiesības un likumiskās intereses, it sevišķi viņu iespējas gan pārvaldes procesā, gan tiesas procesā efektīvi aizstāvēt savu tiesisko pozīciju.² Šis procesuālā taisnīguma princips kā virsprincips ietver tādus procesuālus, Administratīvā procesa likumā pozitīvizētus principus kā personas tiesības tikt uzklautātai, pieteikt lieciniekus un iesniegt pierādījumus, iestādes pienākumu ievērot vienlīdzības principu, pamatot lēmumu, kā arī pieņemt lēmumu saprātīgā laikā. Tādējādi procesuālā taisnīguma princips ir pārkāpts, ja iestāde nav ievērojusi procesuālos noteikumus, kuru mērķis ir procesa dalībnieku tiesību un likumisko interešu nodrošināšana.

Kā norādījis Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments, administratīvā procesa dalībnieku uzklautāšana ir viens no svarīgākajiem procesuālā taisnīguma nodrošināšanas līdzekļiem. Loģiskais pamatojums prasībai pēc uzklautāšanas ir apstākļi, ka uzklautāšanas stadijā jau pirms lēmuma pieņemšanas ir iespējams noskaidrot visas domstarpības un atrast pareizāko risinājumu.³

Atbilstoši Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta tiesu praksē paustajām atziņām, otrs būtisks procesuālā taisnīguma nodrošināšanas līdzeklis ir pamatojuma princips. Pamatojuma princips lielā mērā saistīts ar pušu vienlīdzības principu. Administratīvā procesa dalībnieki – iestāde un indivīds – atrodas nelīdztiesīgā stāvoklī: iestādei ir izņēmuma tiesības piekļūt visiem lietas materiāliem, tāpat arī ārējiem un iekšējiem normatīvajiem aktiem, kurus tā piemēro un ir pilnībā apguvusi. Citiem dalībniekiem šāda iespēja tiek dota ar

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 14.marta spriedums lietā nr. SKA-69, 11.punkts. Npublicēts.

² Levits E. Ģenerālklauzulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 94.punkts

³ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 7.septembra spriedums lietā Nr. SKA-120, 10.punkts. www.at.gov.lv/lv/info/archive/departament3/2004 (aplūkots 2008.gada 12.martā).

pamatojuma starpniecību. Gadījumā, ja lēmuma pieņēmējam dota rīcības brīvība, tam pašam jāizšķiras starp pareizāko risinājumu. Administratīvā procesa ietvaros lēmuma pieņēmējam sava izšķiršanās ir arī jāpamato.¹ Līdz ar to atbilstoši administratīvā akta pamatojuma principam privātpersonai ir tiesības zināt, kāds ir tai izdotā nelabvēlīgā administratīvā akta pamatojums.

Administratīvā akta pamatojums ļauj personai saprast, ka iestāde nav rīkojusies patvaļīgi un ka administratīvais akts ir pareizs, kā arī secināt, vai to apstrīdēt un pārsūdzēt. Pienākums administratīvajā aktā sniegt šādu pamatojumu pienācīgā kārtā, proti, lai tas personai arī bez speciālām zināšanām būtu saprotams, ir iestādei. Administratīvā akta pamatojumu plašākā nozīmē veido faktisko un tiesisko apstākļu izklāsts, tostarp piemēroto tiesību normu norāde, kā arī lietderības apsvērumi, ja tādi bija jāizdara.² Pamatojums ir nepieciešams arī tādēļ, lai privātpersona varētu pārliecināties par administratīvā akta pareizību, savukārt, lai tiesa varētu pārbaudīt tā tiesiskumu.³

Atzīmēšanas vērts ir Grobiņas pagasta padomes lēmumā ietvertais pamatojums, lemjot par pašvaldības pirkuma tiesību izmantošanu. Grobiņas pagasta padome lēmumā par pirkuma tiesību izmantošanu bija ietvērusi atsauci uz likuma „Par pašvaldībām” 15.panta pirmo daļu. Taču, tā kā minētā norma satur 23 apakšpunktus, tad atsaukšanās uz šo tiesību normu kā lēmuma pamatojumu ir nepietiekama, jo nesatur pietiekami skaidru norādi – kuras pašvaldības funkcijas nodrošināšanai pirkuma tiesības tiek izmantotas.

Šāda pamatojuma trūkums būtiski aizskar personas tiesības un likumiskās intereses. Pirkuma tiesību izmantošana ierobežo personas tiesības iegūt savā īpašumā konkrēto nekustamo īpašumu. Turklāt, izmantojot pirkuma tiesības, pašvaldība faktiski iejaucas civiltiesiskajā apgrozībā un tādējādi ierobežo privāttiesībās valdošo gribas autonomijas principu. Šāda iejaukšanās personu civiltiesiskajās attiecībās ir pieļaujama vienīgi stingri ierobežotos gadījumos, taču, lēmumā neietverot pietiekamu pamatojumu, persona nevar pārliecināties, vai pašvaldības rīcība nav bijusi patvaļīga vai arī personas tiesības netiek ierobežotas citā nepieļaujamā veidā. Līdz ar to gadījumā, ja pašvaldība, pieņemot lēmumu par pirkuma tiesību izmantošanu, nav ietvērusi pietiekamu pamatojumu, šāds lēmums ir

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 7.septembra spriedums lietā Nr. SKA-120, 11.punkts. www.at.gov.lv/lv/info/archive/departament3/2004 (aplūkots 2008.gada 12.martā).

² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 21.septembra spriedums lietā Nr. SKA-367/2007. www.at.gov.lv/lv/info/archive/departament3/2004 (aplūkots 2008.gada 12.martā).

³ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 14.maija spriedums lietā nr. SKA-55/2007, 11.punkts. Npublicēts.

uzskatāms par prettiesisku un atceļamu. Tādējādi šādas procesuālas kļūdas rezultātā pašvaldība faktiski zaudē savas likumā „Par pašvaldībām” garantētās tiesības.

Procesuālā taisnīguma princips ietver arī iestādes pienākumu lēmumu pieņemt saprātīgā laika periodā. Kā norādīts Eiropas Padomes Rekomendācijā 80 (2) „Par rīcības brīvības izmantošanu valsts pārvaldē” šim noteikumam ir īpaša nozīme ir tajos gadījumos, kad pirms kādas tiesiskas darbības uzsākšanas nepieciešama valsts pārvaldes izsniegta licence vai cita valstiskā apstiprinājuma forma. Šādos gadījumos iesniedzējam ir svarīgi, lai šādu licenci no attiecīgās valsts iestādes iegūtu pēc iespējas ātrāk. Ja ar likumu nav noteikts šādu lēmumu pieņemšanas termiņš, iesniedzējs var tikt atstāts neziņas stāvoklī nenoteiktu laiku, kas var radīt diezgan lielas praktiskās problēmas un var izpausties kā apslēpta iestādes patvaļa. Lēmuma pieņemšanai saprātīgā laika periodā ir būtiska nozīme arī gadījumos, kad valsts pārvalde rada neskaidrības attiecībā uz indivīda tiesību, brīvību un interešu apjomu.

Administratīvā procesa likuma 64.pantā noteikts, ka gadījumā, ja administratīvā lieta ierosināta uz iesnieguma pamata, iestāde pieņem lēmumu par administratīvā akta izdošanu vai lietas izbeigšanu viena mēneša laikā no iesnieguma iesniegšanas dienas, ja normatīvajā aktā nav noteikts īsāks termiņš. Minētā panta otrajā daļā noteikti gadījumi un kārtība, kādā šis termiņš var tikt pagarināts. Savukārt gadījumos, kad iestādei ir jāpieņem lēmums, bet likumā tā pieņemšanas termiņš nav noteikts, iestādei, vadoties no procesuālā taisnīguma principa, šis lēmums jāpieņem saprātīgā laikā, kas vērtējams katrā konkrētā gadījumā atsevišķi, ņemot vērā konkrētās lietas apstākļus. Pretējā gadījumā iestādes rīcības brīvība ir izmantota nepareizi, jo ir pārkāpts procesuālā taisnīguma princips. Tomēr termiņa neievērošana pati par sevi nerada administratīvā akta atcelšanas pamatu. Lietā Nr. SKA-292¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments secināja, ka termiņa neievērošana nevarēja ietekmēt Valsts ieņēmumu dienesta lēmumu pēc satura, tādēļ uzskatīja šo pārkāpumu par nebūtisku procesuālo pārkāpumu, kas nevar būt par pamatu administratīvā akta atcelšanai.

Tādējādi jāatzīst, ka ne visu procesuālo noteikumu pārkāpums ir uzskatāms arī par procesuālā taisnīguma principa pārkāpumu. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments ir norādījis, ka procesuālo pārkāpumu dēļ administratīvais akts ir atceļams tikai tad, ja attiecīgais procesuālais pārkāpums ietekmē arī administratīvo aktu pēc būtības, tas ir, ja

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 11.oktobra spriedums lietā Nr. SKA-292, 13.punkts. Npublicēts.

ir iespējama cēloņsakarība starp procesuālās normas pārkāpumu un procesa rezultātu.¹ Tādējādi procesuālā taisnīguma princips ir pārkāpts un procesa ietvaros pieņemtais lēmums ir atzīstams par prettiesisku, ja procesuālo noteikumu neievērošana ir novedusi pie nepareiza gala rezultāta, t.i., procesuālo noteikumu pārkāpums ir ietekmējis pieņemto lēmumu pēc būtības, kā arī, ja procesuālo noteikumu neievērošana ierobežo personas iespējas izmantot likumā garantētās lēmuma apstrīdēšanas un pārsūdzēšanas tiesības. Procesuālā taisnīguma princips ir uzskatāms par pārkāptu arī tādā gadījumā, ja lēmuma pieņemšanas process ir bijis nepamatoti ilgs.

2.3.2. Rīcības brīvības nepamatota izmantošana

Rīcības brīvības nepamatota izmantošana ir viens no rīcības brīvības nepareizas izmantošanas veidiem. Rīcības brīvība nepamatota izmantošana ir konstatējama tad, ja iestāde, pieņemot lēmumu, ņem vērā visus attiecīgajā lietā būtiskos apstākļus vai ņem vērā tos apstākļus, kuri nedrīkstētu ietekmēt lēmumu.²

Rīcības brīvības nepamatota izmantošana ir nošķirama no gadījumiem, kad rīcības brīvība ir izmantota patvaļīgi, pārkāpjot patvaļas aizlieguma principu. Rīcības brīvības nepamatota izmantošana nav saistīta ar lēmuma pieņēmēja subjektīvām interesēm vai citiem ar konkrēto lietu nesaistītiem apsvērumiem. Visbiežāk rīcības brīvība nepamatoti tiek izmantota neapzināti – nepareizi piemērojot tiesību normas vai kļūdaini ņemot vērā apstākļus, kam nebūtu piešķirama nozīme pareizas rīcības brīvības izmantošanas gadījumā.

Likuma „Par pašvaldībām”³ 78.panta pirmā daļa paredz, ka vietējām pašvaldībām ir pirmpirkuma tiesības, ja pašvaldības administratīvajā teritorijā tiek atsavināts nekustamais īpašums un tas nepieciešams, lai pildītu likumā noteiktās pašvaldību funkcijas. Pašvaldību pirmpirkuma tiesību izmantošana ir cieši saistīta ar nepieciešamību šo nekustamo īpašumu izmantot pašvaldības funkciju veikšanai. Līdz ar to pašvaldībām ir piešķirta rīcības brīvība – izmantot vai neizmantot savas pirmpirkuma tiesības. Taču likums nosaka stingras šīs rīcības brīvības ārējās robežas – pirmpirkuma tiesības var tikt izmantotas vienīgi gadījumā, ja nekustamais īpašums ir nepieciešams pašvaldības funkciju veikšanai. Tādējādi pašvaldībai nav

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 23.novembra spriedums lietā Nr. SKA-216, 9.punkts. Latvijas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta spriedumi un lēmumi 2004. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2005, 577.lpp.

² Paine F.J. Vācijas vispārīgas administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 63.lpp.

³ Likums „Par pašvaldībām”: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1994. 24.maijs.

tiesības izmatot pirmpirkuma tiesības jebkādu citu mērķu sasniegšanai vai jebkādu citu iemeslu dēļ. Tā, piemēram, pašvaldības rīcības brīvība būtu izmantota nepareizi, ja attiecīgais nekustamais īpašums nebūtu nepieciešams pašvaldības funkciju veikšanai, bet pašvaldība pieņemtu lēmumu par pirmpirkuma tiesību izmantošanu tikai tāpēc, ka nekustamā īpašuma pārdošanas cena ir ievērojami zemāka nekā šī nekustamā īpašuma faktiskā tirgus vērtība.

Šeit pieminēšanas vērtā ir Grobiņas pagasta padomes lēmumā par pirmpirkuma tiesību izmantošanu ietvertā argumentācija. Konkrētajā gadījumā pirkuma līgums bija noslēgts starp diviem uzņēmumiem, no kuriem viens uzņēmums bija otra uzņēmuma vienīgais dalībnieks. Līdz ar to saprotams, ka nekustamais īpašums tika pārdots par cenu, kas bija ievērojami zemāka nekā šī nekustamā īpašuma tirgus vērtība. Grobiņas pagasta padome, pamatojot pirmpirkuma tiesību izmantošanas pieļaujamību, atsaucās uz likuma „Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu” 3.panta trešo daļu, kas paredz, ka pašvaldībām jārikojas ar finanšu līdzekļiem un mantu lietderīgi, t.i., manta iegūstama īpašumā vai lietošanā par iespējami zemāku cenu. Nenoliedzami šāds pirmpirkuma tiesību izmantošanas pamatojums neatbilst likuma „Par pašvaldībām” 78.panta pirmās daļas noteikumam, jo Grobiņas pagasta padomes norādītais likums nosaka kārtību, kādā pašvaldība iegūst savā īpašumā mantu, pildot savas likumā noteiktās funkcijas. Taču minētā norma nekādā veidā nav tulkojama kā pašvaldību pienākums iegūt savā īpašumā pēc iespējas vairāk objektu par iespējami zemāku cenu.

Līdz ar to pašvaldība šādā gadījumā lēmuma pieņemšanā ir balstījusies uz apstākļiem, kas nevarēja būt par pamatu lēmuma par pirmpirkuma tiesību izmantošanu pieņemšanai. Apstākļi, kas konkrētajā gadījumā lēmuma pieņemšanai ir jāņem vērā, ir noteikti likuma „Par pašvaldībām” 78.panta pirmajā daļā, t.i., attiecīgā nekustamā īpašuma nepieciešamība pašvaldības funkciju pildīšanā. Pamatojot lēmumu par pirmpirkuma tiesību izmantošanu ar nekustamā īpašuma zemo pirkuma maksu, pašvaldība ir balstījusies uz apstākļiem, kas konkrētajā gadījumā, pat ja varēja tikt ņemti vērā, nevarēja būt par pamatu lēmuma pieņemšanai. Līdz ar to ir pamats uzskatīt, ka pašvaldība rīcības brīvību ir izmantojusi nepamatoti.

Līdzīgi arī tiesību teorijā norādīts, ka, piemēram, tiesības atsavināt privātpersonai piederošus zemes gabalus sabiedrības vajadzībām, nedod tiesības attiecīgajai iestādei

iegādāties zemes gabalu, vadoties vienīgi no tādiem apsvērumiem, ka attiecīgā zemes gabala vērtība, jaunas ielas izbūves rezultātā ievērojami palielināsies.¹

Pašvaldības lēmuma par pirmpirkuma tiesību izmantošanu tiesiskums ir vērtēts arī Latvijas tiesu praksē. Lietā Nr. SKA-275² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments atzina, ka pašvaldības lēmums par pirmpirkuma tiesību izmantošanu, kas pieņemts saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 78.pantu, ir pieņemts publisko tiesību ietvaros un līdz ar to ir atzīstams par administratīvo aktu. Senāts secināja, ka likuma „Par pašvaldībām” 78.pants rada vajadzību pašvaldībai izvērtēt attiecīgā nekustamā īpašuma iegādes nepieciešamību saistībā ar tās funkciju izpildi, un šādi lēmumi ir atzīstami par izdošanas izvēles administratīvajiem aktiem Administratīvā procesa likuma 65.anta otrās daļas izpratnē. Senāts atzina, ka pašvaldībai lēmumā ir jānorāda, konkrēti kuru no likuma „Par pašvaldībām” vai no cita tiesību akta izrietošu funkciju īstenošanai ir nepieciešams tieši konkrētais nekustamais īpašums.³ Senāts arī piekrita Administratīvās apgabaltiesas secinājumam, ka finanšu līdzekļu nepieciešamība un konkrētā darījuma iespējamais izdevīgums nav pietiekams pamats, lai pašvaldība izmantotu 78.pantā noteiktās pirmpirkuma tiesības, jo likumdevējs nav paredzējis pašvaldības padomes pirmpirkuma tiesības izmantot ar mērķi izdevīgu darījumu rezultātā iegūt papildu finanšu līdzekļus. Senāta ieskatā, ņemot vērā likuma „Par pašvaldībām” 78.panta redakciju, pašvaldības pirmpirkuma tiesību izmantošana nav paredzēta pašvaldības fiskālo vajadzību apmierināšanai. Tāpat pašvaldība ar pirmpirkuma tiesībām piešķirtās privilēģijas nevar izmantot nolūkā veikt komercdarbību. Šo tiesību izmantošanas pamatā var būt tikai nepieciešamība pēc attiecīgā nekustamā īpašuma noteiktu publisku funkciju izpildīšanai.⁴ Secinot, ka pašvaldība lēmumu par pirmpirkuma tiesību izmantošanu nav pietiekami pamatojusi, nav norādījusi konkrēti kuras normatīvajos aktos noteiktās funkcijas izpildei attiecīgais nekustamais īpašums pašvaldībai ir nepieciešams, Augstākās tiesas Senāts atzina, ka pašvaldība savu rīcības brīvību bija izmantojusi nepareizi un līdz ar to Administratīvās apgabaltiesas spriedumu, ar kuru pašvaldības lēmums tika atcelts, atstāja negrozītu.

¹ Wade W., Ragnemalm H., Strauss P.L. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. I. Anglo-American and Nordic Systems. Giuffre, Milan, 1991, p.138.

² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 11.oktobra spriedums lietā Nr. SKA-275. Npublicēts.

³ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 11.oktobra spriedums lietā Nr. SKA-275, 12.punkts. Npublicēts.

⁴ Turpat, 13.punkts.

Rīcības brīvība atzīstama par izmantotu nepareizi arī tādos gadījumos, kad iestāde nevis vadās no tādiem apstākļiem, kuri nedrīkstētu ietekmēt lēmumu, bet gan tieši pretēji – neņem vērā visus attiecīgajā lietā būtiskos apstākļus. Piemēram, iestāde, pieņemot lēmumu par ārvalstnieka izraidīšanu no valsts, neņem vērā viņa laulību ar attiecīgās valsts pilsoni.¹

2.3.3. Kļūdas lietderības apsvērumu izdarīšanā

Kļūdas lietderības apsvērumu izdarīšanā var izpausties gan kā lietderības apsvērumu neizdarīšana vispār, gan kā to nepareiza izdarīšana.

