

Publisko tiesību subjektu civiltiesiskais statuss

Mag.iur. (ar izcilību) **Edvīns Danovskis**, LU Juridiskās fakultātes Valststiesību zinātņu katedras lektors
Dr.iur. **Jautrīte Briede**, LU Juridiskās fakultātes Valststiesību zinātņu katedras asoc.profesore,
Augstākās tiesas senatore

Šogad apņir 10 gadi, kopš pieņemts Valsts pārvaldes iekārtas likums (turpmāk- arī VPIL). Šis likums izsmeloši nosaka valsts pārvaldes institucionālo sistēmu un darbības pamatprincipus kā publisko, tā privāto tiesību jomā. Par publisko tiesību juridiskajām personām un to principiālo atšķirību no privāto tiesību juridiskajām personām līdz šim ir uzrakstīti vairāki raksti¹, un parasti praktiskas problēmas VPIL ietvertās normas nesagādā. Arī šis raksts varēja izpalikt, ja vien 2011. gada nogalē profesors K. Torgāns nebūtu publicējis netradicionālu viedokli par valsts pārvaldes iestādi kā privāttiesisku juridisku personu.² Tādēļ atgādinot jau zināmus jautājumus, šajā publikācijā tiek piedāvāts *valststiesībnieku* skats uz publisko tiesību subjektu tiesībspēju privāttiesiskās attiecībās.

1. Publisko tiesību subjekti Latvijā

Latvijā valsts pārvaldes juridiskā organizācija noteikta 2002. gadā pieņemtajā Valsts pārvaldes iekārtas likumā. Likuma 1. panta 1. punkts nosaka, ka Latvijā pastāv Latvijas Republika kā sākotnējā publisko tiesību juridiskā persona un atvasinātas publiskas personas.

1.1. Latvijas Republika kā sākotnējā publisko tiesību juridiskā persona

Latvijas Republika kā sākotnējā publisko tiesību juridiskā persona ir juridiska aksioma, kuru nav nepieciešams pamatot;³ Latvijas Republika kā tiesību subjekts ir pašsaprotama. Latvijas Republika kā sākotnējā publisko tiesību juridiskā persona un jēdziens „valsts” ir sinonīmi.⁴ Valsts pārvaldes jomā valsts institucionāli materializējas tās orgānā (Ministru kabinets) un iestādēs. Valsts iestādes jeb tiešās pārvaldes iestādes izveido Ministru kabinets uz likuma pamata (piemēram, ministrijas, Valsts darba inspekcija⁵, Patērētāju tiesību aizsardzības centrs⁶ u.c.) vai pēc savas iniciatīvas (piemēram, valsts aģentūras, kuru izveidošana nav paredzēta ārējā normatīvā aktā).

VPIL 5. panta pirmā daļa nosaka, ka „tiešās pārvaldes iestādes pārstāv Latvijas Republiku.” Līdzīgi par atvasināto publisko personu iestādēm noteikts VPIL 5. panta otrajā daļā. Tādējādi valsts pārvaldes iestādes nav tiesību subjekti, tās ir vienīgi institucionālas vienības publisko tiesību juridiskās personas ietvaros. Iestādei (jebkurai ministrijai, Valsts policijai, Konkurences padomei utt.) nav tiesībspējas; visas juridiskās darbības publisko un privāto tiesību jomā tās veic attiecīgās publiskas personas vārdā (tiešās pārvaldes iestādes – Latvijas Republikas vārdā, pastarpinātās pārvaldes

¹ Meļķis E. Publisko un privāto tiesību juridiskās personas: likums un inertā realitāte. Administratīvā un kriminālā justīcija. 1998. Nr. 3(4); Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra. Grām.: Rakstu krājums administratīvajiem tiesnešiem. Rīga: Publisko tiesību institūts, 2003, 40.lpp; Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija. Pieejams: <http://archive.politika.lv/index.php?f=593>.

² Torgāns K. Mantiskā atbildība privātajās un publiskajās tiesībās. Jurista Vārds. 2011. 15. novembris, Nr. 46 (693); Torgāns K. Kuras iestādes ir patstāvīgas civiltiesisko attiecību dalībnieces? Latvijas Republikas Augstākās Tiesas Biļetens. 2011, Nr.3

³ Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra. Grām.: Rakstu krājums administratīvajiem tiesnešiem. Rīga: Publisko tiesību institūts, 2003, 40.lpp.

⁴ Tomēr jāņem vērā, ka jēdzienu „valsts” var saprast arī plašākā nozīmē – kā visu publisko personu kopumu.

⁵ Valsts darba inspekcijas likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2008. 9. jūlijs, Nr. 104 (3888).