Lai atrastu konkrētajai situācijai vispiemērotākās tiesiskās sekas, lēmuma pieņēmējam ir jāizdara lietderības apsvērumi. Faktiski iestādei rīcības brīvības ārējo robežu „laukums” ir jāpiepilda ar lietderības apsvērumiem.² Lietderības apsvērumu saturu nosaka Administratīvā procesa likuma 66.pants, atbilstoši kuram, apsverot administratīvā akta izdošanas vai tā satura lietderību, iestāde lemj par administratīvā akta nepieciešamību, lai sasniegtu tiesisku (leģitīmu) mērķi, par tā piemērotību attiecīgā mērķa sasniegšanai un tā vajadzību, tas ir, par to, vai šo mērķi nav iespējams sasniegt ar līdzekļiem, kuri mazāk ierobežo administratīvā procesa dalībnieku tiesības vai tiesiskās intereses, kā arī par administratīvā akta atbilstību, salīdzinot privātpersonas tiesību aizskārumu un sabiedrības interešu ieguvumu un ņemot vērā, ka personas tiesību būtisku ierobežošanu var attaisnot tikai ievērojams sabiedrības ieguvums.

Rīcības brīvība ir izmantota nepareizi, ja iestāde nav izvērtējusi kādu no minētajā pantā norādītajiem apstākļiem vai arī lietderības apsvērumus nav izdarījusi metodoloģiski korekti.

2.4. Rīcības brīvības objektīvo robežu pārkāpšana

Vācu juridiskajā literatūrā norādīts, ka bez rīcības brīvības neizmantošanas, tās pārsniegšanas vai nepareizas izmantošanas gadījumiem, rīcības brīvība ir uzskatāma par izmantotu kļūdaini arī gadījumos, ja ir pārkāptas rīcības brīvības jeb apsvērumu izdarīšanas objektīvās robežas. Rīcības brīvības jeb apsvērumu izdarīšanas objektīvās robežas nosaka

¹ Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 63.lpp.

² Levits E. Ģenerālklauzulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 72.punkts.

pamattiesības un pārvaldes rīcības vispārīgie principi, it sevišķi nepieciešamības, piemērotības un samērīguma princips šaurākā nozīmē.¹

Atšķirībā no rīcības brīvības izmantošanas kļūdas – rīcības brīvības pārsniegšana, kad rīcības brīvība tiek izmantota, pārkāpjot tās ārējās robežas, kuras nosaka tiesību normās noteiktā iestādes kompetence, rīcības brīvības objektīvās robežas nosaka vispārīgie tiesību principi. Tādējādi rīcības brīvība ir izmantota kļūdaini, ja pieņemot lēmumu rīcības brīvības ārējo robežu ietvaros, iestāde nav ņēmusi vērā tiesību principus, kas konkrētā gadījumā ierobežo iestādes rīcības brīvību.

Līdzās samērīguma principam, kas nosaka rīcības brīvības objektīvās robežas un kurš tiek piemērots, izdarot lietderības apsvērumus, rīcības brīvību ierobežo arī tādi tiesību principi kā vienlīdzības princips un tiesiskās paļāvības princips. Minētie tiesību principi ir pozitīvizēti arī Administratīvā procesa likuma 6. un 10.pantā.

2.4.1. Tiesiskās paļāvības principa pārkāpums

Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 10.pantā definēto tiesiskās paļāvības principu privātpersona var paļauties, ka iestādes rīcība ir tiesiska un konsekventa. Iestādes kļūda, kuras pieļaušanā privātpersona nav vainojama, nedrīkst radīt privātpersonai nelabvēlīgas sekas. Līdz ar to iestāde, izmantojot savu rīcības brīvību, nedrīkst aizskart personas iepriekš iegūto tiesisko paļāvību. Šī principa lielā nozīme jo īpaši izpaužas pie tāda lēmuma pieņemšanas, ar kuru tiek atcelts iepriekš izdots administratīvais akts.

Administratīvā procesa likuma 85. un 86.pants nosaka tiesiska un prettiesiska administratīvā akta atcelšanas iespējas un kārtību. Tiesiskās paļāvības princips savu nozīmi iegūst, kad jāizšķir jautājums par adresātam labvēlīga administratīvā akta atcelšanas pieļaujamību. Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 86.panta otrās daļas noteikumiem adresātam labvēlīgu prettiesisku administratīvo aktu var atcelt, ja tiek konstatēts kāds no šajā pantā minētajiem priekšnoteikumiem. Tādējādi minētā norma piešķir iestādei rīcības brīvību lemt par administratīvā akta atcelšanu vai tā atstāšanu spēkā.

Atbilstoši minētā panta noteikumiem prettiesisku labvēlīgu administratīvo aktu var atcelt, ja adresāts vēl nav izmantojis savas tiesības, kuras šis administratīvais akts apstiprina vai piešķir, tiesību norma pieļauj administratīvā akta atcelšanu un tā šajā administratīvajā aktā

¹ Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 63.lpp.

ir norādīta, administratīvā akta palikšana spēkā skar būtiskas sabiedrības intereses, vai arī adresāts attiecīgā administratīvā akta izdošanu panācis ar apzināti nepatiesu ziņu sniegšanu, kukuļošanu, spaidiem, draudiem vai citām prettiesiskām darbībām.

Līdzīgi noteikumi ir paredzēti arī Vācijas Administratīvā procesa likuma 48.pantā. Šī panta otrajā daļā noteikts, ka labvēlīgu administratīvo aktu nedrīkst atcelt, ja labuma guvējs ir paļāvies uz administratīvā akta pastāvīgumu un viņa paļāvība, samērojot atcelšanas publisko interesi, ir aizsargāšanas vērta. Paļāvība parasti ir aizsargāšanas vērta, ja labuma guvējs piešķirto labumu jau ir izmantojis vai disponējis tā, ka viņš to vispār vai bez ievērojamiem zaudējumiem vairs nevar atcelt. Taču līdzīgi kā Latvijas likumā, arī Vācijas Administratīvā procesa likums pieļauj labvēlīga administratīvā akta atcelšanu, ja pats adresāts ir panācis šī akta izdošanu ar prettiesiskām metodēm.

Tādējādi gan Latvijas, gan Vācijas Administratīvā procesa likuma noteikumos, kas pieļauj administratīvā akta atcelšanu, ir tieši paredzēts ierobežojums šāda akta atcelšanai, ja ar to tiek aizskarta personas tiesiskā paļāvība.

Jāatzīmē, ka minētais pants Vācijas Administratīvā procesa likumā tika iekļauts pēc tam, kad Vācijas Administratīvā tiesa *Widow* lietā vērtēja 1959.gadā pieņemtā lēmuma tiesiskumu, kas paredzēja atcelt iepriekš pieņemtu lēmumu, pamatojoties uz kuru personai laika posmā no 1953. līdz 1954.gadam nepamatoti bija izmaksāts sociālais pabalsts. Lēmuma atcelšanas rezultātā personai tika uzlikts par pienākumu šīs nepamatoti saņemtās naudas summas atmaksāt. Vācijas Administratīvās tiesa atzina, ka personai bija tiesības paļauties, ka maksājumi tika saņemti likumīgi, un līdz ar to atzina, ka šāda lēmuma atcelšana par pabalsta izmaksāšanu nav pieļaujama.¹

Kā redzams no Administratīvā procesa likuma regulējuma, tad administratīvā akta atcelšanas gadījumā iestādei ir tieši paredzēts pienākums ievērot personas tiesiskās paļāvības principu. Taču minētais princips, neatkarīgi no tā, vai tas ir tieši ierakstīts likumā, ierobežo iestādes rīcību arī citos gadījumos, kad iestāde, savas rīcības brīvības ārējās robežas ietvaros, var lemt par kāda administratīvā akta atcelšanu vai grozīšanu, tādējādi iespējams aizskarot personas tiesisko paļāvību.

No minētā secināms, ka gadījumā, ja ar iestādes rīcības brīvību var tikt aizskarta personas tiesiskā paļāvība, iestādei, pieņemot lēmumu, šis princips ir jāņem vērā un ir

¹ Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law, an Anglo-German Comparison. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007, 125.lpp.

jāizvērtē, vai konkrētajā gadījumā personas tiesiskā paļāvība ir aizsargājama. Gadījumā, ja iestāde to nav darījusi, rīcības brīvība var tikt atzīta par izmantotu kļūdainu, jo, lai arī lēmums atbilst rīcības brīvības ārējām robežām, iestāde, izmantojot rīcības brīvību ir pārkāpusi tās objektīvās robežas.

2.4.2. Patvaļas aizlieguma principa pārkāpums

Rīcības brīvība var tikt izmantota vienīgi atbilstoši tās piešķiršanas mērķim un tādēļ tā nedrīkst tikt izmantota patvaļīgi. Rīcības brīvība nedrīkst tikt izmantota ļaunprātīgi, t.i., iestāde vai amatpersona nedrīkst apzināti izmantot tai piešķirto rīcības brīvību citam mērķim, nekā tam, kam šī rīcības brīvība vispār tikusi piešķirta.¹

Patvaļas aizlieguma princips daļēji ir definēts Administratīvā procesa likuma 9.pantā, kurš nosaka, ka administratīvo aktu un tiesas nolēmumu var pamatot ar faktiem, kuri ir nepieciešami lēmuma pieņemšanai, un no tiem izrietošiem objektīviem un racionāliem juridiskiem apsvērumiem. No minētā panta izriet noteikums, ka arī lietderības apsvērumus iestāde drīkst pamatot vienīgi ar lēmuma pieņemšanai nepieciešamiem faktiem un no tiem izrietošiem apsvērumiem.

Arī vācu juridiskajā literatūrā norādīts, ka rīcības brīvība ir izmantota nepamatoti, ja iestāde, pieņemot lēmumu, neņem vērā visus attiecīgajā lietā būtiskos apstākļus vai ņem vērā tos apstākļus, kuri nedrīkstētu ietekmēt lēmumu.² Lēmuma pieņemšanu nedrīkst ietekmēt tādi subjektīvi apsvērumi kā draudzība vai īpaša laipnība pret lēmuma adresātu. Ja lēmuma pieņēmēju ir ietekmējuši šādi subjektīvi apsvērumi, lēmums ir uzskatāms par prettiesisku pat tad, ja nav pārkāptas rīcības brīvības ārējās robežas. Tā kā šādos gadījumos lēmums pieņemts vadoties no subjektīviem un līdz ar to nepieļaujamiem motīviem, rīcības brīvība ir uzskatāma par izmantotu pretēji tās piešķiršanas mērķim.³

Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments atzinis, ka apstāklis, ka iestādei ir piešķirta rīcības brīvība, nenozīmē, ka tas var kalpot par attaisnojumu iestādes vadītāja patvaļīgai rīcībai un dod tiesības lemt par administratīvā akta vai faktiskās rīcības

¹ Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.268.

² Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002 63.lpp.

³ Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.278.

izdošanas saturu, ignorējot valsts intereses.¹ Līdz ar to iestādei, izmantojot tai piešķirto rīcības brīvību, ir jāņem vērā visi lietā būtiskie apstākļi, tās rīcībai ir jābūt pamatotai ar likuma normām. Pretējā gadījumā iestādes rīcība var tikt atzīta par patvaļīgu un neatbilstošu rīcības brīvības piešķiršanas mērķim.

2.4.3. Vienlīdzības principa pārkāpums

Administratīvā procesa likuma 6.pantā ir definēts vienlīdzības princips, atbilstoši kuram, pastāvot vienādiem faktiskajiem un tiesiskajiem lietas apstākļiem, iestāde un tiesa pieņem vienādus lēmumus (pastāvot atšķirīgiem faktiskajiem vai tiesiskajiem lietas apstākļiem, - atšķirīgus lēmumus) neatkarīgi no administratīvā procesa dalībnieku dzimuma, vecuma, rases, ādas krāsas, valodas, reliģiskās pārliecības, politiskajiem vai citiem uzskatiem, sociālās izcelšanās, tautības, izglītības, sociālā un mantiskā stāvokļa, nodarbošanās veida un citiem apstākļiem.

Eiropas Padomes Rekomendācijā (80) 2 „Par rīcības brīvības izmantošanu valsts pārvaldē” noteikts, ka valsts pārvalde, izmantojot rīcības brīvību, ievēro vienlīdzības likuma priekšā principu, nepieļaujot nepamatotu diskrimināciju. Saskaņā ar Rekomendācijas 23. un 24.punktu šī principa mērķis ir novērst netaisnīgu diskrimināciju, nodrošinot, ka izmantojot rīcības brīvību, pret personām vienā un tajā pašā *de facto* un *de jure* stāvoklī izturas vienādi. Ja atšķirīgā izturēšanās ir objektīvi pamatota, lai sasniegtu attiecīgo mērķi, vienlīdzības princips likuma priekšā pārkāpts nav. Netaisnīga diskriminācija ir tikai tādā gadījumā, ja atšķirīgajai attieksmei, ņemot vērā darbības mērķi un sekas, nav tiesiska pamata.

Līdz ar to vienlīdzības princips faktiski ierobežo iestādes rīcības brīvību, jo iestāde nevar brīvi lemt par administratīvā akta izdošanu un tā saturu savas rīcības brīvības ārējās robežās, jo iestādei vienlīdzības principa vārdā ir jāievēro un jāvadās no savas iepriekšējās prakses.

Tomēr no šī principa ir iespējami arī izņēmumi. Iepriekš minētās Eiropas Padomes Rekomendācijas 24.punktā ir noteikts, ka vienlīdzības princips neizslēdz iespēju valsts pārvaldei sabiedrības interesēs mainīt savu uzvedību gadījumā, ja iepriekšējā prakse ir izrādījusi prettiesiska vai neatbilstoša.

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 15.februāra spriedums lietā Nr. SKA-37, 18.punkts. www.at.gov.lv/lv/info/archive/departments3/2005 (aplūkots 2008.gada 12.martā).

Šāds norādījums vispirms jau atbilst nostājai, ka nepastāv vienlīdzība prettiesiskumā.¹ Tomēr šajā ziņā ir sastopami arī atšķirīgi viedokļi. Ārvalstu juridiskajā literatūrā norādīts, ka vienlīdzības nepastāvēšana prettiesiskumā neatbilst tiesiskās paļāvības principam, jo arī citām personām, ne tikai adresātam, ir tiesības paļauties, ka iestāde savā darbībā ievēro tiesību normas un tās pieņemtie lēmumi ir tiesiski.² Tomēr pieļāvums atsaukties uz vienlīdzības principu prettiesiskumā, varētu novest pie virknes prettiesisku lēmumu pieņemšanas, kas savukārt potenciāli varētu radīt apdraudējumu visai tiesiskajai iekārtai. Līdz ar to šādā gadījumā personas, īpaši tās, kura nav bijusi prettiesiskā administratīvā akta adresāts, tiesiskā paļāvība nav aizsargājama.

Kā izriet no Eiropas Padomes rekomendācijas, atkāpšanās no vienlīdzības principa ir pieļaujama arī gadījumos, kad ir nepieciešama pastāvošās prakses maiņa. Taču šādā gadījumā prakses maiņa ir pieļaujama vienīgi, tās nepieciešamību pienācīgi pamatojot.

Jāatzīmē, ka Valsts pārvaldes iekārtas likuma³ 73.panta pirmās daļas 4.punkts piešķir tiesības publiskas personas orgānam un amatpersonai savas kompetences ietvaros izdot iekšējos normatīvos aktus par „normatīvajos aktos piešķirtās rīcības brīvības izmantošanu, nosakot vienveidīgu rīcību vienādos gadījumos (ieteikumi). No šiem ieteikumiem atsevišķos gadījumos var atkāpties, to īpaši pamatojot.” Ieteikumu izdošana ir viens no veidiem, kā nodrošināt vienādu lēmumu pieņemšanu, pastāvot vienādiem faktiskajiem apstākļiem, t.i., garantēt vienlīdzības principa ievērošanu. Taču rīcības brīvība būs izmantota nepareizi, ja iestāde pieņems lēmumu, akli sekojot ieteikumos noteiktajiem priekšrakstiem.⁴ Līdzīgi, arī analizējot Eiropas Kopienų tiesu praksi, tiesību teorijā ir norādīts, ka pārvaldei nav tiesību iepriekš izstrādāt vadlīnijas, kas jau pirms lēmuma pieņemšanas nosaka veidu, kādā iestāde izmantos savu rīcības brīvību.⁵ Līdz ar to, lai arī valsts pārvaldes izdotie ieteikumi var atvieglot konkrētā lēmuma pieņemēja darbu, palīdzot apzināt visus nepieciešamos lietas apstākļus, iestādei tomēr katrā atsevišķā gadījumā ir pienākums izdarīt visus nepieciešamos apsvērumus, lai pieņemtu konkrētajā gadījumā visatbilstošāko lēmumu.

¹ Levits E. Par tiesiskās vienlīdzības principu. Latvijas Vēstnesis, Nr.68, 2003.gada 8.maijs, 3. c) punkts.

² Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law, an Anglo-German Comparison. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007, 130.lpp.

³ Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 21.jūnijs.

⁴ Wade W., Ragnemalm H., Strauss P.L. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. I. Anglo-American and Nordic Systems. Giuffre, Milan, 1991, p.145.

⁵ Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.319.

3. Rīcības brīvības kontrole

Latvijas Republikas Satversmes 92.pantā ir nostiprināts viens no tiesiskas valsts pamatprincipiem, atbilstoši kuram, ikviens var aizstāvēt savas tiesības un likumiskās intereses taisnīgā tiesā. Tiesību un likumisko interešu aizstāvība attiecas arī uz indivīda aizsardzību attiecībās ar valsts pārvaldi. Līdz ar to tiesiska valsts nodrošina, lai pret indivīdu vērstā valsts pārvaldes darbība tiek efektīvi kontrolēta.

Atbilstoši Administratīvā procesa likuma regulējumam valsts pārvaldes darbības kontrole parasti tiek realizēta divās stadijās – vispirms pašas valsts pārvaldes ietvaros augstākā iestādē, bet pēc tam – tiesā. Izņēmums, kad pārvaldes darbība tiek kontrolēta tikai tiesā, atbilstoši Administratīvā procesa likuma 76.panta otrajai daļai pastāv gadījumos, kad augstākas iestādes nav vai kad tā ir Ministru kabinets.

Kā norādīts tiesību teorijā, apstrīdēšanas stadijai, t.i., valsts pārvaldes darbības kontrolei augstākā iestādē, ir divi uzdevumi: pirmkārt, dot personai iespēju īstenot savas tiesības, ja tā uzskata, ka tas nav noticis sākotnējā iestādē; otrkārt, dot valsts pārvaldei iespēju paškontroles ceļā labot savu kļūdu vai pieņemt labāku, arī lietderīgāku lēmumu.¹ Turpretim, valsts pārvaldes darbību kontrolei tiesā galvenais uzdevums ir dot personai iespēju īstenot savas tiesības, ja tā uzskata, ka šī īstenošana valsts pārvaldē nav bijusi iespējama, kā arī atjaunot iepriekšējo stāvokli un kompensēt privātpersonai nodarītos zaudējumus.

Līdz ar to valsts pārvaldes darbības kontrolei pašas valsts pārvaldes ietvaros un tās kontrolei tiesā ir būtiski atšķirīgi uzdevumi. Tieši šī iemesla dēļ atšķirīgs ir arī sākotnējā valsts pārvaldes iestādes pieņemtā lēmuma kontroles apjoms augstākā iestādē un tiesā.

3.1. Rīcības brīvības kontrole augstākā iestādē

Administratīvā procesa likums 81.panta pirmās daļas noteikums paredz, ka, realizējot kontroli pār apstrīdēta administratīvā akta tiesiskumu, augstāka iestāde izskata lietu vēlreiz pēc būtības kopumā vai tajā daļā, uz kuru attiecas iesniedzēja iebildumi Tādējādi, pārbaudot, vai sākotnējā iestāde savu rīcības brīvību izmantojusi pareizi, apstrīdēšanas iestāde, veicot valsts pārvaldes paškontroles funkciju, pati no jauna izspriež visus lietderības apsvērumus pēc

¹ Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 100.punkts

būtības, galarezultātā nonākot pie tā paša vai cita rezultāta.¹ Augstākai iestādei ir jāveic visi tie paši apsvērumi un jāievēro visas tās pašas prasības attiecībā uz rīcības brīvības pareizu izmantošanu, kādas jāņem vērā arī sākotnējai iestādei.

Neraugoties uz to, ka Administratīvā procesa likuma 81.panta pirmā daļa paredz augstākās iestādes pienākumu izskatīt lietu vēlreiz pēc būtības kopumā vai „tajā daļā, uz kuru attiecas iesniedzēja iebildumi”, minētā norma neliedz augstākas iestādes tiesības izskatīt visu lietu pat tad, ja tā ir apstrīdēta tikai daļā. Šādu secinājumu ir izdarījis Augstākās tiesas Senāts lietā Nr. SKA-292, kurā Senāts norādīja, ka Administratīvā procesa likuma 81.panta pirmā daļa neliedz augstākai iestādei neievērot iesniedzēja lūgumu. Piemēram, ja iesniedzējs ir lūdzis samazināt soda naudu, bet augstāka iestāde, izskatot lietu pēc būtības, secina, ka lietā vispār nav pārkāpuma un soda nauda ir uzlikta nepamatoti, tā var lēmumu pilnībā atcelt, nevis tikai samazināt uzlikto soda naudu, kā to ir lūdzis iesniedzējs. Tieši tas pats attiecas uz gadījumu, ja iesniedzējs ir lūdzis atcelt lēmumu par soda uzlikšanu sakarā ar to, ka nav pārkāpuma sastāva, bet iestāde secina, ka pārkāpuma sastāvs ir, taču uzliktais sods attiecīgajā gadījumā ir nesamērīgs.²

Līdz ar to, augstāka iestāde, realizējot kontroli pār sākotnējā administratīvā akta tiesiskumu, ne vien var, bet tai ir pienākums izvērtēt vēlreiz lietu pilnā apmērā pēc būtības, tai skaitā izdarīt lietderības apsvērumus, ievērojot visus noteikumus attiecībā uz rīcības brīvības pareizu izmantošanu.

Tomēr augstākas iestādes rīcības brīvību attiecībā uz tās pieņemtā lēmuma saturu ierobežo Administratīvā procesa likuma 81.panta ceturtnā daļa, kas paredz, ka lēmums par apstrīdēto administratīvo aktu (administratīvais akts) nedrīkst būt iesniedzēja interesēm nelabvēlīgāks nekā apstrīdētais administratīvais akts, izņemot gadījumu, kad augstāka iestāde konstatē, ka ir pārkāptas obligātās materiālo tiesību normas vai pārkāptas tādas procesuālo tiesību normas, kas aizsargā sabiedrības intereses. Tādējādi augstākas iestādes rīcības brīvību ierobežo zemākas iestādes pieņemtā lēmuma saturs attiecībā uz tajā ietvertajām tiesiskajām sekām, nepieļaujot pieņemt adresātam nelabvēlīgāku lēmumu salīdzinājumā ar apstrīdēto administratīvo aktu, izņemot gadījumu, kad, izskatot lietu, tiek konstatēti obligāto materiālo

¹ Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 113.punkts

² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 12.oktobra spriedums lietā Nr. SKA-292, 12.punkts. Npublicēts.

tiesību normu pārkāpumi vai tādu procesuālo normu pārkāpumi, kas aizsargā sabiedrības intereses.

3.2. Rīcības brīvības kontrole tiesā

Valsts pārvaldes rīcības brīvības tiesiskuma kontrole tiesā ir būtisks nosacījums, lai likumdevējs vispār varētu to pārvaldei piešķirt – tas ir nepieciešams nodrošinājums pret patvaļīgas likuma piemērošanas risku.¹

Tajā pašā laikā ir jāņem vērā varas dalīšanas princips, atbilstoši kuram valsts pārvaldei ir jābūt dotai zināmai brīvībai ne tikai no likumdevējvaras, bet arī no tiesu varas. Pilnīga tiesu varas kontrole pār valsts pārvaldes darbībām ir nesavienojama ar varas dalīšanas principu, un dotu tiesu varas atzaram pārāk plašas pilnvaras.²

Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 103.panta pirmās daļas noteikumam administratīvā procesa tiesā būtība ir tiesas kontrole pār iestādes izdota administratīvā akta vai iestādes faktiskās rīcības tiesiskumu vai lietderības apsvērumiem rīcības brīvības ietvaros. Tādējādi tiesas funkcija ir kontrolēt valsts pārvaldes darbības tiesiskumu, nevis valsts pārvaldes vietā pieņemt lēmumu par lietderību. Pretējā gadījumā tiesa faktiski funkcionāli iekļautos valsts pārvaldē, kļūtu par augstāku valsts pārvaldes iestādi.³ Līdz ar to tiesa var izvērtēt vienīgi to, vai iestāde, izmantojot savu rīcības brīvību, ir rīkojusies tiesiski. Taču pat gadījumā, ja tiesa, izvērtējot visus lietas apstākļus, uzskatītu, ka pareizāk būtu bijis pieņemt citādu lēmumu nekā iestāde ir pieņēmusi, tiesai nebūtu pamata šādu lēmumu atcelt, ja vien netiktu konstatēts, ka iestāde ir pieļāvusi kādu no rīcības brīvības izmantošanas kļūdām.

Līdz ar to tiesa, realizējot kontroli pār iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskumu, pārbauda, vai iestāde likumā piešķirto rīcības brīvību nav izmantojusi kļūdaini. Ja tiesa konstatē kādu no rīcības brīvības izmantošanas kļūdām, t.i., rīcības brīvības neizmantošanu, rīcības brīvības pārsniegšanu vai rīcības brīvības nepareizu izmantošanu, tiesa nevis pati izdara lietderības apsvērumus, bet uzdod to vēlreiz izdarīt pārvaldes iestādei, ņemot

¹ Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 114.punkts

² Oster J. The scope of Judicial Review in the German and U.S. Administrative Legal System. B;III;2;a). www.germanlawjournal.com/article.php?id=1018

³ Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 114.punkts

vērā tiesas viedokli.¹ Minētais izriet no Administratīvā procesa likuma 254.panta trešās daļa, kas paredz, ka gadījumā, „ja iestādei vēl ir jāizdara lietderības apsvērumi, tiesa spriedumā nosaka, ka iestādei noteiktā termiņā jāizdod administratīvais akts. Izdodot administratīvo aktu, iestādei ir obligāti spriedumā konstatētie fakti un to juridiskais vērtējums”.

Tādējādi tiesas kompetence pār iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskuma kontroli ir daudz ierobežotāka nekā gadījumos, kad iestādei ir pienākums izdot obligāto administratīvo aktu. Jāatzīmē, ka Francijas tiesībās, analizējot tiesu kompetenci rīcības brīvības uzraudzības jomā, ir atzīta iestādes „tiesība kļūdīties”. Taču šī tiesība nedod iestādei tiesības izdarīt „absurdu izvēli”.² Līdz ar to tiesas uzdevums, realizējot kontroli pār iestādes izmantoto rīcības brīvību, ir vienīgi pārbaudīt, vai iestādes pieņemtais lēmums nav absurds.

Analizējot Lielbritānijas tiesu praksē izvirzītos kritērijus rīcības brīvības izmantošanas kontrolē, tiesību teorijā norādīts, ka iestādes pieņemtajam lēmumam ir jābūt saprātīgam. Taču saprātīguma robežās ir iespējamās viedokļa atšķirības. Apstākļi, ka tiesa nepiekrīt lēmuma pieņēmēja viedoklim, pats par sevi nevar būt par pamatu, lai tiesa iejauktos rīcības brīvības izmantošanā. Lielbritānijas tiesu praksē ir atzīts, ka divas saprātīgas personas, ņemot vērā vienus un tos pašus faktus un nepārkāpjot saprātīguma robežas, var „pilnīgi saprātīgi” nonākt pie atšķirīga iznākuma. Tādējādi rīcības brīvības ietvaros pieņemtais lēmums ir nesaprātīgs un līdz ar to atceļams vienīgi tad, ja neviena saprātīga persona pie šāda rezultāta nevarētu nonākt.³

Tiesību teorijā ir sastopami mēģinājumi noteikt vispārīgus kritērijus, kas var būt par pamatu iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma atceļšanai.⁴ Tiek uzskatīts, ka viens no gadījumiem, kad tiesa var iejaukties iestādes rīcības brīvības izmantošanā, ir tad, kad rīcības brīvība ir izmantota mērķiem, kādiem tā nav piešķirta. Šādos gadījumos rīcības brīvība tiek uzskatīta par izmantotu prettiesiski. Otrs gadījums ir konstatējams tad, kad iestāde rīcības brīvību pēc tiesas ieskata ir izmantojusi nesaprātīgi vai neracionāli. Lai konstatētu šādu

¹ Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 119.punkts

² Swarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.267.

³ Wade W., Ragnemalm H., Strauss P.L. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. I. Anglo-American and Nordic Systems. Giuffre, Milan, 1991, p.133.

⁴ Longley D., Rhoda James. Administrative Justice. Central issues in UK and European Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1999,p.183.

racionalitātes kļūdu pieļaušanu, tiesai lielā mērā ir jāvērtē iestādes pieņemtais lēmums pēc būtības un šo kļūdu konstatēšanai ir nepieciešama plašāka tiesu varas kontrole.¹

Salīdzinājumam jānorāda, ka Francijas administratīvajās tiesībās atsevišķās jomās tiek atzīta nepieciešamība pēc stingrākas un plašākas tiesu varas kontroles pār iestādes rīcības brīvību. Viena no šādām jomām ir policijas darbības joma. Šī ir joma, kur ne tikai pastāvīgi notiek iejaukšanās privātpersonu privātajā dzīvē, bet arī tiek pretstatītas sabiedrības intereses un privātpersonas tiesības un brīvības. Indivīda tiesiskā aizsardzība šajā jomā ir jo īpaši nozīmīga, jo pastāv salīdzinājumā ar citām nozarēm ļoti liels risks radīt draudus indivīda pamatbrīvībām. Tieši šī iemesla dēļ policijas pieņemtie lēmumi un veiktās darbības ir pakļautas maksimālai tiesu varas kontrolei, tai skaitā gadījums, kad likums policijai piešķir rīcības brīvību.²

Lielbritānijā ir atzīta tiesas kompetence pārbaudīt, vai iestāde, pieņemot lēmumu, ir vadījies no apstākļiem, kurus tai nevajadzēja ņemt vērā, vai pretēji – ir atteikusies ņemt vērā vai nav ievērojusi tos apstākļus, kas bija nepieciešami lēmuma pieņemšanai. Tajā pašā laikā, secinot, ka minētās kļūdas iestāde nav pieļāvusi un ir vadījies no visiem lēmuma pieņemšanai nepieciešamajiem faktiem, iestādes pieņemtais lēmums var tikt atcelts, ja „iestāde ir nonākusi pie tāda rezultāta, kas ir tik nesaprātīgs, ka neviena saprātīga persona nekad pie tāda nebūtu nonākusi”.³

Līdzīgi arī Beļģijā tiesas ļoti reti pārbauda to, kādā veidā iestāde savu rīcības brīvību ir izmantojusi. Tiesa to dara tikai tādos gadījumos, kad lēmums ir tik absurds no saprātīguma viedokļa un šīs rīcības brīvības izmantošanas rezultātā ir tik acīmredzami pārkāptas tādas tiesību normas un principi, kas ir visas tiesību sistēmas pamatā, ka ir pamats atzīt, ka neviens normatīvais akts nav pilnvarojis iestādi rīkoties šādā veidā.⁴

Jautājums par tiesu kompetenci, realizējot kontroli pār iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskumu, ir analizēts arī Eiropas Kopienu tiesas praksē. Lietā *Fediol v. Commission*⁵ Eiropas Kopienu tiesa norādīja, ka tiesai ir jāizmanto tās parastās pilnvaras,

¹ Longley D., Rhoda James. *Administrative Justice. Central issues in UK and European Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited, 1999, p.183.

² Schwarze J. *European Administrative Law. Revised 1st Edition*. Swelt and Maxwell, 2006, p.266.

³ Longley D., Rhoda James. *Administrative Justice. Central issues in UK and European Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited, 1999, p.182.

⁴ Somerhausen M., Vedel G., Delvolve P., Garcia de Enterría E., Iniesta I.B. *Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. II. Western European Democracies*. Giuffrè, Milan, 1997, p.198.

⁵ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case 191/82 *Fediol v. Commission* [1983] ECR 2913, para.30. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 15.septembrī).

realizējot kontroli pār iestādes rīcības brīvību, lai arī tai nav tiesību iejaukties rīcības brīvības izmantošanā, kas ir piešķirta vienīgi attiecīgajai iestādei. Praksē minētā atziņa izpaužas tādā veidā, ka jo plašāka ir iestādei konkrētajā gadījumā piešķirtā rīcības brīvība, jo šaurākā apjomā tiesa realizēs kontroli pār to.¹

Gadījumos, kad iestādei normatīvajā aktā ir piešķirta rīcības brīvība, tiesas realizētās kontroles apjoms ir ierobežots un tā var pārbaudīt vienīgi to, vai iestāde nav pieļāvusi acīmredzamu kļūdu un vai tā nav pārsniegusi savu pilnvaru robežas. Līdz ar to tālāk ir jāapskata, kādā veidā tiesa šo ierobežotā apjoma kontroli realizē un kādā veidā tā pārbauda, vai iestāde nav pieļāvusi kādu no rīcības brīvības izmantošanas kļūdām.

Viens no pirmajiem spriedumiem, kurā tika vērtēts iestādes rīcības brīvības tiesiskums, bija lietā *Westzucker*², kurā paustās atziņas bieži tiek citētas arī turpmākajās lietās. Šajā lietā piemērojamā tiesību norma piešķir Eiropas Komisijai rīcības brīvību – gan lemt par lēmuma pieņemšanu kā tādu, gan lemt par tā saturu. Eiropas Kopienu tiesa šajā lietā viennozīmīgi secināja, ka ņemot vērā plašo rīcības brīvību, kas Komisijai piešķirta, tiesa ar savu spriedumu nevar aizstāt Komisijas pieņemto lēmumu un līdz ar to tiesa var realizēt vienīgi ierobežotu kontroli, t.i., pārbaudīt, vai Komisija nav pieļāvusi ievērojamu kļūdu vai pārkāpusi savas pilnvaras.³ Jautājumam, vai Komisija, pieņemot lēmumu, nav pieļāvusi ievērojamu kļūdu, tiesa spriedumā veltīja vienu rindkopu, kurā norādīja, ka pieteicējs nav norādījis nekādus apstākļus, kas liecinātu par to, ka Komisija būtu pieļāvusi šādu kļūdu.⁴

Augstāk minētais spriedums *Westzucker* lietā un tajā ietvertā lakoniskā argumentācija ievērojami atšķiras no pēdējās desmitgades Eiropas Kopienu tiesas spriedumos ietvertās izvērstās argumentācijas un plašā apstākļu izvērtējuma.

1998.gadā izskatītajā lietā *National Farmers' Union and Others*⁵ Eiropas Kopienu tiesa vērtēja Eiropas Komisijas pieņemtā lēmuma tiesiskumu, ar kuru tika aizliegts noteiktu dzīvnieku izcelsmes pārtikas produktu eksports no Lielbritānijas. Eiropas Komisijas lēmums tika pamatots ar Eiropas Savienības Padomes direktīvas 90/425 „Par veterinārajām un zootehniskajām pārbaudēm, kas piemērojamas Kopienā iekšējā tirdzniecībā ar noteiktiem

¹ Schwarze J. *European Administrative Law*. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.299.

² Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case 57/72 *Westzucker GmbH v Einfuhr-und Vorratsstelle für Zucker* [1973] ECR 321 http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 5.oktobrī).

³ *Ibid.*, para.14.

⁴ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case 57/72 *Westzucker GmbH v Einfuhr-und Vorratsstelle für Zucker* [1973] ECR 321, para.15. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 5.oktobrī).

⁵ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case C-157/96 *National Farmers' Union and Others v Commission* [1998]. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 4.septembrī).

dzīvniekiem un produktiem, lai izveidotu iekšējo tirgu” 10.panta 4.daļu, kā arī ar Eiropas Padomes direktīvas 89/662 „Par veterinārajām pārbaudēm Kopienas iekšējā tirdzniecībā, lai izveidotu iekšējo tirgu” 9.panta 4.daļu. Eiropas Padomes direktīvas 90/425 10.panta 4.daļā noteikts, ka „Komisija pirmajā izdevīgajā gadījumā pārskata situāciju Pastāvīgajā veterinārijas komitejā. Tā veic vajadzīgos pasākumus attiecībā uz tiem dzīvniekiem un produktiem, kas minēti 1. pantā, un, ja situācija to prasa, tad produktiem, kas iegūti no tiem dzīvniekiem saskaņā ar procedūru, kas noteikta 17.pantā. Komisija kontrolē situāciju un saskaņā ar to pašu procedūru groza vai atceļ veiktos pasākumus atkarībā no tā, kā attīstās situācija”. Savukārt Eiropas Padomes direktīvas 89/662 9.panta 4.daļa paredz, ka „Komisija visos gadījumos, cik iespējams drīz, atkārtoti izskata situāciju Pastāvīgajā veterinārijas komitejā. Tā paredz vajadzīgos pasākumus attiecībā uz produktiem, kas minēti 1. pantā, un, ja tas vajadzīgs situācijas dēļ, tad attiecībā uz izcelsmes produktiem vai produktiem, kas iegūti no šādiem produktiem, saskaņā ar kārtību, kas noteikta 17. pantā. Komisija pārrauga situāciju un tādā pašā kārtībā groza vai atceļ pieņemtos lēmumus atkarībā no tā, kā mainās situācija”.

Minētie direktīvu noteikumi piešķir Eiropas Komisijai plašu rīcības brīvību, kuras ietvaros pieņemtie lēmumi pēc sava rakstura atbilst brīvajiem administratīvajiem aktiem, kad iestāde var lemt gan par lēmuma pieņemšanas nepieciešamību, gan par tā saturu. Konstatējot, ka Komisijai ir plaša rīcības brīvība, it īpaši attiecībā uz īstenoto pasākumu raksturu un apjomu, Eiropas Kopienų tiesa atzina, ka tā var pārbaudīt vienīgi to, vai, pieņemot lēmumu, Komisija nav pieļāvusi ievērojamu kļūdu un vai tā nav acīmredzami pārkāpusi rīcības brīvības robežas.¹ Eiropas Kopienų tiesa secināja, ka, tā kā Komisijas lēmums ir pieņemts, lai mazinātu risku sabiedrības veselībai, tad eksporta aizliegums nav uzskatāms par acīmredzamu rīcības brīvības robežu pārsniegšanu.²

Tajā pašā laikā Eiropas Kopienų tiesa vērtēja, vai Eiropas Komisija, pieņemot lēmumu, ir ievērojusi samērīguma principu. Tomēr šis izvērtējums nepārsniedza Eiropas Komisijas lēmumā minētos apstākļus un norādīto pamatojumu. Eiropas Kopienų tiesa spriedumā atsaucās uz Eiropas Komisijas lēmumā izdarītajiem apsvērumiem, kas saturēja plašu analīzi attiecībā uz iespējamo sabiedrības veselības apdraudējumu, dzīvnieku slimību izplatīšanās

¹ Eiropas Kopienų tiesas spriedums: Case C-157/96 *National Farmers' Union and Others v Commission* [1998], para.39. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 4.septembrī).