⁶ Patērētāju tiesību aizsardzības likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 1999. 1. aprīlis, Nr. 104/105 (1564/1565).

iestādes – attiecīgās atvasinātās publiskās personas vārdā). Latvijas Republikas vārdā darbojas arī tās valsts pārvaldes institūcijas, kas nav padotas Ministru kabinetam (piemēram, Valsts prezidenta kanceleja, Saeimas kanceleja, Tiesībsargs), pieskaitāmas tiesu varas atzaram (piemēram, Augstākā tiesa, Ģenerālprokuratūra) vai ir neatkarīgs konstitucionāls orgāns (Valsts kontrole).

1.2. Atvasinātas publiskas personas

VPIL 1. panta 2. punkts nosaka, ka atvasināta publiska persona ir pašvaldība vai cita ar likumu vai uz likuma pamata izveidota publiska persona. Tai ar likumu piešķirta sava autonoma kompetence, kas ietver arī sava budžeta veidošanu un apstiprināšanu. Tai var būt sava manta". Atšķirībā no iestādēm, atvasinātas publiskas personas ir tiesību subjekti (tiem piemīt tiesībspēja). Atvasinātas publiskas personas izveido vai nu ar likumu (piemēram, Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome⁷, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija,⁸ Latvijas Banka,⁹ Finanšu un kapitāla tirgus komisija,¹⁰ plānošanas reģioni,¹¹ Rīgas ostas pārvalde un Ventspils ostas pārvalde¹²) vai uz likuma pamata (piemēram, valsts dibinātās augstskolas¹³). To, vai pārvaldes institūcijai jābūt atvasinātai publiskai personai (juridiskai personai), nosaka likumdevējs. Kaut arī patstāvīgs, no valsts budžeta nošķirts budžets ir viena no atvasinātas publiskas personas pazīmēm, Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversme neliedz valstī izveidot atvasinātu publisku personu, kas tiek finansēta no valsts budžeta.¹⁴

Pašvaldības ir plašāk zināmās atvasinātās publiskās personas. Pašvaldības kā atvasinātas publiskas personas parasti izveido plašu iestāžu tīklu – pašvaldības policiju, bibliotēkas, izglītības iestādes, kultūras iestādes u.c. Arī šīs iestādes, ko VPIL sauc par pastarpinātās pārvaldes iestādēm, nav tiesību subjekti. Visas juridiskās darbības tās veic attiecīgās atvasinātās publiskās personas vārdā. Atvasinātas publiskas personas var darboties arī bez iestādēm, t.i., nepastarpināti. Tā, piemēram, Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija vienlaikus ir gan juridiska persona, gan institucionāla vienība (tai nav savu iestāžu).

Vienlaikus jāatzīmē, ka valsts un pašvaldība kādu savu funkciju, piemēram, ūdensapgādi, var organizēt, nevis izveidojot valsts pārvaldes iestādi, bet komercsabiedrību SIA vai AS formā. Šādām sabiedrībām atšķirībā no iestādēm ir tiesībspēja un tās ir juridiskas personas.

2. Publisko tiesību subjektiem nav divu statusu

VPIL nosaka publisko tiesību subjektu tiesībspēju gan publisko tiesību jomā, gan privāto tiesību jomā. Tas tieši izriet no VPIL 87. panta pirmās daļas, kurā ir noteikti gadījumi, kad publiska persona var darboties privāto tiesību jomā. Valsts pārvaldes iestādei nav tiesībspējas, tādēļ tā savā vārdā nevar

⁷ Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2010. 28. jūlijs, Nr. 118 (4310), 57. panta pirmā daļa.

⁸ Likums „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 7. novembris, Nr. 394/395 (2305/2306), 7. panta otrā, sestā daļa).

⁹ Likums „Par Latvijas Banku”: LV likums. Ziņotājs. 1992. 4. jūnijs, Nr. 22/23. Likuma 1. panta otrā daļa nosaka, ka „Latvijas Banka ir pilntiesīga autonoma valsts iestāde. Tai ir nošķirta valsts manta [..]”. Šī likuma norma nav saskaņota ar Valsts pārvaldes iekārtas likumā lietoto terminoloģiju (norma pēdējo reizi grozīta pirms Valsts pārvaldes iekārtas likuma pieņemšanas), taču likumā lietotie vārdi „pilntiesīga autonoma valsts iestāde” nerada šaubas, ka Latvijas Banka ir atvasināta publiska persona (pilntiesīgums šīs normas izpratnē saprotams kā tiesībsubjektība).

¹⁰ Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2000. 20. jūnijs, Nr. 230/232 (2141/2142), skat. likuma 2. panta otro daļu, 3. panta pirmo daļu un iepriekšējo atsauci.

¹¹ Reģionālās attīstības likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 9. aprīlis, Nr. 53 (2628), 5. pants.

¹² Likums par ostām: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 1994. 12. jūlijs, Nr. 80 (211), 7. panta pirmā daļa.

¹³ Skat. Augstskolu likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 17. novembris, Nr. 179 (462), 7. panta pirmo daļu.

¹⁴ Par Radio un televīzijas likuma 46. panta sestās, septītās, astotās un devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 58. un 91. pantam: Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra spriedums lietā Nr. 2006-05-01. Latvijas Vēstnesis. 2006. 24. oktobris, Nr. 169 (3537), 13.1. punkts.

noslēgt tiesiskus darījumus. Ministrijas un visas pārējās valsts pārvaldes iestādes slēdz darba līgumus, pirkuma līgumus u.c., taču tiesiskas attiecības izveidojas starp attiecīgo publisko personu, no vienas puses, un privātpersonu, no otras puses. Turklāt nav svarīgi, vai konkrētā līgumā (piemēram, darba līgumā) ir norādīts, ka ministrija līgumu slēdz Latvijas Republikas vārdā. Tas nav nepieciešams, jo valsts pārvaldes iestādes tiesības veikt juridiskas darbības (tostarp, slēgt līgumus) attiecīgās publiskās personas vārdā ir noteiktas VPIL 5. panta pirmajā un otrajā daļā, proti, šajās normās ietverta iestāžu pilnvarojuma prezumpcija rīkoties publiskas personas vārdā. Šī juridiskā konstrukcija ir elementāra un tās vienīgais mērķis ir atvieglot privātpersonas satiksmi ar valsti jebkādās tiesiskās attiecībās, arī privāttiesiskās.¹⁵

Jāuzsver, ka līdz šim tiesību doktrīnā nav pastāvējušas domstarpības par to, ka publisko personu tiesībbspēju izsmeltoši nosaka VPIL. Dažkārt problēmas radīja likumi, kuri bija pieņemti pirms Valsts pārvaldes iekārtas likuma, un kuros bija lietotas frāzes „iestādei ir juridiskas personas tiesības” un citas konceptuālas un terminoloģiskas nesaskaņas ar VPIL. Piemēram, Prokuratūras likuma¹⁶ 22. pants vēl joprojām nosaka, ka visām prokuratūras iestādēm ir juridiskas personas tiesības. Satversmes tiesa par šo normu ir izteikusies kādā spriedumā, kurš izskaidro šo terminoloģisko nekonsekvenci un to, kādēļ valsts pārvaldes un tiesu iestādes nevar būt tiesību subjekti ne publiski tiesiskās, ne privāttiesiskās attiecībās: „Juridiskās personas statusa noteikšana Prokuratūras likumā ir saistīta ar likuma izstrādāšanas un pieņemšanas laikā dominējušajiem uzskatiem, ka valsts orgāni un iestādes ir juridiskās personas. Tāpēc arī deviņdesmito gadu beigās dažkārt par atbildētāju privātpersonai nodarītu zaudējumu lietās tika uzskatīta attiecīgā iestāde, nevis valsts kā juridiskā persona. Šajā laikā daudzas iestādes mēdza uzskatīt par juridiskajām personām [..]. [..] Nav pieļaujama tāda situācija, ka zaudējumu atlīdzība tiktu maksāta no tiem valsts budžeta līdzekļiem, kas iestādei piešķirti tās darbības nodrošināšanai. Šāda kārtība būtiski traucētu konkrētās valsts iestādes darbību un ierobežotu normatīvajos aktos paredzēto funkciju izpildi. Absurda būtu tāda situācija, ka nepieciešamās zaudējumu atlīdzības dēļ valsts iestāde, kura īsteno svarīgas valsts funkcijas, bankrotētu. Par valsts iestādes saistībām atbild Latvijas Republika, jo attiecīgā iestāde rīkojas sākotnējās publisko tiesību juridiskās personas, tas ir, valsts vārdā.”¹⁷

Šķietamus pārpratumus var radīt Civillikuma 1407. pants, kurā ir noteikts, ka „par juridiskām personām atzīstamas valsts, pašvaldības, personu apvienības, iestādes, nodibinājumi un lietu kopības, kurām piešķirta juridiska personība.” No Civillikuma 1407. panta varētu secināt, ka arī valsts pārvaldes iestādes Civillikuma izpratnē ir juridiskas personas. Šis secinājums ir aplams.

Jāņem vērā, ka šobrīd vairākos normatīvajos aktos lietotā terminoloģija atšķiras no VPIL lietotās terminoloģijas. Izšķiramas šādas gadījumu grupas: 1) daži pirms VPIL pieņemtie normatīvie akti (piemēram, Satversme, Civillikums); 2) normatīvie akti, kuros VPIL termini tiek lietoti citā nozīmē (piemēram, termins „iestāde” atšķiras no Administratīvā procesa likumā lietotā termina); 3) normatīvie akti, kuros vairāki VPIL minētie subjekti apzīmēti ar citu (kopīgu) terminu (piemēram, termins „institūcija” Latvijas administratīvo pārkāpumu kodeksā, termins „budžeta iestāde” Likumā par budžetu un finanšu vadību).