² *Ibid.*, para.41.

risku un pašu slimību bīstamību, un secināja, ka eksporta aizliegums nav uzskatāms par nesamērīgu.¹ Lai arī spriedumā minētie apsvērumi tika atspoguļoti, nav pamata uzskatīt, ka Eiropas Kopienu tiesa būtu pati izdarījusi lietderības apsvērumus attiecībā un eksporta aizlieguma nepieciešamību. Faktiski, secinot, ka Eiropas Komisija šos apsvērumus ir izdarījusi un eksporta aizlieguma nepieciešamību ir pietiekami pamatojusi, Eiropas Kopienu tiesa atzina, ka Komisijas īstenotais pasākums – eksporta aizliegums nav uzskatāms par nesamērīgu līdzekli mērķa sasniegšanai - sabiedrības veselības aizsardzībai.

Salīdzinot Eiropas Kopienu tiesas spriedumos paustās atziņas un sekojot spriedumos ietvertās argumentācijas izmaiņām laika gaitā, jāsecina, ka Eiropas Kopienu tiesa, kopš tās izveidošanas pirmsākumiem, ir ievērojami mainījusi savu praksi attiecībā uz iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskuma pārbaudes apjomu. Lai arī Eiropas Kopienu tiesa gan agrākajos spriedumos, gan pēdējā laikā izskatītajās lietās norāda, ka gadījumā, kad lēmums pieņemts, izmantojot pārvaldei normatīvajā aktā piešķirto rīcības brīvību, tiesa var pārbaudīt vienīgi to, vai iestāde nav pieļāvusi kādu no rīcības brīvības izmantošanas kļūdām, veids, kādā Eiropas Kopienu tiesa šo iespējamo kļūdu esamību pārbauda, ir ievērojami mainījies. Ja sākotnēji Eiropas Kopienu tiesa visbiežāk lakoniski norādīja, ka pieteicējs nav norādījis uz apstākļiem, kas ļautu secināt, ka kāda no rīcības brīvības izmantošanas kļūdām ir tikusi pieļauta, tad kopš 90.-to gadu sākuma tiesas realizētās pārbaudes apjoms ir kļuvis plašāks, turklāt, pierādīšanas pienākums ir ticis nodots lēmuma pieņēmējam, t.i., Komisijai ir jāpierāda lēmuma pamatotība, nevis pieteicējam – ievērojamas kļūdas pieļaušana.

Iepazīstoties ar tiesas spriedumos ietverto argumentāciju, jāsecina, ka tiesas realizētā pārbaude attiecas uz iestādes lēmumā sniegtā pamatojuma izvērtēšanu. Eiropas Kopienu tiesa rūpīgi izvērtē iestādes pamatojumu, lai pārbaudītu, vai lēmumā ietvertie argumenti ir loģiski un saprotami, vai šie argumenti ir pamatoti ar kādiem pierādījumiem, un visbeidzot, vai iestādes izdarītie secinājumi ir pietiekami pārlicinoši. Līdz ar to tieši pamatojuma principa ievērošanai ir būtiska nozīme, realizējot kontroli pār iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskumu. Ja pamatojums lēmumā nav ietverts, tiesa nevar pēc savas iniciatīvas iegūt pierādījumus, veikt to novērtējumu un rezultātā pieņemt lēmumu iestādes vietā, jo šāda lēmuma pieņemšana ir vienīgi iestādes ekskluzīva kompetence. Līdz ar to,

¹ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case C-157/96 *National Farmers' Union and Others v Commission* [1998], para.66-71, http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 4.septembrī).

neietverot lēmumā pietiekami izvērstu pamatojumu, tiesa nevar pārbaudīt šī lēmuma tiesiskumu, un līdz ar to tiesa ir spiesta šādu lēmumu atcelt.

Tādējādi, lai arī Eiropas Kopienų tiesa savos spriedumos plaši analizē lēmumā ietverto argumentāciju, kas sākotnēji var radīt priekšstatu, ka tiesa pati veic apstākļu novērtējumu un izdara secinājumus, patiesībā tiesas realizētā kontrole aprobežojas ar pārbaudi, vai iestādes izdarītie secinājumi loģiski izriet no konstatētajiem faktiskajiem apstākļiem. Jāatzīmē, ka pat tādās lietās, kurās lēmuma pieņemšanai tikuši izmantoti zinātniskos pētījumos gūtie rezultāti, Pirmās instances tiesa izvērtē, uz kādiem pierādījumiem iestāde balstījies, pieņemot lēmumu, un vai ir saprotama saikne starp šajos zinātniskajos pētījumos iegūtajiem rezultātiem un iestādes izdarītajiem secinājumiem.¹

Iestādēs izmantotās rīcības brīvības tiesiskums ir vērtēts arī Latvijas administratīvo tiesu praksē. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments savos spriedumos vairākkārt ir norādījis, ka tiesas funkcija ir kontrolēt valsts pārvaldes darbības tiesiskumu, nevis valsts pārvaldes vietā pieņemt lēmumu par lietderību. Citādi tiesa faktiski funkcionāli iekļautos valsts pārvaldē, kļūstot par augstāku valsts pārvaldes iestādi. Tādēļ tiesa var pārbaudīt tikai to, vai valsts pārvalde, izmantojot savu rīcības brīvību, ir rīkojusies tiesiski. Valsts pārvaldes rīcības brīvība nav izmantota tiesiski, ja tā ir kļūdaina. Līdz ar to tiesai ir jāpārbauda iespējamās rīcības brīvības izmantošanas kļūdas.²

Senāts atzīst, ka rīcības brīvība tiek izmantota nepareizi, ja iestāde lēmuma pieņemšanas procesā nav ņēmusi vērā visus būtiskos apstākļus vai balstījies uz apstākļiem, kas neattiecas uz lietu, nav uzklauzījusi iesniedzēja argumentus, nav ievērojusi vienlīdzības principu, nav pieņēmusi lēmumu saprātīgā laika periodā, nav ievērojusi iestādei saistošās tiesību normas un nav pamatojusi savu lēmumu. Savukārt attiecībā uz lietderības apsvērumiem rīcības brīvība ir izmantota nepareizi, ja iestāde nav samērojusi indivīda un sabiedrības intereses vai vērtējuma rezultātā izpaužas krasas novirzes no sabiedrībā, tiesību zinātnē un praksē pieņemtajiem vērtējumiem.³

¹ Craig P. EU Administrative Law. Volume XVI/1. Oxford University Press, 2006, p.478.

² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 7.septembra spriedums lietā Nr. SKA-120. www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2004 (aplūkots 2008.gada 12.martā).

³ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 14.marta spriedums lietā Nr. SKA-69, 11.punkts. Npublicēts.

Augstākās tiesas Senāts ir uzsvēris, ka tiesa nav tiesīga iestādes vietā izdarīt lietderības apsvērumus, attaisnojot iestādes izteikto gala secinājumu.¹ Tādējādi Latvijas administratīvās tiesas, līdzīgi kā Eiropas Kopienų tiesa, vienīgi pārbauda, vai iestāde lietderības apsvērumus ir izdarījusi un vai no šiem apsvērumiem loģiski izriet iestādes izdarītais gala secinājums.

Minēto atzinis arī Augstākās tiesas Senāts, izvērtējot pašvaldības pieņemtā lēmuma par būves nojaukšanu tiesiskumu.² Pašvaldības lēmums bija pieņemts, pamatojoties uz Būvniecības likuma 31.panta pirmo daļu, kas paredz, ka gadījumā, ja būve ir pilnīgi vai daļēji sagrūvusi vai nonākusi tādā stāvoklī, ka tās lietošana ir bīstama vai tā bojā ainavu, īpašniekam saskaņā ar attiecīgās pašvaldības lēmumu tā jāsaved kārtībā vai jānojauc atbilstoši Civillikuma³ 1084.panta noteikumiem. Senāts norādīja, ka tiesas kompetencē nav izvērtēt, vai konkrētajā gadījumā lietderīgāka būtu ēkas sakārtošana vai nojaukšana. Šiem apsvērumiem bija jāizriet no pašvaldības lēmuma, Taču, konstatējot, ka no pārsūdzētā lēmuma šāds pamatojums neizriet, Senāts atzina, ka pašvaldības dome, pieņemot lēmumu, ir pārkāpusi procesuālā taisnīguma principu, un tādējādi savu rīcības brīvību izmantojusi prettiesiski, kas ir par pamatu lēmuma atcelšanai.⁴

Citā lietā Senāts norādījis, ka pamatojums ir nepieciešams ne vien tādēļ, lai privātpersona varētu pārliecināties par administratīvā akta pareizību, bet arī – lai tiesa varētu pārbaudīt tā tiesiskumu.⁵ Tādējādi rīcības brīvības izmantošanā būtiski ir ievērot pamatojuma principu, jo tiesa var pārbaudīt vienīgi administratīvajā aktā ietvertos lietderības apsvērumus. Arī lietā SKA-5/2007⁶ Senāts atzina par pamatotu administratīvās apgabaltiesas konstatējumu, ka Valsts ieņēmumu dienesta Disciplinārlietu izskatīšanas komisija darbiniekam piemēroto disciplinārsodu ir atzinusi par samērīgu, taču nav izdarījusi lietderības apsvērumus. Senāts piekrita apgabaltiesas secinājumam, ka tādējādi iestāde ir pieļāvusi būtisku procesuālu pārkāpumu.

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 14.maija spriedums lietā Nr. SKA-55/2007, 12.punkts. Npublicēts.

² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 7.septembra spriedums lietā Nr. SKA-120. www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2004 (aplūkots 2008.gada 12.martā).

³ Civillikums: LR likums. 1937. 28.janvāris.

⁴ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 7.septembra spriedums lietā Nr. SKA-120. 11.punkts. www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2004 (aplūkots 2008.gada 12.martā).

⁵ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 15.marta spriedums lietā Nr. SKA-61. 12.1.punkts. Npublicēts.

⁶ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 14.maija spriedums lietā nr. SKA-55/2007, 12.punkts. Npublicēts.

Jāatzīmē, ka iestādes bieži vien lietderības apsvērumus izdara formāli, lēmumā norādot vienīgi to, ka privātpersonas interešu ierobežojums ir samērīgs sabiedrības ieguvumam. Taču šāda lietderības apsvērumu formāla izdarīšana un ļoti lakoniska argumentācija lēmumā, kā to augstāk minētajā lietā secinājis arī Augstākās tiesas Senāts, nevar būt pietiekama, lai rīcības brīvību atzītu par izmantotu tiesiski.

Turklāt, lietderības apsvērumu neizdarīšanu disciplinārsoda noteikšanā Senāts ir atzinis par iestādes patvaļīgu rīcību. Senāts spriedumā norādīja, ka apstākļi, ka persona ir izdarījusi pārkāpumu, par kuru ir paredzēts disciplinārsods, neatbrīvo kompetento institūciju no pienākuma izskatīt lietu un noteikt sodu atbilstoši tiesību normām, tajā skaitā tajās ietvertajām procesuālajām garantijām.¹ Tādējādi tiesību normās noteiktās lēmuma pieņemšanas procesuālās kārtības neievērošana, tai skaitā lietderības apsvērumu neizdarīšana ir atzīstama par iestādes patvaļīgu rīcību, kas ir par pamatu iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma atcelšanai.

Citā lietā Augstākās tiesas Senāts izskatīja kādai valsts amatpersonai piemērotā disciplinārsoda tiesiskumu. Šajā lietā valsts amatpersona bija pieņēmusi lēmumu, ar kuru attiecās no prasījuma pret privātpersonu par muitas maksājumu parāda samaksu. Šāda lēmuma pieņemšanu attiecīgā valsts institūcija bija uzskatījusi par pārkāpumu – nepamatotu valsts civildienesta pienākumu neizpildīšanu. Vērtējot lēmuma par disciplinārsoda piemērošanu tiesiskumu, Augstākās tiesas Senāts atzina valsts iestādes tiesības attiekties no prasījumiem, ja ir liela varbūtība, ka tās rezultāts būs nelabvēlīgs. Senāts atzina, ka šāds lēmums tiek pieņemts rīcības brīvības ietvaros. Vienlaikus Senāts norādīja, ka tas, ka iestādei ir piešķirta rīcības brīvība, nenozīmē, ka tas var kalpot par attaisnojumu iestādes vadītāja patvaļīgai rīcībai un dod tiesības lemt par administratīvā akta vai faktiskās rīcības izdošanas saturu, ignorējot valsts intereses. Līdz ar to šāds lēmums, it sevišķi, ja tas skar lielas valsts budžetā maksājamās summas, var tikt pieņemts tikai pēc rūpīgas lietas izpētes un visu faktisko un tiesisko apstākļu apsvēršanas.²

Tādējādi administratīvās tiesas rūpīgi izvērtēja, vai amatpersona, pieņemot lēmumu, ir ņēmusi vērā visus lietā nepieciešamos apstākļus. Konstatējot, ka valsts amatpersona faktu

¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 14.maija spriedums lietā nr. SKA-55/2007, 14.punkts. Npublicēts.

² Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta. 2005.gada 15.februāra spriedums lietā Nr. SKA-37. 17.punkts. www.at.gov.lv/lv/info/archive/department3/2005 (aplūkots 2008.gada 9.septembrī).

novērtējumu ir veikusi pavirši un nepilnīgi – steigā un bez pienācīgas juridiskas analīzes, tiesa atzina, ka tā savu rīcības brīvību nav izmantojusi tiesiski.

No augstāk minētajām tiesību teorijā, Latvijas un ārvalstu tiesu praksē paustajām atziņām, jāsecina, ka apstākļi, ka likumā iestādei ir piešķirta rīcības brīvība, nenozīmē, ka tiesas nevar pārbaudīt iestādes pieņemtā lēmuma tiesiskumu. Jo īpaši tiesām, pārbaudot rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskumu, ir jāvērtē, vai iestādes izdarītie secinājumi loģiski izriet no iestādes veiktā apstākļu novērtējuma, vai iestādes konstatētie fakti ir pietiekami lēmuma pieņemšanai un vai lēmumā ietvertie apsvērumi ir pārlicinoši un pamatoti. Tādējādi arī apstākļi, ka lietderības apsvērumu izdarīšana ietilpst vienīgi iestādes kompetencē, nenozīmē, ka tiesai nav jāpārbauda iestādes izdarīto lietderības apsvērumu pamatotība. Lietderības apsvērumu formāla izdarīšana, lēmumā bez izvērsta pamatojuma norādot, ka privātpersonas interešu ierobežojums ir samērīgs sabiedrības ieguvumam, nevar būt pietiekama, lai rīcības brīvību atzītu par izmantotu tiesiski. Tādējādi iestāde ir pieļāvusi rīcības brīvības izmantošanas kļūdu un tās pieņemtais lēmums ir atceļams, ja no lēmuma satura nav redzams, kādā veidā iestāde ir nonākusi pie attiecīgā secinājuma un kas ir bijis par pamatu šāda secinājuma izdarīšanai.

3.3. Nenoteiktā tiesību jēdziena interpretācijas kontrole tiesā

Nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācija tiek uzskatīta par tiesību nevis faktu jautājumu. Līdz ar to atbilstoši Latvijā, Vācijā un citās Rietumeiropas demokrātiskajās valstīs pastāvošajai klasiskajai izpratnei par rīcības brīvības un nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanas atšķirībām, iestādes doto nenoteiktā tiesību jēdziena interpretāciju pilnā apmērā var pārbaudīt apstrīdēšanas stadijā augstākā iestādē, kā arī pēc tam tiesā (šī Latvijā un Vācijā pastāvošā izpratne attiecībā un nenoteiktu tiesību jēdzienu un rīcības brīvības nošķiršanu turpmāk tiks saukta arī par klasisko jeb tradicionālo izpratni). Taču, kā tika norādīts jau nodaļā par rīcības brīvības un nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanu, tad Eiropas Kopienu tiesas prakses iespaidā ir attīstījies ideja par likumā iestādei piešķirtu „brīvību izlemt”, kas ietver gan nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju, gan rīcības brīvības izmantošanu.

Gan klasiskajā rīcības brīvības izmantošanas un nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanas izpratnē, gan Eiropas Kopienu tiesu praksē pastāv vispārējs princips, atbilstoši kuram kontrole pār nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanu kā tiesību jautājumu var tikt pilnā apmērā realizēta tiesā, un tā rezultātā tiesa var veikt nenoteiktā tiesību jēdziena saturu un,

secinot, ka tiesas veiktās interpretācijas rezultāts neatbilst iestādes interpretējumam, attiecīgo administratīvo aktu – atcelt.

Taču praksē ir iespējama arī citāda pieeja attiecībā uz pieļaujamo pārbaudes apjomu, realizējot tiesu varas kontroli pār izpildvaras darbībām. Atsevišķos gadījumos šāda kontrole var aprobežoties tikai ar stingri ierobežotu pārbaudes apjomu. Šāda pieeja tiek attaisnota ar uzskatu, ka attiecīgajam lēmuma pieņēmējam ir speciālas zināšanas, pieredze un izpratne attiecīgajā tiesību jautājumā, un tādējādi tieši lēmuma pieņēmējs var vislabāk novērtēt attiecīgā nenoteiktā tiesību jēdziena nozīmi.¹ Līdz ar to Eiropas Kopienu tiesas praksē ir attīstījies viedoklis, ka atsevišķos gadījumos nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācija ir ekskluzīva attiecīgās iestādes kompetence un šo jēdzienu papildīšana ar noteiktu saturu ir šīs iestādes rīcības brīvības īstenošanas rezultāts.

3.3.1. Nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas kontrole Eiropas Kopienu tiesu praksē

Tā, piemēram, lietā *Philip Morris Holland*² Nīderlandes valdība bija piešķirusi palīdzību tabakas ražotājam. Eiropas Komisija secināja, ka šīs palīdzības piešķiršana neatbilda Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 87.panta trešās daļas „a” apakšpunktam. Minētais noteikums paredz, ka par saderīgu ar kopējo tirgu var uzskatīt valsts palīdzību, „kas veicina ekonomikas attīstību apgabalos, kur dzīves līmenis ir ārkārtīgi zems vai kur valda liels bezdarbs”. Tabakas ražotājs uzskatīja, ka Komisija nepamatoti bija secinājusi, ka attiecīgajā apgabalā nav ārkārtīgi zems dzīves līmenis un ka tajā nav konstatējams liels bezdarbs Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 87.panta trešās daļas „a” apakšpunkta izpratnē.

Tādi jēdzieni kā „ārkārtīgi zems dzīves līmenis” un „liels bezdarbs” tradicionāli tiek uzskatīti par nenoteiktiem tiesību jēdzieniem, kuru interpretācijas kontroli pilnā apmērā var realizēt tiesa. Taču Eiropas Kopienu tiesa norādīja, ka Komisijai attiecībā uz ekonomiskiem un sociāliem novērtējumiem ir piešķirta rīcības brīvība, un tādējādi vienīgi Eiropas Komisija ir tiesīga noteikt, vai attiecīgajā apgabalā ir ārkārtīgi zems dzīves līmenis un liels bezdarbs visas Eiropas Savienības kontekstā. Tādējādi, lai arī minētajā lietā pastāvēja strīds par nenoteikto tiesību jēdzienu saturu, kuru interpretācija administratīvo tiesību zinātnē tradicionāli tiek pakļauta pilnai tiesas kontrolei, Eiropas Kopienu tiesa uzskatīja, ka, tā kā šo jēdzienu

¹ Craig P. EU Administrative Law. Volume XVII/1. Oxford University Press, 2006, p.437.

² Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case 730/79, *Philip Morris Holland BV v Commission* [1980] ECR 2671. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 9.septembrī).

piepildīšana ar noteiktu saturu prasa ekonomiska un sociāla rakstura novērtējumu izdarīšanu, un Eiropas Komisijai dibināšanas līgumā Eiropas Komisijai ir piešķirta rīcības brīvība šo vērtējumu veikt, tiesas kontrole pār tās realizāciju ir ierobežota.