¹⁵ Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija. Pieejams: <http://archive.politika.lv/index.php?f=593>, 38. lpp.

¹⁶ Prokuratūras likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 1994. 2. jūnijs, Nr. 65 (196)

¹⁷ Par Prokuratūras likuma 1. panta pirmās daļas, 4. panta pirmās daļas, 6. panta trešās daļas, 22. panta un 50. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam: Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra spriedums lietā Nr. 2006-12-01. Latvijas Vēstnesis. 2006. 28. decembris, Nr. 206 (3574). Kaut arī attiecīgā lieta Satversmes tiesā tika ierosināta pēc administratīvās rajona tiesas pieteikuma lietā, kuras izskatīšanas priekšmets bija publiski tiesiskas attiecības, citētā Satversmes tiesas tēze ir universāla un attiecas uz arī uz privāttiesiskām attiecībām, kurās viena puse ir publiska persona.

Civillikuma 1407. pantā lietotais jēdziens „iestāde” nav identisks VPIL vai citā likumā lietotam jēdzienam „iestāde”, jo Civillikuma 1407. pants ir izstrādāts citā laikmetā.¹⁸ Latvijā 20. gs. trīsdesmitajos gados, kad tika izstrādāts Civillikums, nebija kodificēta normatīva regulējuma par valsts pārvaldes juridisko iekārtu. Jau pēc Civillikuma spēkā stāšanās tika izteikts viedoklis, ka vārds „iestāde” Civillikuma 1407. pantā būtu lietojams publiski tiesisku juridisku personu apzīmēšanai,¹⁹ tomēr arī tad nebija izpratnes par to, kas būtu saprotams ar „publiski tiesisku juridisku personu”.

Vēl pirms Civillikuma pieņemšanas Senāts pieņēma divus nolēmumus, no kuriem redzama tā laika izpratne par publisko tiesību subjektu statusu privāttiesiskās attiecībās. 1926. gadā Senāta Civilais kasācijas departaments pieņēma lēmumu, kurā vajadzēja noskaidrot, vai Saeima var būt atbildētājs prasībā, kurā prasītājs lūdza Saeimu izdot atsevišķus priekšmetus, kuri lielinieku okupācijas laikā no prasītāja dzīvokļa pārvesti uz Saeimas namu. Senāts konstatēja, ka Saeimai valsts budžetā ir paredzēti līdzekļi; „[...] jāatzīst, ka Saeima ne tikvien valsts iestāde[...], bet arī, ka viņai ir sava saimniecība, savi atsevišķi ieņēmumi un izdevumi, šķirti no vispārējiem valsts ieņēmumiem un izdevumiem. Ar to vien jau pierādīts, ka Saeima kā pastāvīga valsts iestāde bauda partu [tas ir, procesa dalībnieku] spēju [...]. Kā Valsts augstākā centrālā iestāde, Saeima ir publisko tiesību juridiska persona [...]. Jo, ja Saeimai ir sava saimniecība, ja viņa, piem., savas kancelejas vajadzībām iegādā iestāžu iekārtu, saimniecības piederumus, zinātnes priekšmetus, apģērbus, apavus un veļu, tad Saeima (caur savu kanceleju) slēdz tīri privāttiesiskus darījumus, t.i., tai pašā laikā, šai ziņā, rīkojas un uzstājas arī kā privāttiesisks subjekts, kā privāttiesību un saistību nesēja. Līdz ar to viņa bauda arī partu spēju un šai ziņā ir padota civiltiesai [...]”²⁰ Šie Senāta izteikumi atspoguļo tā laika juridisko terminoloģiju un izpratni par publisko tiesību juridisku personu. Atbilstoši mūsdienu tiesībām, Saeima nav publisko tiesību subjekts, un tiesiskus darījumus neslēdz. Saeima ir valsts varas orgāns, kurš pilda Satversmē un citos likumos noteiktās funkcijas, taču Saeima nelemj par privāttiesisku darījumu noslēgšanu. Šīs saimnieciskās palīgfunckcijas organizē Saeimas prezidijs,²¹ kurš darbojas Latvijas Republikas vārdā.