Līdzīgi arī lietā *Executif Régional Wallon and Glaverbel SA v Commission*¹ tika vērtēta Beļģijas valdības piešķirtā palīdzība atsevišķiem stikla ražotājiem. Eiropas Komisija secināja, ka piešķirtā palīdzība neatbilda Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 87.panta trešās daļas „c” apakšpunktam, kas paredz, ka valsts piešķirtā palīdzība ir saderīga ar kopējo tirgu, ja tā „veicina atsevišķu saimniecisko darbību vai atsevišķu tautsaimniecības jomu attīstību, [un] ja šādi palīdzībai nav tāds nelabvēlīgs iespaids uz tirdzniecības apstākļiem, kas būtu pretrunā vispārējām interesēm”.² Pieteicējs uzskatīja, ka Komisija ir nepareizi interpretējusi minēto normu. Taču Eiropas Kopienu tiesa prasību noraidīja, secinot, ka Komisijas viedoklis ir pamatots un ka ir pamats atzīt Komisijas tiesības noteikt apstākļus, kad ir konstatējama Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 87.panta trešās daļas „c” apakšpunktā minēto nosacījumu iestāšanās. Pieteicējs nebija pierādījis, ka Komisija ir pārkāpusi savas pilnvaras vai ir pieļāvusi acīmredzamu kļūdu (*manifest error*), un līdz ar to prasību noraidīja.

Jāatzīmē, ka pilnvaru pārsniegšana un acīmredzamas kļūdas pieļaušana ir apstākļi, kas var būt par pamatu rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmumā atcelšanai. Konkrētajā gadījumā strīds bija par to, vai, pirmkārt, valsts piešķirtajai palīdzībai ir „nelabvēlīgs iespaids uz tirdzniecības apstākļiem”, un, otrkārt, vai šāds iespaids būtu pretrunā „vispārējām interesēm”. Šis ir klasisks tiesību jautājums, kas ietver nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju un piemērošanu. Taču apstākļi, ka Eiropas Kopienu tiesa ir vērtējusi vienīgi to, vai Komisija nav pārkāpusi savas pilnvaras un vai tā nav pieļāvusi acīmredzamu kļūdu, liecina par to, ka tiesa šo jēdzienu piepildīšanu ar noteiktu saturu uzskata par Komisijas kā izpildvaras institūcijas ekskluzīvu kompetenci, pār kuras realizāciju ir pieļaujama vienīgi ierobežota tiesu varas kontrole. Līdz ar to, nosakot tiesas kompetenci šo nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas pārbaudē, Eiropas Kopienu tiesa ir izmantojusi rīcības brīvības izmantošanas kontrolē izmantotos kritērijus – izvērtējumu, vai iestāde nav pārsniegusi savas pilnvaras un vai nav pieļāvusi acīmredzamu kļūdu. Tādējādi Eiropas Kopienu tiesa ir atzinusi Komisijas rīcības

¹ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case Nr. 62 and 72/78, *Executif Régional Wallon and Glaverbel SA v Commission* [1998] ECR I 573. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 15.septembrī).

² Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case Nr. 62 and 72/78, *Executif Régional Wallon and Glaverbel SA v Commission* [1998] ECR I 573. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 15.septembrī).

brīvību šo jēdzienu papildīšanā ar noteiktu saturu, kas ir pakļauts vienīgi stingri ierobežotai tiesu varas kontrolei.

Eiropas Kopienu tiesa jo īpaši bieži atsakās realizēt tās kontroles tiesības pār tādiem institūciju lēmumiem, kas ietver sarežģītu ekonomisku apstākļu novērtējumu, uzskatot, ka šajās lietās pārvaldes iestādes ir labāk informētas un kompetentākas salīdzinājumā ar tiesu.¹ Piemēram, lietā *Marta SA v. Commission*², Eiropas Kopienu tiesa norādīja, ka tā nevar aizstāt Komisijas veikto apstākļu novērtējumu, it īpaši ekonomikas jomā. Eiropas kopienu tiesa atzina, ka Komisijai ir plaša rīcības brīvība gadījumos, kad tās izmantošana prasa ekonomiska un sociāla rakstura novērtējumus. Šādos gadījumos Tiesas kompetence ir ierobežota un tā var pārbaudīt vienīgi to, vai Komisija nav pārkāpusi savas rīcības brīvības robežas, pieļaujot ievērojamu kļūdu apstākļu novērtēšanā, pārkāpusi savu pilnvaru apjomu vai nav ievērojusi lēmuma pieņemšanas procesuālo kārtību.

Citā lietā Eiropas Kopienu tiesa ir izdarījusi vēl vispārīgāku secinājumu attiecībā uz gadījumiem, kad tās tiesības realizēt kontroli pār pārvaldes iestādēm, ir ierobežotas. Izskatot lietu *Upjohn Ltd v The Licensing Authority Established by the Medicines Act 1968 and others*, Eiropas Kopienu tiesa vērtēja, vai dalībvalstu nacionālajām tiesām gadījumos, kad normatīvie akti piešķir iestādei rīcības brīvību lēmuma pieņemšanā, ir pienākums veikt apstākļu novērtējumu šīs iestādes vietā. Šajā lietā Eiropas Kopienu tiesa norādīja, ka nacionālās tiesas var iejaukties iestādes rīcības brīvībā un atcelt šīs rīcības brīvības ietvaros pieņemto lēmumu vienīgi tad, ja iestāde ir pieļāvusi izteiktu, acīmredzamu kļūdu (*manifest error*), nepamatoti nav izmantojusi sev piešķirtās pilnvaras, vai ir pārkāpusi rīcības brīvības robežas. Vienlaikus tiesa norādīja, ka gadījumos, kad pārvaldes iestādei, izpildot tai normatīvajos aktos noteiktos pienākumus, ir jāveic komplikēts apstākļu novērtējums, šai iestādei ir plaša rīcības brīvība. Līdz ar to tiesa nevar iestādes izdarītos secinājumus aizstāt ar tiesas veiktu apstākļu novērtējumu.³

Minētajā lietā pieteicējs apstrīdēja institūcijas pieņemto lēmumu medicīnas jomā, kam nebija nekāda sakara ar ekonomiska vai sociāla rakstura apstākļu novērtējumu. Taču, ņemot vērā, ka arī medicīnas jomā, it īpaši attiecībā uz tirdzniecības licenču izsniegšanu, lēmuma

¹ Schwarze J. *European Administrative Law*. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.99.

² Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case C-225/91, *Marta SA v. Commission* [1993], para.25. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 9.novembrī).

³ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case C-120/97 *Upjohn Ltd v The Licensing Authority Established by the Medicines Act 1968 and others*, [1999] 1 CMLR 847. para.34 http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 12.septembrī).

pieņemšanas priekšnoteikums ir plašs specifisku apstākļu un faktu novērtējums, tiesa atzina iestādes rīcības brīvību attiecībā uz lēmuma saturu.

Tetra Laval lietā¹ Pirmās instances tiesa vērtēja Eiropas Komisijas lēmuma par aizliegumu apvienoties diviem uzņēmumiem – „*Tetra Laval*”, kas bija vadošais dzērienu kartona iepakojuma ražotājs, un „*Sidel*”, kas nodarbojās ar plastmasas pudeļu izgatavošanas iekārtu radīšanu. Eiropas Komisija uzskatīja, ka minēto uzņēmumu apvienošanās pastiprinātu „*Tetra Laval*” dominējošo stāvokli konkrētajā tirgū. Pirmās instances tiesa vairākkārt norādīja, ka Eiropas Komisijai ir rīcības brīvība veikt ekonomiska rakstura novērtējumus. Vienlaikus tiesa uzsvēra, ka tieši Eiropas Komisija ir tā, kurai ir jāpierāda, ka uzņēmumu apvienošanās pastiprinās vai radīs dominējošo stāvokli. Pirmās instances tiesa secināja, ka šos apstākļus Eiropas Komisija nav pierādījusi. Tiesa norādīja, ka Eiropas Komisijas lēmuma pamatotība nav pierādīta atbilstoši „nepieciešamajam tiesiskajam standartam” („requisite legal standard”)², ar to uzskatot, ka Eiropas Komisijas izmantotie pierādījumi bija nepietiekami un tie neapstiprināja iespējamā dominējošā stāvokļa rašanos. Līdz ar to Pirmās instances tiesa secināja, ka Komisija ir pieļāvusi ievērojamu kļūdu.³

Eiropas Komisija šo Pirmās instances tiesas spriedumu apelācijas kārtībā pārsūdzēja Eiropas Kopienu tiesā. Eiropas Komisijas iebildumi bija vērsti tieši uz tiesas realizētās kontroles apjomu. Eiropas Komisija norādīja, ka Pirmās instances tiesa, lai arī spriedumā apgalvo, ka Komisijas lēmumu vērtējusi atbilstoši tādām kontroles standartam, kas pieļauj vienīgi ievērojamas kļūdas pieļaušanas pārbaudi, faktiski tiesa esot pielietojusi daudz plašāku standartu, tādā veidā aizstājot Eiropas Komisijas veikto apstākļu novērtējumu ar tiesas izdarītajiem secinājumiem. Eiropas Komisija arī apšaubīja Pirmās instances tiesas apgalvojumu, ka Komisijai ir „jāpārlicina” tiesa par Lēmuma pamatotību, nevis pietiecinājām jāpierāda, ka Komisija ir pieļāvusi acīmredzamu kļūdu.

Jāatzīmē, ka šajā lietā, Pirmās instances tiesas prezidents, tiesnesis Vesterdorfs nosūtīja Eiropas Kopienu tiesai paskaidrojumu, tādējādi aizstāvot Pirmās instances tiesas izdarīto secinājumu pamatotību. Ņemot vērā, ka šāda rīcība nav visai raksturīga Eiropas Kopienu tiesu praksei, šāds solis liecina par nozīmīgumu, ko gan Eiropas Komisija, gan Pirmās instances

¹ Eiropas Kopienu Pirmās instances tiesas spriedums: Case T-5/02, *Tetra Laval BV v Commission* [2002] ECR II-4381. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 12.septembrī).

² Eiropas Kopienu Pirmās instances tiesas spriedums: Case T-5/02, *Tetra Laval BV v Commission* [2002] ECR II-4381. Paras.254-256. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 12.septembrī).

³ Ibid., para.336

tiesa šai lietai bija piešķīrušas.¹ Tiesnesis Vesterdorfs norādīja, ka situācijā, kad Eiropas Komisija acīmredzami nav pievērsusi uzmanību visiem faktiem, ir nepareizi novērtējusi un „pārspīlējusi” atsevišķus ekonomiska rakstura faktus, ir izdarījusi nepārliecināšus, pat absurdus secinājumus, šādas kļūdas, atkarībā no tā, kā tās ir ietekmējušas lēmumā konstatētos apstākļus kopumā, var būt par pamatu secinājumam, ka Komisija ir pieļāvusi ievērojamu kļūdu.²

Eiropas Kopienu tiesa, izskatot Komisijas sūdzību, atzina par nepamatotiem lielāko daļu no Komisijas argumentiem un atstāja spēkā Pirmās instances tiesas spriedumu.³ Eiropas Kopienu tiesa norādīja, ka, lai arī Komisijai ir noteikta rīcības brīvība attiecībā uz ekonomiska rakstura jautājumiem, tas nenozīmē, ka Kopienu tiesām ir jāatsakās pārbaudīt to, kādā veidā Komisija ir interpretējusi ekonomiska rakstura informāciju. Eiropas Kopienu tiesa norādīja, ka tiesām ir ne vien jāpārbauda, vai pierādījumi, uz kuriem Komisija balstās ir no faktu viedokļa precīzi, ticami un konsekventi, bet arī, vai šie pierādījumi satur visu informāciju, kas ir jāņem vērā, veicot kompleksu apstākļu novērtējumu, un vai tie ir pietiekami, lai pamatotu izdarītos secinājumus.⁴

Atzīmēšanas vērtā ir arī lieta *Sohnlein Rheingold v. Hauptzollamt Wiesbaden*⁵, kurā tika analizēti Eiropas Savienības Padomes Regulas 1608/74 1. un 2. panta piemērošanas tiesiskie aspekti. Minētās Regulas 1.pants paredz, ka dalībvalstīm uz vienlīdzības principa pamata ir tiesības samazināt indivīdam piemērojamo maksājumu apmēru. Savukārt Regulas 2.pantā ir noteikti priekšnoteikumi šāda samazinājuma noteikšanai, un viens no šādiem priekšnoteikumiem ir konstatējums, ka šīs naudas summas piedzīšana radītu indivīdam pārmērīgu papildus nastu, no kā viņš nebūtu varējis izvairīties, arī ievērojot nepieciešamo rūpību. Prasītājs šajā lietā bija noslēdzis līgumus par vīna importēšanu no Francijas. Laikā, kad bija jāuzsāk šo līgumu izpilde, veicamie maksājumi par šādu produktu importu bija palielinājušies, kas, ja būtu bijuši zināmi līgumu noslēgšanas laikā, būtu ņemti vērā, nosakot līgumu summu. Līdz ar to prasītājs lūdza samazināt veicamo maksājumu apmēru atbilstoši

¹ Craig P. EU Administrative Law. Volume XVI/1. Oxford University Press, 2006, p.455.

² Ibid., p.456.

³ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case C-12/03 P, *Commission v Tetra Laval BV* [2005] ECR I-987. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 12.septembrī).

⁴ Ibid., para.39.

⁵ Eiropas Kopienu tiesas spriedums: Case 183/84, *Sohnlein Rheingold v. Hauptzollamt Wiesbaden*, [1985] ECR 3351. http://curia.europa.eu/lv/content/juris/index_form.htm (aplūkots 2008.gada 12.septembrī).

summai, par kādu šo maksājumu apmērs bija pieaudzis. Kompetentā valsts pārvaldes iestāde šo prasītāja lūgumu bija noraidījusi, un šis atteikums tika pārsūdzēts tiesā.

Dalībvalsts tiesa, izskatot lietu, uzdeva jautājumu Eiropas Kopienu tiesai, lūdzot sniegt skaidrojumu, vai Regulas 1.un 2. pants nozīmē, ka gadījumā, ja 2.pantā minētie priekšnoteikumi ir izpildīti, dalībvalstij ir pienākums samazināt maksājumu apmēru, vai arī dalībvalstij šajā jautājumā ir rīcības brīvība – katrā individuālā gadījumā lemt par maksājumu apmēra samazināšanu.

No Vācijas un arī Latvijas administratīvo tiesību zinātnes viedokļa, Regulas 2.pants ietver vairākus nenoteiktos tiesību jēdzienus – vienlīdzība, pārmērīga nasta, nepieciešamā rūpība, kuru interpretēšanu nevar uzskatīt par iestādes rīcības brīvību un līdz ar to iestādes veiktās interpretācijas pareizību pilnā apmērā var pārbaudīt tiesā. Taču Eiropas Kopienu tiesa norādīja, ka Regulas 2.pants piešķir nacionālajām institūcijām noteiktās robežās rīcības brīvību noteikt, vai ir izpildīti šajā pantā minētie priekšnoteikumi. Vienlaikus, secinot, ka šie priekšnoteikumi ir izpildīti, iestādei nav tiesību atteikt maksājumu apmēra samazināšanu.

Tādējādi Eiropas Kopienu tiesa atzīst iestādes rīcības brīvību tur, kur Latvijas un Vācijas administratīvo tiesību zinātne šādu rīcības brīvību nesaskata. Konkrētajā gadījumā Eiropas Kopienu tiesa nenoteiktos tiesību jēdzienus un rīcības brīvību ir uzskatījusi par analogiskiem līdzekļiem, kuri abi vienādā mērā piešķir pārvaldes iestādei izlemšanas brīvību. Līdz ar to šīs brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskums ir pakļauts vienīgi stingri ierobežotai tiesu varas kontrolei, kura var pārbaudīt vienīgi to, vai iestāde nav pārkāpusi savas pilnvaras, nav pieļāvusi acīmredzamu kļūdu vai tā nav acīmredzami pārkāpusi rīcības brīvības robežas.

Angļu tiesību zinātnē šādas rīcības brīvības, kas izriet no nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas, apzīmēšanai ir izmantots jēdziens angļu valodā „jurisdictional discretion”¹, kam nav tieša tulkojuma latviešu valodā. Šāda „jurisdiktīvā” rīcības brīvība pastāv līdzās klasiskajai rīcības brīvībai, un pār abu šo rīcības brīvības paveidu izmantošanu ir pieļaujama vienīgi ierobežota tiesu varas kontrole.

Vienlaikus jāatzīmē, ka Eiropas Kopienu tiesa spriedumos nav norādījusi, ka tiesām nav tiesību pārbaudīt iestādes veikto nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas pareizību. Tā vietā Eiropas Kopienu tiesa atsevišķus, tiesību normas priekšnosacījumu daļā iekļautos

¹ Craig P. EU Administrative Law. Volume XVI/1. Oxford University Press, 2006, p.433.

jēdzienus ir uzskatījusi nevis par tīriem tiesību jautājumiem, bet gan par tādiem, kas piešķir iestādei rīcības brīvību. Pamatojoties tieši uz šādiem apsvērumiem, Eiropas Kopienu tiesa ir atzinusi ierobežoto pārbaudes apjomu ne vien attiecībā uz rīcības brīvības tās klasiskajā izpratnē pieņemtā lēmuma tiesiskumu, bet arī attiecībā uz iestādes veiktās interpretācijas pareizību.

3.3.2. Nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas kontrole Eiropas valstu praksē

Arī Vācijas tiesas ir bijušas spiestas atzīt, ka pastāv jēdzieni, attiecībā uz kuriem uzskats, ka nenoteikto tiesību jēdzienu piemērošanas rezultātā pareizs ir tikai viens lēmums, atsevišķos gadījumos ir tikai fikcija.¹ Šeit kā piemēru var minēt jau 1971.gada Vācijas Federālās administratīvās tiesas spriedumu, kurā tika vērtēta Federālās kontroles aģentūras lēmums par publikācijām, kas ir bīstamas jauniešiem, un uz kā pamata atsevišķi žurnāli tika iekļauti bīstamo publikāciju sarakstā. Atbilstoši piemērojamai tiesību normai šāda lēmuma pieņemšanas priekšnoteikums bija konstatējums, ka attiecīgajai publikācijai ir „tendence slikti ietekmēt jaunatni”. Likumā ietvertais norādījums, ka attiecīgajai publikācijai ir tendence negatīvi ietekmēt jaunatni, iepriekš tika uzskatīts par nenoteiktu tiesību jēdzienu, kura piemērošana līdz ar to pieļauj tikai vienu iespējamo pareizo lēmumu. Taču, izskatot lietu, tiesa secināja, ka, piemērojot šo jēdzienu, ir pieļaujami vairāki iespējamie risinājumi, kuri no tiesiskā viedokļa visi ir vienādi tiesiski un pieņemami.²

Analizējot Vācijas administratīvo tiesu kompetenci, tiesību zinātnē ir norādīts, ka gadījumos, kad iestāde ir pieņēmusi lēmumu jomā, kas prasa padziļinātas tehniskās zināšanas, tiesu varas kontrole pār šādā jomā izdotā lēmuma tiesiskumu ne vienmēr garantē objektīvi pareizāka un „labāka” lēmuma pieņemšanu. Tomēr, neraugoties uz to, Vācijas administratīvajās tiesībās joprojām dominē viedoklis, atbilstoši kuram arī šādu nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācija, kura prasa speciālas tehniskas zināšanas, ir pakļauta pilnīgai tiesu varas kontrolei.³

Lai arī Vācijas administratīvo tiesību zinātnē pamatā tiek uzskatīts, ka, piemērojot nenoteiktos tiesību jēdzienus, pārvaldes iestādes pieņemtais lēmums pilnībā ir pakļauts administratīvās tiesas kontrolei, arī Vācijas tiesu praksē ir akceptēta zināma iejaukšanās

¹ Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.273.