1935. gadā Senāta Apvienotā sapulce pieņēma lēmumu, kurā skaidrots tolaik pastāvošais autonomo uzņēmumu (konkrētajā lietā – Liepājas drāšu fabriku) statuss (ir vai nav uzskatāma par valsts iestādi; apstiprinošā gadījumā šiem uzņēmumiem nebūtu jāmaksā zīmognodeva par darījumiem ar citām valsts iestādēm). Senāts skaidroja, ka autonomais valsts uzņēmums tomēr ir uzskatāms par valsts iestādi. „Šo tēzi varētu vispirms apšaubīt ar to argumentu, ka valsts, resp., fisks ir vienāds subjekts un vienāda persona [...], ka tādēļ valsts iestāde, kura tikai izpilda šī subjekta vai šīs personas darbu, nevar būt no valsts atšķirta juridiska persona, un ka tomēr likums valsts autonomiem uzņēmumiem piešķirjis juridiskas personas tiesības [...]. Ja atzītu, ka ar to ir radīta no valsts pilnīgi atšķirta juridiska persona ar pilnīgi patstāvīgām, no valsts atšķirtām mantiskām tiesībām, tad valsts autonomo uzņēmumu gan nevarētu uzskatīt par valsts iestādi. Šāds atzinums tomēr būtu nepareizs. Mūsu valsts pazīst iestādes, kuras bez šaubām ir valsts iestādes (piem., Latvijas konservatorija, Latvijas mākslas akadēmija, Latvijas universitāte), kurām tomēr ir piešķirtas juridiskas personas tiesības [atsauce uz likumiem]. Tas jau norāda uz to, ka likums, lietojot terminu „juridiska persona” ne vienmēr saprot ar to juridisku personu visplašākā nozīmē, kā pilnīgi patstāvīgu tiesību subjektu. Arī attiecībā uz valsts autonomiem uzņēmumiem jānāk pie slēdziena, ka tik plašas tiesības tās nebauda, bet ka patiesībā tām ir tikai juridiskas personas parciālas tiesības. Šāda konstrukcija ir iespējama un pieļaujama [...]. Tādā kārtā autonomie valsts uzņēmumi vēl atrodas „valsts rokās” un tie juridiski [...]”

¹⁸ Civillikuma 1407. pants līdzinās 1864. g. Vietējo Civillikumu kopojuma 713. pantam (tas, atšķirībā no Civillikuma 1407. panta bija ievietots lietu tiesību daļā, nodaļā par īpašuma iegūšanu): „Īpašumu iegūt var nevien fiziskas, bet arī juridiskas personas, un proti: valsts, visādas kārtas (muižnieku sabiedrības, pilsētas un pilsētu sabiedrības un kārtas, lauku jeb zemnieku sabiedrības), visādas iestādes (baznīcas, labdarības un vispārderīgās iestādes, vai mācīto un mācības iestādes, kredītiestādes u.t.t.), beidzot tādu lietu kopības, kurām piešķirta juridiska personība, piemēram, mantojumu masas.”

¹⁹ Celms K. Nodibinājumu juridiskais stāvoklis un viņu nozīme tagadnē. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis. 1939. Nr. 3, 637.lpp.

²⁰ Senāta Civilā kasācijas departamenta 1926. gada 25. novembra lēmums Nr. 121., 3822.lpp.

²¹ Skat. Saeimas kārtības rullja 184. pantu.

*atzīstami par publisko tiesību institūtu, tomēr ar zināmu autonomiju, kas dotu viņiem faktisko iespēju slēgt savā vārdā civiltiesiskus darījumus”.*²²

Iepriekšminētais izvilks parāda, ka jau 1935. gadā bija Latvijā bija izpratne par to, ka tikai dažas no valsts institūcijām ir atzīstamas par juridiskām personām; pārējās rīkojas valsts kā juridiskas personas vārdā. Tomēr vēlreiz jāuzsver, ka pirmajā mūsu valsts neatkarības posmā nebija izstrādāta pārskatāma valsts pārvaldes juridiskā struktūra (kuras institūcijas ir tiesību subjekti, kuras nav) un arī Civillikuma 1407. pantā ietvertais jēdziens „iestāde” nav autonomas jēdzienam ar patstāvīgu saturu, bet gan tulkojums kontekstā ar attiecīgā laika valsts pārvaldes juridisko struktūru. Asoc. profesors K. Balodis rakstījis, ka iestāde Civillikuma 1407. panta izpratnē ir „autonoms, ar valsts varas aktu nodibināts organizatoriski vienots mantisko līdzekļu, kā arī personāla kopums, kam ir sava pašpārvalde un kas kalpo noteiktu valsts mērķu sasniegšanai.”²³ Tas ir mēģinājums skaidrot Civillikumā lietoto „iestādes” jēdzienu, taču autors turpat atzīst, ka „autonoma iestāžu izveidošanas iemesli ir saistīti ar valsts pārvaldes vajadzībām, tāpēc to statusu var raksturot tikai saistībā ar administratīvo tiesību normām. Visi veidojumi, kuri atzīstami par iestādēm Civillikuma 1407. panta izpratnē, ir publisko tiesību juridiskās personas.”²⁴ Respektīvi, Civillikuma 1407. pants mūsdienās ir jālasa, aizstājot jēdzienu „iestāde” ar „atvasināta publiska persona”. Jāuzsver, ka t.s. pastāvīgās iestādes, kas nav publiskas personas un nav arī Valsts pārvaldes iekārtas likuma subjekti (piemēram, Tiesībsarga birojs), tiesu varas institūcijas un Valsts kontrole, nav tiesību subjekti, un tāpat kā citas valsts pārvaldes iestādes privāttiesiskos darījumos pārstāv Latvijas Republiku. Tomēr lielākoties tā sauktajām pastāvīgajām iestādēm (kuras, ievērojot Ministru kabineta iekārtas likuma²⁵ 2. panta otro daļu, nav padotas Ministru kabinetam) likumos ir noteikts publisko tiesību juridiskās personas statuss.

Šāda Civillikuma 1407. panta izpratne atspoguļota arī Augstākās tiesas Senāta Civillietu departamenta spriedumā vienā no t.s. „Talsu tragēdijas lietām”. Prasības šajās lietās bija celtas pret trim atbildētājiem – Latvijas Republiku, Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestu un Iekšlietu ministriju. Apelācijas instances tiesas spriedumā bija nolemts prasības summu piedzīt no Iekšlietu ministrijas, taču Senāts secināja, ka atbildētājs šajā lietā var būt tikai Latvijas Republika, un ne Iekšlietu ministrija, ne Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests nav iestādes Civillikuma 1407. panta izpratnē.²⁶ Senāts secināja, ka „Civillikuma 1407.panta izpratnē iestāde ir ar likumu vai uz likuma pamata izveidota patstāvīga jeb autonoma valsts iestāde. Turpretī visas citas tiešās pārvaldes iestādes nav iestādes Civillikuma 1407.panta izpratnē.”²⁷ Šī tēze precizējama, jo jēdziens „pastāvīga iestāde” nav sinonīms jēdzienam atvasināta publiska persona,²⁸ savukārt jēdziens „autonoma iestāde” neatbilst VPIL lietotajai terminoloģijai. Precīzi ir pateikt, ka ar iestādi Civillikuma 1407. pantā ir saprotama atvasināta publiska persona (pašvaldība kā atvasināta publiska persona pantā jau nosaukta).

²² Senāta Apvienotās sapulces 1935. gada 18. decembra lēmums lietā Nr. 11., 294.-295., 298.lpp. Salīdzinājumam: iepriekšminētajā 1935. gada spriedumā valsts uzņēmumi uzskatīti par publisko tiesību subjektiem (valsts iestādēm), kurpretim mūsdienās valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības neietilpst valsts pārvaldes institucionālajā sistēmā. Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības ir tādi paši privāto tiesību subjekti kā citas kapitālsabiedrības. Protams, ievērojot, ka šīm kapitālsabiedrībām ir īpaša pārvaldes kārtība (skat. likumu „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām”: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 16. oktobris, Nr. 149 (2724)) un uz tām jāievēro tādas normas, kas nav saistošas „parastām” kapitālsabiedrībām (Publisko iepirkumu likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2006. 25. aprīlis, Nr. 65 (3433)), likums „Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu”: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 1995. 2. augusts, Nr. 114 (397) u.c.).

²³ Balodis K. Ievads civiltiesībās. Rīga: Zvaigzne ABC, 2007, 103.lpp.

²⁴ Turpat.

²⁵ Ministru kabineta iekārtas likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2008. 28. maijs, Nr. 82 (3866).

²⁶ Augstākās tiesas Senāta Civillietu departamenta 2010. gada 24. novembra spriedums lietā Nr. SKC-226, 9.3. punkts. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/files/archive/department1/2010/skc-226.pdf>.

²⁷ Turpat, 9.2.2. punkts.

²⁸ Ar pastāvīgām iestādēm saprot tādas valsts pārvaldes iestādes, kas nav padotas Ministru kabinetam (Tiesībsarga birojs, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, Finanšu un kapitāla tirgus komisija, Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome), un tās teorētiski var arī nebūt atvasinātas publiskas personas (Tiesībsarga birojs nav atvasināta publiska persona).