² Ibid., p.274.

³ Ibid., p.276.

administratīvo tiesu kontroles kompetencē.¹ Taču tiesu varas kontroles ierobežošana tiek pieļauta nevis attiecībā uz nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas brīvību, bet gan attiecīgajā normā ietvertu vērtēšanas pilnvarojumu² jeb novērtējuma brīvību³. Tā, piemēram, vērtēšanas pilnvarojums ir ierobežots attiecībā uz eksāmeniem un tiem līdzīgiem lēmumiem, kā arī skolu lēmumiem. Pamatojums pastāvošajai, bet tomēr diezgan ierobežotajai novērtēšanas brīvībai ir tāds, ka eksaminētājs savu lēmumu pieņem, vadoties no zināšanām un pieredzes, ko viņš ir ieguvis savā eksaminēšanas praksē un pielietojis attiecībā uz daudziem. Novērtēšanas brīvība tiek uzskatīta par nepieciešamu tādēļ, ka tā attiecas uz zinātnisku novērtējumu un tādējādi lēmuma pieņemšanas process vairs nav atkarojams. Tāpēc šādu lēmumu pārbaude tiesā var notikt tikai tādā gadījumā, ja lēmuma pieņēmēji nav ievērojuši procesuālos priekšrakstus, lēmumu pieņēmuši, pamatojoties uz lietai neatbilstošiem apstākļiem, ir vadījušies no apsvērumiem, kas neattiecas uz lietu, nav ievērojuši vispārztātus novērtēšanas kritērijus vai kā citādi rīkojušies patvaļīgi.⁴

Vērtēšanas pilnvarojums attiecas arī uz civildienesta priekšnieka vērtējumu par ierēdni, noteiktam mērķim īpaši izveidotu komisiju lēmumiem, ja tie satur vērtējumu pēc iepriekš zināmiem noteiktiem kritērijiem, neatkarīgu komisiju lēmumiem, kuras izveidotas, lai ievērotu interešu daudzveidību un tās locekļi ir lietpratēji kādā jomā, lēmumiem, kurus pieņemot, jāņem vērā nevis tiesiski, bet gan kultūras, mākslas, morāles vai reliģijas kritēriji un kas tiek pieņemti ārpus pārvaldes sistēmas.⁵

Tomēr, lai arī vērtēšanas pilnvarojums pilnībā netiek pielīdzināts nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijai, Vācijas administratīvo tiesību zinātnē ir sastopami arī viedokļi, atbilstoši kuram vērtēšanas pilnvarojums tiek uzskatīts par nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju, kas ir attiecīgās iestādes ekskluzīva kompetence, un kuras ietvaros iestāde šo interpretāciju ir pilnvarota veikt kā pēdējā instance.⁶ Šajā jautājumā ir attīstījusies „normatīvā pilnvarojuma doktrīna”.

¹ Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 67.lpp.

² Turpat, 68.lpp.

³ Levits E. Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 106.punkts

⁴ Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 68.lpp.

⁵ Turpat., 69.lpp.

⁶ Oster J. The scope of Judicial Review in the German and U.S. Administrative Legal System. www.germanlawjournal.com/article.php?id=1018 (aplūkots 2008.gada 15.oktobrī).

Atbilstoši normatīvā pilnvarojuma doktrīnai likumā ir jābūt tieši vai netieši ietvertam pilnvarojumam iestādei veikt nenoteiktā tiesību jēdziena interpretāciju, kas tādējādi nav pakļauta pilnīgai tiesu varas kontrolei. Ja attiecībā uz likumā tieši ietvertu pilnvarojumu nerodas problēmas ar šāda pilnvarojuma pastāvēšanas konstatēšanu, tad citos gadījumos, kad šāds pilnvarojums likumā ir ietverts netieši, pilnvarojuma pastāvēšanas konstatēšanai, ir jāveic rūpīga likumdevēja gribas noskaidrošana. Šāda likumdevēja griba tiek konstatēta augstāk minētajos gadījumos, kas piešķir iestādei vērtēšanas pilnvarojumu.¹

Savukārt gadījumi, kad likumdevējs ir tieši pilnvarojis iestādi veikt nenoteiktā tiesību jēdziena interpretāciju, Vācijas tiesībās ir visai reti sastopami. Kā piemēri tiek minētas vienīgi atsevišķas normas konkurences un telekomunikāciju regulējuma jomā, kas attiecas uz nepieciešamību definēt konkrēto tirgu, piemērojot minētos normatīvos aktus.²

Gadījumos, kad iestādei normatīvajā aktā ir tieši piešķirtas tiesības veikt nenoteiktā tiesību jēdziena interpretāciju kā „pēdējai instancei”, kā arī gadījumos, kad no normatīvā akta izriet iestādei netieši piešķirtas šādas tiesības, t.i., vērtēšanas pilnvarojuma gadījumā, tiesa var realizēt tikai ierobežotu kontroli, t.i., pārbaudīt, vai iestāde ir ievērojusi lēmuma pieņemšanas procesuālo kārtību, ir ņēmusi vērā visus lietā nepieciešamos faktiskos apstākļus un nav vadījusies no apstākļiem, kuri nedrīkstētu ietekmēt lēmumu, nav pārkāpusi vienlīdzības principu, un ir ievērojusi vispārīgās novērtējuma izdarīšanas prasības.³

Vācijas administratīvo tiesību zinātnē pastāv arī viedoklis, ka dabas un tehnikas zinātņu jomās, it īpaši, vides tiesībās novērtējuma došana un galīgā lēmuma pieņemšana zinātniski strīdīgajos jautājumos, ieskaitot ietekmi uz vidi, ir nodota izpildvaras kompetencē. Šī viedokļa apstrīdēšana tiek pamatota ar šaubām, vai šāda pieeja, kas liedz pilnīgas tiesu varas kontroles realizāciju pār iestādes pieņemtā lēmuma pamatotību, ļauj katrā konkrētā gadījumā panākt mērķi.⁴

Tomēr tiesību teorijā ir sastopams arī pretējs viedoklis – gadījumos, kad tiesību normā ir ietverti tehniska vai matemātiska rakstura jēdzieni, tiesai ir vienkārši jāpieņem iestādes veiktais nejuridisko faktu novērtējums, jo šos apstākļus tiesa nevar adekvāti pārbaudīt.⁵

¹ Oster J. The scope of Judicial Review in the German and U.S. Administrative Legal System, para.B;III;2;b) www.germanlawjournal.com/article.php?id=1018 (aplūkots 2008.gada 15.oktobrī)

² Ibid., para.B;III.

³ Ibid.

⁴ Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvas tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 70.lpp.

⁵ Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.311.

Jāatzīmē, ka atšķirībā no Vācijas tiesu prakses, Francijā ne vienmēr tiesa pilnā apmērā pārbauda iestādes veiktās nenoteiktā tiesību jēdziena interpretācijas pareizību. Tajā pašā laikā nav iespējams izvīzīt kādu vispārīgu noteikumu, kas ļautu noteikt, kādā apmērā katrā konkrētā gadījumā tiks realizēta Francijas administratīvo tiesu kontrole pār iestādes veikto interpretāciju. Kontroles apjoms katrā konkrētā gadījumā un katrā atsevišķā tiesību jomā tiek noteikts individuāli, ņemot vērā attiecīgajā gadījumā iesaistītās publiskās un privātās intereses.¹ Tā, piemēram, lietā *Ville Nouvelle Est*, izvērtējot pieteicēja iebildumus attiecībā uz autoceļa paplašināšanu, Francijas administratīvā tiesa realizēja pilnu kontroli pār tāda nenoteiktā tiesību jēdziena interpretāciju kā „sabiedrības labums”. Tiesa, tāpat kā iestāde, samēroja sabiedrības ieguvumu un privātpersonas interešu aizskārumu, un rezultātā nonāca pie secinājuma, ka iestādes pieņemtais lēmums nav atceļams.²

Līdzīgi Francijas administratīvā tiesa ir vērtējusi arī to, vai preses publikācija rada draudus jauniešiem.³ Šeit jānorāda, ka Vācijas Federālā administratīvā tiesa līdzīgā gadījumā uzskatīja, ka iestādes šāda veida vērtējums nav pakļaujams tiesu varas kontrolei. Vācijas Federālā administratīvā tiesa vērtēja Federālās kontroles aģentūras lēmumu par publikācijām, kas ir bīstamas jauniešiem, un uz kā pamata atsevišķi žurnāli tika iekļauti bīstamo publikāciju sarakstā.⁴ Atbilstoši piemērojamai tiesību normai šāda lēmuma pieņemšanas priekšnoteikums bija konstatējums, ka attiecīgajai publikācijai ir „tendence slikti ietekmēt jaunatni”. Lai arī likumā ietvertais norādījums, ka attiecīgajai publikācijai ir tendence negatīvi ietekmēt jaunatni, tradicionāli būtu uzskatāms par nenoteiktu tiesību jēdzienu, kura piemērošana līdz ar to pieļauj tikai vienu iespējamo pareizo lēmumu, tiesa secināja, ka, piemērojot šo jēdzienu, ir pieļaujami vairāki iespējamie risinājumi, kuri no tiesiskā viedokļa visi ir vienādi tiesiski un pieņemami, un līdz ar to tika atzīta iestādes rīcības brīvība lēmuma pieņemšanā, kas ir pakļauta ierobežotai tiesu varas kontrolei.

Taču arī Francijas administratīvās tiesas atsevišķos gadījumos atsakās realizēt kontroli pār iestādes veikto apstākļu novērtējumu un jēdzienu interpretāciju. Tā, piemēram, Francijas tiesas neveic likumā ietverto jēdzienu interpretāciju jomās, kas prasa speciālas tehniskas zināšanas. Francijas administratīvā tiesa kādā lietā atteicās pārbaudīt iestādes izdarītā secinājuma pareizību attiecībā uz matu augšanu veicinoša līdzekļa atzīšanu par „kaitīgu”.

¹ Schwarze J. *European Administrative Law*. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.265.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid., p.273.

Tiesa uzskatīja, ka iestādei ir ekskluzīva kompetence izdarīt šādu novērtējumu, balstoties uz iestādes speciālām zināšanām un pieredzi.¹

Tā kā Francijā iestādes rīcības brīvības izmantošana un nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācija netiek strikti nodalītas, arī tiesas realizētās kontroles apjoms tiesā nav atkarīgs no tā, vai konkrētajā gadījumā iestāde ir izmantojusi savu rīcības brīvību vai interpretējusi nenoteikto tiesību jēdzienu. Tā vietā Francijas administratīvo tiesu praksē ir izstrādājusies pieeja, atbilstoši kurai ir izšķirami trīs, apjoma ziņā atšķirīgi tiesu kontroles mehānismi. Pirmais no tiem paredz stingri ierobežotu jeb „minimālu” kontroli, kuru realizējot, tiesa pārbauda, vai, pieņemot lēmumu, iestāde nav pieļāvusi procesuālas un formālas kļūdas, vai iestāde ir ņēmusi vērā visus lietai nozīmīgos apstākļus un, vai iestāde nav pārkāpusi savu pilnvaru apjomu. Viens no piemēriem, kad tiek izmantota šāda pieeja, ir gadījumos, kad lēmuma pieņemšanai ir nepieciešamas speciālas, tehniskas zināšanas un pieredze. Realizējot „parasto” kontroli, tiesa, papildus minimālās kontroles apjomam, pārbauda arī faktu tiesiskā novērtējuma pareizību. Savukārt „maksimālā” kontrole papildus iepriekš minētajam var ietvert arī nepieciešamības un samērības izvērtējumu. Šādos gadījumos tiesa faktiski izdara arī lietderības apsvērumus, kas parasti ietilpst ekskluzīvā iestādes kompetencē. Šāda īpaši plaša kontrole ir pieļaujama tādās jomās, kas skar personas pamattiesības un brīvības, un kā klasiskāko piemēru var minēt policijas darbības uzraudzību.² Jāatzīmē, ka Francijas tiesas izmanto arī Eiropas Kopienas tiesu praksē atzīto kontroles apjomu, atbilstoši kuram tiesa var atcelt iestādes pieņemto lēmumu, ja iestāde, izmantojot tai piešķirto rīcības brīvību, ir pieļāvusi acīmredzamu kļūdu. Tomēr acīmredzamas kļūdas pārbaude nenozīmē, ka tiesa attiecina lietā konstatētos faktus iestādes lēmumā paredzētajām tiesiskajām sekām. Tiesa vienīgi pārbauda, vai iestādes pieņemtais lēmums nav acīmredzami nesamērīgs, un vienīgi šādas nesamērības konstatēšanas gadījumā, būtu pamats iestādes pieņemtā lēmuma atcelšanai.³

Salīdzinājumam jānorāda, ka Lielbritānijas tiesu praksē tiek uzskatīts, ka ir jānodala faktu jautājumi no „viedokļa jautājuma”. Piemēram, gadījumos, kad likums pilnvaro ministru pieņemt lēmumu, ja ministrs uzskata, ka tas atbilst nacionālajām interesēm, tiesai nav tiesību iejaukties šī lēmuma pieņemšanā, jo nacionālo interešu vērtējums ir vienīgi ministra

¹ Schwarze J. *European Administrative Law*. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.267.

² *Ibid.*, p.269.

³ Gerapetritis G. *Proportionality in Administrative Law. Judicial Review in France, Greece, England and in the European Community*. Athens – Komotini: Ant. N. Sakkoulas Publishers, 1997, 97.lpp.

kompetence. Savukārt, ja lēmuma pieņemšanai ministram ir jākonstatē, ka kāds ir rīkojies nesaprātīgi vai nepareizi, tad šādos gadījumos tiesa var pilnā mērā pārbaudīt, vai ministram konkrētajā gadījumā bija pamats pieņemt attiecīgo lēmumu.¹ Līdz ar to, lai arī gan „nacionālās intereses”, gan „nesaprātīgs” un „nepareizs” ir uzskatāmi par nenoteiktiem tiesību jēdzieniem, Lielbritānijas tiesas atkarībā no konkrētā jēdziena rakstura pieļauj atšķirīgu kontroles apjomu pār amatpersonas veikto attiecīgā jēdziena interpretāciju.

Jāatzīmē, ka arī Lietuvas Augstākā administratīvā tiesa ir secinājusi, ka tiesa nevar kontrolēt ekonomisko vērtējumu, bet var tikai vērtēt, vai nav pārkāpts lēmuma pieņemšanas process un rīcības brīvības robežas. Attiecībā uz procesu īpaši tiek pārbaudīts, vai iestāde ir ņēmusi vērā visus lietā būtiskos apstākļus. Iestādes veiktā ekonomiska rakstura novērtējuma pārvērtēšana tiesā ir pieļaujama vienīgi tad, ja tiek konstatēts, ka iestāde ir pieļāvusi acīmredzamu kļūdu. Lietuvas tiesa ir formulējusi, ka acīmredzama kļūda ir tad, ja tā ir redzama ne tikai speciālistiem, bet arī cilvēkam bez īpašām zināšanām ekonomikā, piemēram, tiesnesim.²

No augstāk minētā var izdarīt secinājumu, ka Eiropas valstu tiesību sistēmās nepastāv ne vienota nostāja jautājumā par to, vai iestādes veiktās nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas un subsumpcijas pareizību vienmēr pilnā apmērā var pārbaudīt tiesā, ne arī vienāda pieeja to kritēriju noteikšanā, kas var būt par pamatu atsevišķos gadījumos nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju atzīt par ekskluzīvu pārvaldes iestāžu kompetenci.

Tajā pašā laikā jāatzīst, ka ne visu nenoteiktu tiesību jēdzienu interpretācija ir uzskatāma par tīru tiesību jautājumu. Var būt gadījumi, kad šādu nenoteiktu tiesību jēdzienu interpretācijai ir nepieciešamas speciālas zināšanas un pieredze. Šādi gadījumi var būt, veicot komplicētus ekonomiska un sociāla rakstura novērtējumus, kā arī attiecībā uz tādiem nenoteiktiem tiesību jēdzieniem, kuru interpretācija prasa speciālas tehniskas zināšanas. Tāpat var būt gadījumi, kad valsts politikas plānošanas funkcija tiek realizēta, valsts pārvaldes iestādei veicot nenoteikta tiesību jēdziena interpretāciju un piemērojot attiecīgo tiesību normu konkrētajās tiesiskajās attiecībās. Minētajos gadījumos ir pamats atzīt valsts pārvaldes iestāžu ekskluzīvu kompetenci nenoteiktā tiesību jēdziena interpretēšanā. Tāpat, lai arī likumā ir iekļauts nenoteikts tiesību jēdziens, kuru iestādei ir jāpiepilda ar noteiktu saturu un kura

¹ Wade W., Ragnemalm H., Strauss P.L. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. I. Anglo-American and Nordic Systems. Giuffrè, Milan, 1991, p.143.

² Briede. J. Valsts pārvaldes lēmumu pārbaudes robežas tiesā un to izpratnes attīstība. Npublicēts.

piemērošanas rezultātā tradicionāli būtu pieļaujams tikai viens pareizs lēmums, atsevišķos gadījumos nenoteiktā tiesību jēdziena interpretācijas rezultātā var izrādīties, ka pareizi un iespējami ir vairāki risinājumi. Šādos gadījumos, tāpat kā rīcības brīvības izmantošanas rezultātā, tikai un vienīgi iestādes kompetencē ir izvērtēt lietderīgāko un atbilstošāko tiesisko attiecību noregulējumu. Līdz ar to nenoteiktos tiesību jēdzienus ne vienmēr ir iespējams pilnībā nošķirt no rīcības brīvības, un šo abu institūtu robeža var būt visai nenoteikta un plūstoša.

Vienlaikus jānorāda, ka valsts pārvaldes ekskluzīva kompetence veikt nenoteiktu tiesību jēdzienu interpretāciju nenozīmē, ka tiesa nevar veikt šādas interpretācijas tiesiskuma pārbaudi. Tieši pretēji – tiesai ir pienākums realizēt tās kontroli arī pār šādu jēdzienu interpretāciju, taču vienīgi ierobežotā apjomā – piemērojot tos pašus kritērijus, kādi attiecināmi uz tiesas pilnvaru apjomu iestādes rīcības brīvības uzraudzīšanā. Tādējādi, piemēram, tiesu varas kompetences ierobežojumi attiecībā uz ekonomiska rakstura novērtējumiem nozīmē to, ka tiesa nevar atcelt tiesisku lēmumu, pamatojoties uz ekonomiska rakstura apsvērumiem.¹ Taču tiesa var atcelt iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtu lēmumu, ja tiek konstatēti juridiski defekti attiecībā uz lēmuma pieņemšanas procedūru vai tā saturu.

3.3.3. Iespējami risinājumi attiecībā uz nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas kontroli Latvijā

Ņemot vērā ārvalstu tiesu praksē un juridiskajā literatūrā paustos viedokļus, autore uzskata, ka arī Latvijā atsevišķos gadījumos būtu atbalstāma tiesu varas kontroles pār nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju apjoma sašaurināšana. Taču jāatzīst, ka tiesu kompetences sašaurināšana un tādējādi plašākas izlemšanas brīvības piešķiršana valsts pārvaldei, samazina privātpersonu iespējas tiesas ceļā panākt sev vēlamo rezultātu. Retāki kļūtu gadījumi, kad tiesas realizētās kontroles rezultātā tiek mainīts iestādes sākotnēji pieņemtais lēmums, jo, nekonstatējot būtiskus juridiskus defektus attiecībā uz lēmuma pieņemšanas procedūru vai tā saturu, iestādes lēmuma atcelšanai nebūtu pamata pat tad, ja tiesa iestādes veikto nenoteiktā tiesību jēdziena interpretāciju uzskatītu par nepareizu.

¹ Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, p.327.

Piešķirot valsts pārvaldei plašāku izlemšanas brīvību, ir jāņem vērā, ka Latvijā ir raksturīga ļoti zema sabiedrības uzticība publiskajai varai un tās institūcijām.¹ Situācijā, kad sabiedrība neuzticas valsts pārvaldei, tiesu varas kontroles apjoma sašaurināšana pār iestādes pieņemto lēmumu tiesiskumu var radīt priekšstatu, ka tiek ierobežotas privātpersonu iespējas panākt taisnīgu tiesisko attiecību noregulējumu.

Tomēr, kā tika norādīts jau iepriekš, atsevišķos gadījumos, kad lēmuma pieņemšanai nepieciešamas speciālas zināšanas un pieredze, pilnīga tiesu varas kontrole pār šādu lēmumu tiesiskumu ne vienmēr garantē pareizāku un taisnīgāku gala rezultātu. Līdz ar to, neraugoties uz sabiedrības neuzticību valsts pārvaldei, autore uzskata, ka atsevišķos gadījumos tiesu varas īstenotās kontroles ierobežošana tomēr būtu attaisnojama. Vienlaikus jānorāda, ka šāda valsts pārvaldes iestāžu kompetences paplašināšana būtu pieļaujama vienīgi atsevišķās nozarēs un, pastāvot noteiktiem priekšnoteikumiem.

Pirmkārt, viens no šādiem priekšnoteikumiem, kad tiesu varas kontroles apjoms varētu tikt ierobežots, ir gadījumos, kad lēmuma pieņemšanas process iestādē garantē maksimālu objektivitāti. Ja lēmums iestādē tiek pieņemts vienpersoniski, pastāv lielāka iespēja, ka lēmuma saturu ir ietekmējuši subjektīvi apsvērumi. Tāpat šādos gadījumos pastāv daudz lielāka iespēja pieļaut kļūdu faktisko apstākļu novērtēšanā un lēmuma pieņemšanas procesā. Līdz ar to nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas brīvības piešķiršana būtu atbalstāma vienīgi attiecībā uz tādiem valsts pārvaldes lēmumiem, kuri tiek pieņemti koleģiāli.

Otrkārt, tiesu varas kontroles ierobežošana var tikt attiecināta vienīgi uz atsevišķām specifiskām nozarēm, kur lēmuma pieņemšanas procesā papildus juridiskajām zināšanām ir nepieciešamas arī speciālas profesionālas zināšanas attiecīgajā jomā. Līdz ar to nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas brīvība var tikt piešķirta vienīgi attiecībā uz tādiem koleģiāli pieņemtiem lēmumiem, kur šī lēmuma pieņēmēja sastāvā ir kvalificēti attiecīgās jomas eksperti. Vienīgi šādā gadījumā ir attaisnojama tiesu varas kontroles apjoma sašaurināšana, jo ir pamats uzskatīt, ka šo iestāžu kompetencē nodoto jautājumu izlemšanai ir nepieciešamas speciālas zināšanas attiecīgajā jomā.

Par šādām iestādēm, kuras atbilst iepriekš minētajām pazīmēm, t.i., iestādes, kuras lēmumus pieņem koleģiāli, turklāt, nozarēs, kur lēmuma pieņemšanas procesā papildus juridiskajām zināšanām ir nepieciešamas arī speciālas profesionālas zināšanas attiecīgajā

¹ Sabiedrības integrācijas pamatnostādnes 2009.-2013.gadam „Saliedēta sabiedrība nacionālā valstī”. Rīga, 2008, http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/IUMSILPamn_apspriede311008.pdf, aplūkots 30.11.2008

jomā, autores ieskatā ir atzīstamas tādas iestādes kā Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, Finanšu un kapitāla tirgus komisija un Konkurences padome.

Īpašas prasības attiecībā uz lēmuma pieņēmēju profesionālo kvalifikāciju ir noteiktas šo iestāžu darbību reglamentējošajos normatīvajos aktos. Tā, piemēram, likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”¹ 36.panta pirmajā daļā noteikts, ka Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas sastāvā ir padome, kurā ietilpst šajā likumā noteiktajā kārtībā ieceltais priekšsēdētājs un četri locekļi. Savukārt minētā likuma 37.pants paredz, ka „par padomes locekli var iecelt Latvijas pilsoni, kuram ir atbilstoša augstākā izglītība un kura zināšanas un pieredze nodrošina šajā likumā noteikto uzdevumu izpildi”.

Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likuma² 13.panta pirmajā daļā noteikts, ka Finanšu un kapitāla tirgus komisiju pārvalda padome. Savukārt minētā panta piektā daļa paredz, ka „par padomes locekli var būt persona: 1) kura ir kompetenta finanšu vadības jautājumos; 2) kurai ir nevainojama reputācija; 3) kurai ir vismaz piecu gadu darbības pieredze finanšu un kapitāla tirgus jomā”.

Savukārt saskaņā ar Konkurences likuma³ 5.panta ceturto daļu „Konkurences padomes priekšsēdētājs un Konkurences padomes locekļi ir civildienesta ierēdņi, kuru profesionālā kvalifikācija dod tiem iespēju pieņemt lēmumus konkurences lietās”.

Tā kā tiesu kontroles apjoma sašaurināšanas pamats ir prasība, ka lēmuma pieņemšanai nepieciešamas speciālas zināšanas un pieredze, kā rezultātā pilnīga tiesu varas kontrole pār šādu lēmumu tiesiskumu nevar garantēt pareizāku un taisnīgāku gala rezultātu, tad nav pamata piešķirt brīvību nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijā, piemēram, pašvaldībām. Lai arī pašvaldības dome (padome) lēmumus pieņem koleģiāli, ņemot vērā, ka tās sastāvā ir sabiedrības ievēlēti pārstāvji, kuriem nav speciālas profesionālas zināšanas un pieredzes pašvaldību kompetencē ietilpstošajos jautājumos, tad attiecībā uz pašvaldības pieņemtajiem lēmumiem un to ietvaros veikto nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju, tiesu varas kontroles apjoma sašaurināšanai nav pamata.

Arī Nacionālā radio un televīzijas padome lēmumus pieņem koleģiāli. Taču Radio un televīzijas likums⁴ nosaka prasības attiecībā uz Nacionālās radio un televīzijas padomes

¹ Likums „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 7.novembris.

² Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 20.jūnijs.

³ Konkurences likums: LR Likums. Latvijas Vēstnesis. 2001. 23.oktobris.

⁴ Radio un televīzijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 8.septembris.

locekļu politisko neitralitāti. Tajā pašā laikā minētajā likumā nav noteiktas speciālas prasības attiecībā uz padomes locekļu profesionālo kvalifikāciju.

Līdzīgi arī attiecībā uz Datu valsts inspekcijas amatpersonām Fizisko personu datu aizsardzības likumā¹ ir noteiktas stingras prasības attiecībā uz šo amatpersonu reputāciju un uzticamību. Taču šādu prasību izvirzīšana visdrīzāk ir pamatojama ar Datu valsts inspekcijai *de facto* piešķirto patstāvīgās jeb neatkarīgās iestādes statusu², kam nav tieša saistība ar tās kompetencē nodoto jautājumu komplicētību. Tādējādi, lai arī Datu valsts inspekcija lēmumus pieņem koleģiāli, arī attiecībā uz šīs iestādes veikto nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas pareizības pārbaudi nav pamata ierobežot tiesu varas realizētās kontroles apjomu.

Līdz ar to tālāk tiks apskatīti piemēri, kur, realizējot kontroli pār Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas, Finanšu un kapitāla tirgus komisijas un Konkurences padomes veikto nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju, autores ieskatā būtu pieļaujama vienīgi ierobežota tiesu varas kontrole.

Saskaņā ar likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 5.pantu „sabiedriskos pakalpojumus regulē saskaņā ar šo likumu izveidota sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas iestāde, kas darbojas neatkarīgi un patstāvīgi, izpildot šajā likumā noteiktās funkcijas, pieņem lēmumus un izdod administratīvos aktus, lai aizstāvētu lietotāju intereses un veicinātu sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju attīstību saskaņā ar taisnīguma, atklātības, neitralitātes, vienlīdzības un proporcionalitātes principiem”. Minētā likuma 9.panta pirmās daļas 6.punktā noteikts, ka Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija „sekmē konkurenci regulējamās nozarēs un uzrauga sabiedrisko pakalpojumu atbilstību licences nosacījumiem, noteiktām kvalitātes un vides aizsardzības prasībām, tehniskajiem noteikumiem, standartiem, kā arī līgumu noteikumiem”. Vairāki nenoteiktie tiesību jēdzieni ir ietverti, piemēram, minētā likuma 22.panta ceturtajā daļā, kas paredz, ka „sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji izmanto un sekmē efektīvas, ekonomiskas un drošas tehnoloģijas un darba paņēmieni ieviešanu sabiedrisko pakalpojumu kvalitātes nodrošināšanai un uzlabošanai”. Līdz ar to, izpildot savu likuma 9.panta pirmās daļas 6.punktā noteikto pienākumu un uzraugot sabiedrisko pakalpojumu atbilstību noteiktajām kvalitātes prasībām, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijai ir jāveic tādu nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācija kā „efektīvs”, „ekonomisks”

¹ Fizisko personu datu aizsardzības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 6.aprīlis.

² Konceptija „neatkarīgo” jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. Apstiprināta ar Ministru kabineta 2005.gada 18.maija rīkojumu Nr.322. <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file42902.doc>

un „drošs”. Konkrētajā nozarē, kur sabiedrisko pakalpojumu tarifu un pakalpojumu sniegšanas izmaksu noteikšanai ir nepieciešams veikt plašus aprēķinus, kas prasa speciālas zināšanas ekonomikā un citās ar jurisprudenci tieši nesaistītās zinātnēs, ir pamats uzskatīt, ka arī šādu nenoteiktu tiesību jēdzienu interpretācijas priekšnoteikums ir plaša ekonomisku un tehnisku apstākļu novērtējuma izdarīšana, kam nepieciešamas speciālas zināšanas, un kuras ir vienīgi attiecīgās nozares ekspertiem. Līdz ar to tiesa, kurai ne šādu zināšanu, ne pieredzes nav, realizējot pilnīgu kontroli pār iestādes veikto jēdziena interpretāciju, nevar nodrošināt pareizāku un lietderīgāku konkrētās tiesiskās situācijas noregulējuma rezultātu.

Saskaņā ar Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likuma 2.panta pirmo daļu Finanšu un kapitāla tirgus komisija ir „pilntiesīga autonoma valsts iestāde, kas atbilstoši savam darbības mērķim un uzdevumiem regulē un pārrauga finanšu un kapitāla tirgu un tā dalībnieku darbību”. Savukārt atbilstoši minētā likuma 4.pantam „finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki ir emitenti, ieguldītāji, kredītiestādes, apdrošinātāji, privātie pensiju fondi, apdrošināšanas starpnieki, biržas, depozitāriji, brokeru sabiedrības, brokeri, ieguldījumu sabiedrības, krājaizdevu sabiedrības un ieguldījumu konsultanti”. Finanšu un kapitāla tirgus komisijas kompetence ir noteikta arī Kredītiestāžu likumā¹, Apdrošināšanas sabiedrību un to uzraudzības likumā², Finanšu instrumentu tirgus likumā³ un citos normatīvajos aktos. Minētajos normatīvajos aktos Finanšu un kapitāla tirgus komisijai ir piešķirta plaša kompetence attiecībā uz finanšu tirgu un tā dalībnieku uzraudzību, un tai noteikto pienākumu izpildei ir nepieciešams īpaši padziļinātas zināšanas ekonomikā un finanšu vadībā.

Iepriekš minētajos normatīvajos aktos, kas nosaka Finanšu un kapitāla tirgus komisijas kompetenci, ir lietoti neskaitāmi nenoteiktie tiesību jēdzieni. Tā, piemēram, Finanšu instrumentu tirgus likuma 7.panta pirmajā daļā ir noteikts, ka „būtisku līdzdalību regulētā tirgus organizētājā, Latvijas Centrālajā depozitārijā un ieguldījumu brokeru sabiedrībā ir tiesīgas iegūt tikai personas: 1) kurām ir nevainojama reputācija; 2) kuras ir bijušas finansiāli stabilas vismaz pēdējos trīs gadus un šo finansiālo stāvokli var dokumentāri pierādīt; 3) kuras iespējams identificēt”. Ja attiecībā uz tāda nenoteikta tiesību jēdziena kā „nevainojama reputācija” interpretāciju speciālas zināšanas attiecīgajā nozarē nav nepieciešamas, tad pilnvērtīga personas „finansiālās stabilitātes” novērtēšana bez speciālām zināšanām šajā jomā

¹ Kredītiestāžu likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 24.oktobris.

² Apdrošināšanas sabiedrību un to uzraudzības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1998. 30.jūnijs.

³ Finanšu instrumentu tirgus likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2003. 11.decembris.

visdrīzāk tomēr nav iespējama. Arī „būtiskas līdzdalības” konstatēšanai ir nepieciešams veikt šī jēdziena interpretāciju, kas, ņemot vērā Finanšu un kapitāla tirgus komisijas amatpersonām likumā izvirzītās prasības, var tikt atzīta par šīs iestādes kā ekspertes attiecīgajā jomā ekskluzīvu kompetenci. Līdz ar to tiesa, realizējot kontroli pār Finanšu un kapitāla tirgus komisijas pieņemto lēmumu tiesiskumu, nevar pati veikt šādu nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju.

Īpaši daudz specifiskus terminus, kas atzīstami par nenoteiktiem tiesību jēdzieniem, satur Konkurences likuma normas. Par šādiem nenoteiktiem tiesību jēdzieniem ir atzīstami tādi termini kā „izšķiroša ietekme”, „dominējošais stāvoklis”, „konkrētais tirgus”, „tirgus daļa” un citi. Tā, piemēram, Konkurences likuma 16.panta trešajā daļā noteikts, ka „Konkurences padome ar lēmumu aizliedz apvienošanos, kuras rezultātā rodas vai nostiprinās dominējošais stāvoklis vai var tikt būtiski samazināta konkurence jebkurā konkrētajā tirgū”. Lai piemērotu minēto tiesību normu, Konkurences padomei ir jāveic tādu nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācija kā „dominējošais stāvoklis”, „konkrētais tirgus”, „būtiska konkurences samazināšanās”. Šo jēdzienu interpretācijai ir nepieciešams veikt plašu ekonomiska rakstura apstākļu novērtējumu un izdarīt apsvērumus, kas balstās uz ekonomikas zinātnēs paustām atziņām. Tādējādi iespējami precīzu šo jēdzienu interpretāciju var veikt vienīgi attiecīgās nozares speciālisti, kuriem ir nepieciešamās specifiskās zināšanas un pieredze.

Ņemot vērā Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijai, Finanšu un kapitāla tirgus komisijai un Konkurences padomei normatīvajos aktos piešķirto kompetenci un šo nozaru specifiku, autores ieskatā attiecībā uz šo iestāžu veikto nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju, būtu pieļaujama vienīgi ierobežota tiesu varas kontrole, šo kontroles apjomu sašaurinot līdz rīcības brīvības izmantošanas kontrolē atzītajam lēmuma tiesiskuma pārbaudes apjomam.

Autores ieskatā specifiskas zināšanas ir nepieciešamas arī vides aizsardzības jomā pieņemto normatīvo aktu piemērošanā. Šajā nozarē amatpersonu izdoto administratīvo aktu tiesiskuma kontroli realizē Vides ministrijas pārraudzībā esošais Vides pārraudzības valsts birojs. Atbilstoši Vides pārraudzības valsts biroja nolikuma¹ 2.punktam Vides pārraudzības valsts birojs veic „Vides aizsardzības likumā, likumā "Par ietekmes uz vidi novērtējumu", likumā "Par piesārņojumu", likumā "Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām" un citos

¹ Vides pārraudzības valsts biroja nolikums: LR 2004.gada 6.janvāra Ministru kabineta noteikumi Nr.4, 2004. 9.janvāris.

normatīvajos aktos par vides aizsardzību, rūpniecisko avāriju novēršanu un riska samazināšanu, ķīmisko vielu un ķīmisko produktu (preparātu) izmantošanu, ūdens apsaimniekošanu, kā arī atkritumu un iepakojuma apsaimniekošanu noteiktās funkcijas un uzdevumus”. Lai arī normatīvajos aktos nav noteiktas speciālas prasības attiecībā uz Vides pārraudzības valsts biroja amatpersonu profesionālo kvalifikāciju, ņemot vērā minētajos normatīvajos aktos noteiktās vides aizsardzības prasības un šīs nozares specifiku, nenoliedzami, ka tiesiska un pamatota lēmuma pieņemšanai amatpersonai ir nepieciešamas speciālas zināšanas attiecīgajā nozarē.

Taču, tā kā attiecībā uz Vides pārraudzības valsts biroja amatpersonu profesionālo kvalifikāciju normatīvajos aktos nav izvirzītas speciālas prasības, tad nav pamata uzskatīt, ka visos gadījumos, kad Vides pārraudzības valsts birojs pieņem lēmumu vides aizsardzības jomā, šī lēmuma pieņēmējs patiešām būs speciālists ar padziļinātām zināšanām attiecīgajā jomā. Turklāt Vides pārraudzības valsts birojs lēmumus nepieņem koleģiāli. Līdz ar to, nepastāvot iepriekš izvirzītajiem priekšnoteikumiem tiesu varas kontroles apjoma ierobežošanai, nav pamata atzīt Vides pārraudzības valsts biroja ekskluzīvas tiesības interpretēt vides aizsardzību reglamentējošajos normatīvajos aktos ietvertos nenoteiktos tiesību jēdzienus. Tādējādi ir pamats atzīt, ka tiesa, realizējot kontroli pār Vides pārraudzības valsts biroja pieņemto lēmumu tiesiskumu, var pilnā apmērā pārbaudīt šīs iestādes veikto nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas pareizību.