Tiktāl varētu teikt, ka likums, tiesu prakse un tiesību doktrīna vienbalsīgi atzīst, ka valsts pārvaldes iestādes nav tiesību subjekti ne publiski tiesiskās, ne privāttiesiskās attiecībās. Tādēļ neizpratni rada profesora K. Torgāna uzskats, ka praksē tiekot jaukti jautājumi par valsts un pašvaldības iestādes tiesisko statusu publiski tiesiskajās attiecībās un statusu privāttiesiskajās attiecībās, un tiekot jaukti jēdzieni „publisko tiesību juridiska persona” un „privāttiesiska juridiska persona”.²⁹ Profesors acīmredzot uzskata, ka valsts pārvaldes iestādei ir divi statusi – publiski tiesiskās attiecībās tā ir publisko tiesību juridiskās personas institucionāla vienība, bet privāttiesiskās attiecībās iestāde „pārvēršas” par privāttiesisku juridisku personu. Taču tieši šāda jucekļa novēršanai VPIL skaidri un nepārprotami nosaka valsts pārvaldes juridisko struktūru un tiesībspējīgās personas, proti, tās ir tikai publiskas juridiskas personas, kurām šo statusu nosaka likums. Šī konstrukcija konsekventi tiek ievērota arī citos likumos, piemēram, Publisko aģentūru likuma³⁰ 32. panta otrajā daļā noteikts, ka „par kopīgi izveidotas aģentūras nodarītajiem zaudējumiem publisko un privāto tiesību jomā atbild aģentūras izveidotāji Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajā kārtībā, ja aģentūras nolikumā nav noteikts citādi [t.i., ka atbild tikai viens no izveidotājiem-aut.piezīme].”

Sava viedokļa pamatošanai profesors norāda divus apsvērumus: 1) dzīvē taču neesot tā, ka ministrija savā vārdā nevar noslēgt iepirkuma līgumus u.c. („[...]nekļūsim smieklīgi [sic!] kategoriski apgalvojot, ka par iestāžu rīcību un nodarītiem zaudējumiem vienmēr atbild Latvijas Republika”³¹); 2) līdz šim tiesu praksē ministrijas un citas iestādes bijušas prasītājas un atbildētājas mantiskos strīdos.

Atliek vien norādīt, ka ačģārnības likumu izpratnē un piemērošanā nav arguments. Jau iepriekš norādīts, ka nav svarīgi, vai līgumā ar publisko tiesību personu tā ir norādīta kā līgumslēdzēja. Praksē tiešām līgumā kā līgumslēdzēja bieži tiek norādīta iestāde, nevis publisko tiesību juridiskā persona. Tas ir tāpat kā administratīvajā aktā kā izdevējs tiek norādīta (un atbilstoši Administratīvā procesa likuma 67.pantam tā arī ir jādara) konkrēta valsts pārvaldes iestāde. Līdzīgi arī tiesvedībā kā atbildētājs var būt norādīta iestāde, un tam līdz zināmai robežai nav praktiskas nozīmes, jo juridiski tāpat līgumslēdzēja/administratīvā akta izdevēja/prasītājs/atbildētājs ir attiecīgā publisko tiesību juridiskā persona. Tomēr publisko tiesību juridiskās personas konstrukcijas praktiskā nozīme izpaužas šādos aspektos:

1) tiesvedībā kā atbildētājs var būt tikai publisko tiesību juridiskā persona, nevis tās iestāde.

Tiesa prasībās par naudas summu piedziņu spriedumā nevar norādīt, ka summa piedzenama no konkrētas iestādes, jo tā ir iejaukšanās izpildvaras kompetencē un līdz ar to varas dalīšanas principa pārkāpums. Publisko tiesību juridiskā persona pati lemj, no kādiem finanšu līdzekļiem jāsedz tiesas piespriestais, un tiesa nedrīkst iejaukties izpildvaras budžeta pārvaldībā, piemēram, piespriežot atlīdzināt valsts nodevu no konkrētas iestādes līdzekļiem. Par šīs konstrukcijas praktisko nepieciešamību skat. iepriekš norādīto Satversmes tiesas spriedumu.³² Publisko tiesību subjekta atbildības aspektā nav svarīgi, vai un kāda manta piešķirta konkrētas iestādes rīcībā. Tādēļ nav pamatots profesora K. Torgāna uzskats, ka Civillikuma 1407. panta izpratnē par iestādi uzskatāma tāda valsts iestāde, kurai atbilstošā pakāpē (?) nošķirti līdzekļi darbībai privāto tiesību jomā.³³ Normas par to, kā izpildāmi tiesas nolēmumi par naudas piedziņu no Latvijas Republikas vai atvasinātas publiskas

²⁹ Torgāns K. Mantiskā atbildība privātajās un publiskajās tiesībās. Jurista Vārds. 2011. 15. novembris, Nr. 46 (693), 12.lpp.

³⁰ Publisko aģentūru likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2009. 18. decembris. Nr. 199 (4185).

³¹ Torgāns K. Kuras iestādes ir patstāvīgas civiltiesisko attiecību dalībnieces? Latvijas Republikas Augstākās Tiesas Biļetens. 2011, Nr.3, 59.lpp.