Kopsavilkums

Pētījuma rezultātā autore izvirza aizstāvēšanai šādas tēzes:

1. Rīcības brīvības pastāvēšanu nevar konstatēt vienīgi no tiesību normas gramatiskās izteiksmes. Lai izvērtētu rīcības brīvības esamību, katrā konkrētā gadījumā ir jāveic attiecīgās tiesību normas saprātīga interpretācija, izmantojot visas tiesību normu iztulkošanas metodes.
2. Iestāde tiesību tālākveidošanu var veikt vienīgi gadījumos, kad pastāv regulējuma trūkums un kad tiesību tālākveidošanu pieļauj juridiskās obstrukcijas aizlieguma princips. Turpretim, gadījumos, kad tiesību norma paredz iestādes pienākumu izdot obligāto administratīvo aktu, likumdevējs attiecīgo tiesisko situāciju ir pilnībā noregulējis. Padotības likumam princips liedz iestādei nodarboties ar tiesību tālākveidošanu. Tiesības izvērtēt obligāta administratīvā akta atbilstību samērīguma principam atsevišķos gadījumos ir vienīgi tiesai.
3. Valsts pārvaldes rīcības brīvība ir izmantota nepareizi, ja tās izmantošanā nav ievērots procesuālā taisnīguma princips. Tomēr ne visu procesuālo noteikumu pārkāpums ir uzskatāms arī par procesuālā taisnīguma principa pārkāpumu. Procesuālā taisnīguma princips ir pārkāpts un procesa ietvaros pieņemtais lēmums ir atzīstams par prettiesisku, ja procesuālo noteikumu neievērošana ir novedusi pie nepareiza gala rezultāta, t.i., procesuālo noteikumu pārkāpums ir ietekmējis pieņemto lēmumu pēc būtības, kā arī, ja procesuālo noteikumu neievērošana ierobežo personas iespējas izmantot likumā garantētās lēmuma apstrīdēšanas un pārsūdzēšanas tiesības. Procesuālā taisnīguma princips ir uzskatāms par pārkāptu arī tādā gadījumā, ja lēmuma pieņemšanas process ir bijis nepamatoti ilgs.
4. Atšķirībā no rīcības brīvības izmantošanas kļūdas – rīcības brīvības pārsniegšana, kad rīcības brīvība tiek izmantota, pārkāpjot tās ārējās robežas, kuras nosaka tiesību normās noteiktā iestādes kompetence, rīcības brīvības objektīvās robežas nosaka vispārīgie tiesību principi. Tādējādi rīcības brīvība ir izmantota kļūdaini, ja pieņemot lēmumu rīcības brīvības ārējo robežu ietvaros, iestāde nav ņēmusi vērā tiesību principus, kas konkrētā gadījumā ierobežo iestādes rīcības brīvību.
5. Gadījumā, ja ar iestādes rīcības brīvību var tikt aizskarta personas tiesiskā paļāvība, iestādei, pieņemot lēmumu, šis princips ir jāņem vērā un ir jāizvērtē, vai konkrētajā gadījumā personas tiesiskā paļāvība ir aizsargājama. Gadījumā, ja iestāde to nav darījusi, rīcības brīvība

var tikt atzīta par izmantotu kļūdainu, jo, lai arī lēmums atbilst rīcības brīvības ārējām robežām, iestāde, izmantojot rīcības brīvību, ir pārkāpusi tās objektīvās robežas.

6. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 73.panta pirmās daļas 4.punktā paredzētās publiskas personas orgāna un amatpersonas tiesības izdot ieteikumus par normatīvajos aktos piešķirtās rīcības brīvības izmantošanu, nosakot vienveidīgu rīcību vienādos gadījumos, ir uzskatāmas par vienu no veidiem, kā nodrošināt vienādu lēmumu pieņemšanu, pastāvot vienādiem faktiskajiem apstākļiem, t.i., garantēt vienlīdzības principa ievērošanu. Taču rīcības brīvība būs izmantota nepareizi, ja iestāde pieņems lēmumu, akli sekojot ieteikumos noteiktajiem priekšrakstiem. Lai arī valsts pārvaldes izdotie ieteikumi var atvieglot konkrētā lēmuma pieņemēja darbu, palīdzot apzināt visus nepieciešamos lietas apstākļus, iestādei katrā atsevišķā gadījumā ir pienākums izdarīt visus nepieciešamos apsvērumus, lai pieņemtu konkrētajā gadījumā visatbilstošāko lēmumu.

7. Nosakot tiesu varas realizētās kontroles apjomu pār iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskumu, ir jāņem vērā varas dalīšanas princips, atbilstoši kuram valsts pārvaldei ir jābūt dotai zināmai brīvībai ne tikai no likumdevējvaras, bet arī no tiesu varas. Pilnīga tiesu varas kontrole pār valsts pārvaldes darbībām ir nesavienojama ar varas dalīšanas principu, un dotu tiesu varas atzaram pārāk plašas pilnvaras.

8. Tiesa, realizējot kontroli pār iestādes rīcības brīvības ietvaros pieņemto lēmumu, var izvērtēt vienīgi to, vai iestāde, izmantojot savu rīcības brīvību, ir rīkojusies tiesiski. Taču pat gadījumā, ja tiesa, izvērtējot visus lietas apstākļus, uzskatītu, ka pareizāk būtu bijis pieņemt citādu lēmumu nekā iestāde ir pieņēmusi, tiesai nebūtu pamata šādu lēmumu atcelt, ja vien netiktu konstatēts, ka iestāde ir pieļāvusi kādu no rīcības brīvības izmantošanas kļūdām. Ja tiesa konstatē kādu no rīcības brīvības izmantošanas kļūdām, t.i., rīcības brīvības neizmantošanu, rīcības brīvības pārsniegšanu vai rīcības brīvības nepareizu izmantošanu, tiesa nevis pati izdara lietderības apsvērumus, bet uzdod tos vēlreiz izdarīt pārvaldes iestādei.

9. Tiesām, pārbaudot rīcības brīvības ietvaros pieņemtā lēmuma tiesiskumu, ir jāvērtē, vai iestādes izdarītie secinājumi loģiski izriet no iestādes veiktā apstākļu novērtējuma, vai iestādes konstatētie fakti ir pietiekami lēmuma pieņemšanai un vai lēmumā ietvertie apsvērumi ir pārlicinoši un pamatoti.

10. Apstākļis, ka lietderības apsvērumu izdarīšana ietilpst vienīgi iestādes kompetencē, nenozīmē, ka tiesai nav jāpārbauda iestādes izdarīto lietderības apsvērumu pamatotība. Lietderības apsvērumu formāla izdarīšana, lēmumā bez izvērsta pamatojuma norādot, ka

privātpersonas interešu ierobežojums ir samērīgs sabiedrības ieguvumam, nevar būt pietiekama, lai rīcības brīvību atzītu par izmantotu tiesiski. Šādos gadījumos ir atzīstams, ka iestāde ir pieļāvusi rīcības brīvības izmantošanas kļūdu un tās pieņemtais lēmums ir atceļams, jo no lēmuma satura nav redzams, kādā veidā iestāde ir nonākusi pie attiecīgā secinājuma un kas ir bijis par pamatu šāda secinājuma izdarīšanai.

11. Atsevišķos gadījumos, kad piemērojamā tiesību norma ietver nenoteiktus tiesību jēdzienus, kuru piepildīšanai ar noteiktu saturu ir nepieciešamas speciālas zināšanas un pieredze, pilnīga tiesu varas kontrole pār šādu lēmumu tiesiskumu ne vienmēr garantē pareizāku un taisnīgāku gala rezultātu. Līdz ar to atsevišķos gadījumos tiesu varas īstenotās kontroles ierobežošana ir attaisnojama, šo kontroles apjomu sašaurinot līdz rīcības brīvības izmantošanas kontrolē atzītajam lēmuma tiesiskuma pārbaudes apjomam.

12. Viens no priekšnoteikumiem, kad tiesu varas kontroles apjoms var tikt ierobežots, ir gadījumos, kad lēmuma pieņemšanas process iestādē garantē maksimālu objektivitāti. Līdz ar to nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas brīvības piešķiršana ir atbalstāma vienīgi attiecībā uz tādiem valsts pārvaldes lēmumiem, kuri tiek pieņemti koleģiāli.

13. Tiesu varas kontroles pār nenoteikto tiesību jēdzienu interpretāciju ierobežošana var tikt attiecināta vienīgi uz atsevišķām specifiskām nozarēm, kur lēmuma pieņemšanas procesā papildus juridiskajām zināšanām ir nepieciešamas arī speciālas profesionālas zināšanas attiecīgajā jomā. Līdz ar to nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijas brīvība var tikt piešķirta vienīgi attiecībā uz tādiem koleģiāli pieņemtiem lēmumiem, kur šī lēmuma pieņēmēja sastāvā ir kvalificēti attiecīgās jomas eksperti. Vienīgi šādā gadījumā ir attaisnojama tiesu varas kontroles apjoma sašaurināšana, jo ir pamats uzskatīt, ka šo iestāžu kompetencē nodoto jautājumu izlemšanai ir nepieciešamas speciālas zināšanas attiecīgajā jomā.

14. Par iestādēm, kuras pieņem koleģiāli, turklāt, nozarēs, kur lēmuma pieņemšanas procesā papildus juridiskajām zināšanām ir nepieciešamas arī speciālas profesionālas zināšanas attiecīgajā jomā, ir atzīstamas tādas iestādes kā Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, Finanšu un kapitāla tirgus komisija un Konkurences padome

15. Tā kā tiesu kontroles apjoma sašaurināšanas pamats ir prasība, ka lēmuma pieņemšanai nepieciešamas speciālas zināšanas un pieredze, kā rezultātā pilnīga tiesu varas kontrole pār šādu lēmumu tiesiskumu nevar garantēt pareizāku un taisnīgāku gala rezultātu, tad nav pamata piešķirt brīvību nenoteikto tiesību jēdzienu interpretācijā iestādēm, kurām attiecībā uz lēmuma pieņēmēju profesionālo kvalifikāciju normatīvajos aktos nav noteiktas speciālas prasības.

Izmantotās literatūras un juridisko aktu saraksts

Literatūra

1. Briede. J. Valsts pārvaldes lēmumu pārbaudes robežas tiesā un to izpratnes attīstība. Npublicēts.
2. Levits E. Samērīguma princips un obligātais administratīvais akts. Latvijas Vēstnesis, Jurista vārds, 2007.gada 27.marts;
3. Levits E. Ģenerālklaudzulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un tiesības, 5.sēj., Nr.6 (Nr.46), 2003.g.jūnijs, 162.-169.lpp., Nr.7 (Nr.47), 2003.g.jūlijs, 194.-205.lpp.;
4. Levits E. Par tiesiskās vienlīdzības principu. Latvijas Vēstnesis, Nr.68, 2003.gada 8.maijs;
5. Paine F.J. Vācijas vispārīgas administratīvas tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 555.lpp.;
6. Sabiedrības integrācijas pamatnostādnes 2009.-2013.gadam „Saliedēta sabiedrība nacionālā valstī”. Rīga, 2008, http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/IUMSILPamn_apspriede311008.pdf, aplūkots 30.11.2008;
7. Konceptija „neatkarīgo” jeb patstāvīgo iestāžu statusa regulēšanai. Apstiprināta ar Ministru kabineta 2005.gada 18.maija rīkojumu Nr.322. <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file42902.doc>;
8. Craig P. EU Administrative Law. Volume XVI/1. Oxford University Press, 2006, 888.lpp.;
9. Gerapetritis G. Proportionality in Administrative Law. Judicial Review in France, Greece, England and in the European Community. Athens – Komotini: Ant. N. Sakkoulas Publishers, 1997, 291.lpp.;
10. Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law, an Anglo-German Comparison. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007, 266.lpp;
11. Longley D., Rhoda James. Administrative Justice. Central issues in UK and European Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1999, 272.lpp.
12. Somerhausen M., Vedel G., Delvolve P., Garcia de Enterría E., Iniesta I.B. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. II. Western European Democracies. Giuffrè, Milan, 1997, 881.lpp.

13. Schwarze J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Swelt and Maxwell, 2006, 1562.lpp.;
14. Wade W., Ragnemalm H., Strauss P.L. Administrative Law – The Problem of Justice. Vol. I. Anglo-American and Nordic Systems. Giuffre, Milan, 1991, 829.lpp.
15. Oster J. The scope of Judicial Review in the German and U.S. Administrative Legal System. www.germanlawjournal.com/article.php?id=1018.

Normatīvie akti

1. Latvijas Republikas Satversme: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1993. 1.jūlijs;
2. Finanšu instrumentu tirgus likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2003. 11.decembris;
3. Imigrācijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 20.novembris;
4. Ieslodzījuma vietu pārvaldes likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 19.novembris;
5. Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 21.jūnijs;
6. Konkurences likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2001. 23.oktobris;
7. Administratīvā procesa likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2001. 14.novembris;
8. Likums „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”: LR Likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 7.novembris;
9. Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 20.jūnijs;
10. Fizisko personu datu aizsardzības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 6.aprīlis;
11. Reklāmas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 10.janvāris;
12. Patērētāju tiesību aizsardzības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1999. 1.aprīlis;
13. Informācijas atklātības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1998. 6.novembris;
14. Apdrošināšanas sabiedrību un to uzraudzības likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1998. 30.jūnijs;
15. Likums „Par valsts pensijām”: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 23.novembris;
16. Kredītiestāžu likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 24.oktobris;
17. Radio un televīzijas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 8.septembris;
18. Būvniecības likums: LR Likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 30.augusts;

19. Likums „Par nodokļiem un nodevām”: LR likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 18.februāris;
20. Likums „Par pašvaldībām”: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 1994. 24.maijs;
21. Likums „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”: LR likums. Latvijas Republikas Saeimas un Ministru kabineta Ziņotājs. 1993. 1.aprīlis;
22. Likums „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā”: LR likums. Latvijas Republikas Saeimas un Ministru kabineta Ziņotājs. 1992. 9.jūlijs;
23. Civillikums: LR likums. 1937. 28.janvāris
24. Vides pārraudzības valsts biroja nolikums: LR 2004.gada 6.janvāra Ministru kabineta noteikumi Nr.4, 2004. 9.janvāris;
25. Eiropas Padomes Rekomendācija (80) 2 „Par rīcības brīvības izmantošanu valsts pārvaldē”;
26. Vācijas Administratīvā procesa likums: Vācijas Federatīvās Republikas likums. Paine J.F. Vācijas vispārīgas administratīvas tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. R.: Tiesu namu aģentūra, 2002, 555.lpp.

Tiesu prakse

1. Satversmes tiesas 2007.gada 28.februāra lēmums par tiesvedības izbeigšanu. Latvijas Vēstnesis, 2007. 06.marts;
2. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 15.septembra spriedums lietā Nr. SKA-571/2008, nepublicēts;
3. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 21.septembra spriedums lietā nr. SKA-367/2007, www.at.gov.lv/lv/info/archive/departament3/2007;
4. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 14.maija spriedums lietā Nr. SKA-55/2007, nepublicēts;
5. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 14.marta spriedums lietā Nr. SKA-69, nepublicēts;
6. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 25.oktobra blakus lēmums lietā Nr. SKA-292, nepublicēts;
7. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 25.oktobra spriedums lietā Nr. SKA-292, nepublicēts;

8. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 11.oktobra spriedums lietā Nr. SKA-275, npublicēts;
9. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 15.marta spriedums lietā Nr. SKA-61, npublicēts;
10. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 15.februāra spriedums lietā Nr. SKA-37, www.at.gov.lv/lv/info/archive/departament3/2005;
11. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 23.novembra spriedums lietā Nr. SKA-216. Latvijas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta spriedumi un lēmumi 2004. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2005;
12. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 7.septembra spriedums lietā Nr. SKA-120, www.at.gov.lv/lv/info/archive/departament3/2004;
13. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 11.maija spriedums lietā Nr. SKA-56, npublicēts;
14. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Tetra Laval BV v Commission*, Case C-12/03 [2005] ECR I-987;
15. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Upjohn Ltd v The Licensing Authority Established by the Medicines Act 1968 and others*, Case C-120/97 [1999] 1 CMLR 847;
16. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *National Farmers' Union and Others v Commission*, Case C-157/96 [1998];
17. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Executif Régional Wallon and Glaverbel SA v Commission*, Case 62 nad 72/78, [1998] ECR 1573;
18. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Marta SA v Commission*, Case C-225/91 [1993];
19. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Sohnlein Rheingold v Hauptzollamt Wiesbaden*, Case 183/84 [1985] ECR 3351;
20. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Case 42/84 Remia and Others v Commission* [1985] ECR 2545;
21. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Fediol v Commission*, Case 191/82 [1983] ECR 2913;
22. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Philip Morris Holland BV v Commission* [1980] ECR 2671;
23. Eiropas Kopienu tiesas spriedums: *Westzucker GmbH v Einfuhr-und Vorratsstelle for Zucker*, Case-57/72 [1973] ECR 321;

24. Eiropas Kopienu Pirmās instances tiesas spriedums: *Tetra Laval BV v Commission*
[2002] ECR II-4381.

Annotation

The main purpose of the paper is to study the possible types of mistakes in exercising of discretionary powers, to determine admissible scope of judicial control over legality of decision made in the framework of authority's discretionary powers, as well as to establish the criteria which may give rise for restricting the control carried out by the courts over authority's interpretation of undefined legal concepts.

The task of the paper is to analyze judgments of the Court of Justice of the European Communities and experience of foreign countries in control over exercising of discretionary powers and interpretation of undefined legal concepts and to establish preconditions for annulment of decisions made by public authorities in the framework of its discretion and due to incorrect interpretation of undefined legal concepts. Conclusions drawn in Latvian and foreign doctrine of law and conclusions drawn by the Court of Justice of the European Communities and the administrative courts of Latvia are analyzed in the paper, thus finding the direction of development of jurisprudence and the recent conclusions in the field of judicial control of exercising discretionary powers and interpretation of undefined legal concepts.

In the beginning the author focuses on establishing the preconditions of existence of discretion. In further chapters the author examines possible types of mistakes in exercising discretionary powers, and accordingly marks out the preconditions for proper exercise of discretion. In conclusion the author analyzes the judgments of the Court of Justice of the European Communities and the administrative courts of Latvia, as well as foreign experience in determining the admissible scope of judicial control over public authority's discretion.

The author concludes that in separate cases where special knowledge and experience is required to make a decision and as a result complete control by the courts over legality of such decisions does not guarantee more accurate and rightful final result, the narrowing of scope of judicial review over interpretation of undefined legal concepts done by a public authority is admissible. The author determines the conditions which may give rise to cancel a decision made by public authority in the framework of its discretion as well as gives proposals for preconditions which may give rise for narrowing the scope of judicial review over interpretation of undefined legal concepts made by a public authority.

Аннотация

Цель работы - осознать потенциальные виды ошибок использования свободы действия, определить допустимый масштаб контроля судебной власти над правомерностью решений принятых в рамках свободы действия учреждения, а также определить критерии, которые служили бы основой для сужения контроля судебной власти над правомерностью интерпретации неопределённых правовых понятий, совершенным учреждением.

Задачей работы является оценить практику суда Европейской Общины и иностранный опыт относительно контроля использования свободы действия и интерпретации неопределённых правовых понятий, а также определить предпосылки для отмены решения принятого учреждением в рамках свободы действия и неправильной интерпретации неопределённых правовых понятий. В работе рассматриваются принципы теории прав Латвии и других государств, а также выводы судебной практики суда Европейской Общины и судов Латвии, таким образом обнаружив основные направления развития судебной практики и новейшие выводы в сфере использования свободы действия и контроля интерпретации неопределённых правовых понятий.

В начале работы автор затрагивает предпосылки существования свободы действия. В следующих разделах автор рассматривает возможные виды ошибок использования свободы действия, одновременно определив предпосылки для правильности использования свободы действия. В конце работы анализируется практика суда Европейской Общины и судов Латвии, а также иностранный опыт, при определении допустимых масштабов контроля над правомерностью решения принятого учреждением в рамках свободы действия и правильностью интерпретации неопределённых правовых понятий.

Автор делает вывод, что в отдельных случаях, когда для принятия решения необходимы специальные знания и опыт, в результате чего полный контроль судебной власти над правомерностью таких решений не может гарантировать более правильный и справедливый окончательный результат, допустимо сужение масштаба контроля над правильностью интерпретаций неопределённых правовых понятий учреждением. В работе фиксированы обстоятельства, которые могут служить основой для отмены решения принятого учреждением в рамках свободы действия, а также разработаны предложения относительно предпосылок, присутствие которых могут стать основой для сужения масштабов контроля судебной власти над интерпретацией неопределённых правовых понятий учреждением.

Maģistra darbs aizstāvēts:

Valts pārbaudījumu komisijas sēdē

2009.gada ____.

un novērtēts ar atzīmi _____

Komisijas priekšsēdētājs _____