³² Skat. Par Prokuratūras likuma 1. panta pirmās daļas, 4. panta pirmās daļas, 6. panta trešās daļas, 22. panta un 50. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 58., 82., 86. un 90. pantam: Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra spriedums lietā Nr. 2006-12-01. Latvijas Vēstnesis. 2006. 28. decembris, Nr. 206 (3574).

³³ Torgāns K. Kuras iestādes ir patstāvīgas civiltiesisko attiecību dalībnieces? Latvijas Republikas Augstākās Tiesas Biļetens. 2011, Nr.3, 65.lpp.

personas, norādītas Valsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likumā.³⁴ Kaut arī šis likums attiecas tikai uz kaitējumu, kas nodarīts ar iestādes rīcību publisko tiesību jomā, tas pēc analogijas piemērojams arī civiltiesiskās attiecībās, jo šobrīd šo kārtību civillietās neregulē neviens cits likums, un tas atzīstams par likuma robu.

Izņēmumi var būt gadījumos, kad prasība pēc būtības ir vērsta uz konkrētu lietu, kas atrodas iestādes valdījumā vai arī prasības priekšmets ir tādu darbību veikšana, ko var veikt tikai konkrēta valsts pārvaldes iestāde (sal. ar Administratīvā procesa likuma 254. un 255.p.).

Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments atzinis, ka tiesa nevar lemt piespriet valsts nodevu no konkrētas iestādes. Lietā, kurā atbildētāja pusē kā pārstāvis bija pieaicināta Ģenerālprokuratūra, tiesa nolēma uzlikt pienākumu Latvijas Republikai iemaksāt valsts budžetā valsts nodevu Ls 20. Ģenerālprokuratūra iesniedza tiesā pieteikumu par sprieduma izskaidrošanu, lūdzot precizēt, vai valsts nodeva iemaksājama no Ģenerālprokuratūrai valsts budžetā paredzētajiem līdzekļiem. Tiesa atteicās spriedumu skaidrot, un šo lēmumu atbalstīja arī Senāts, norādot, ka konkrētajā gadījumā nav apspriežama sprieduma neskaidrība. Kā pareizi konstatējusi Administratīvā rajona tiesa, no sprieduma ir skaidrs, kam un kas ir jādara – Latvijas Republikai ir jāiemaksā valsts budžetā valsts nodeva 20 latī. Vienīgi pašai Latvijas Republikai nav skaidrs, kurai tās iestādei ir jāveic šis pārskaitījums. Strīds starp Ģenerālprokuratūru un Finanšu ministriju kā vēl vienu Latvijas Republikas iestādi ir strīds vienas juridiskās personas iekšienē. Šāds strīds nav pakļauts tiesai, jo tiesa risina strīdus starp *dažādiem* tiesību subjektiem, bet Latvijas Republika ir *viens* tiesību subjekts.³⁵

Profesors K. Torgāns sava viedokļa pamatošanai atsaucās uz Augstākās tiesas Senāta Civillietu departamenta 2011. gada 19. janvāra spriedumu lietā Nr. SKC-473/2011.³⁶ Šajā lietā Senātam bija jāizlemj, vai pašvaldības iestādes (izpilddirekcijas) likvidācija var būt pamats, lai izbeigtu darba tiesiskās attiecības saskaņā ar Darba likuma 101. panta pirmās daļas 10. punkta (tiek likvidēts darba devējs — juridiskā persona vai personālsabiedrība) pamata. Senāts atzina, ka Darba likuma izpratnē darba devējs kā juridiska persona var būt arī iestāde, jo Darba likums esot pieņemts vēl pirms VPIL, kad praksē likumos un iestāžu nolikumos iestādes tika uzskatītas par juridiskām personām. Tāpat Senāta spriedumā atrodams izteikums, ka „pašvaldības izpilddirekcija ir privāto tiesību subjekts, kurai civiltiesību izpratnē ir juridiskas personas pazīmes”.³⁷ Tas, ka Darba likumā pēc VPIL spēkā stāšanās netika izdarīti grozījumi tikai apliecina, ka turpmāk ar juridisku personu saprotamas gan privāto tiesību juridiskās personas (SIA, AS, biedrības u.c.), gan publisko tiesību juridiskās personas. Senātam vajadzēja pamanīt, ka Darba likuma 117. panta otrā daļa nosaka, ka valsts pārvaldes iestāžu vai pašvaldību administratīva reorganizācija, kā arī vienas iestādes administratīvo funkciju nodošana otrai iestādei [kas citstarp notiek iestāžu likvidācijas gadījumā] nav uzskatāma par uzņēmuma pāreju un pati par sevi nevar būt par pamatu darba līguma uzteikumam. Tādējādi Senātam vajadzēja konstatēt, ka darba līguma uzteikuma pamatam iestādes likvidācijas vai reorganizācijas gadījumā vajadzēja būt Darba likuma 101. panta pirmās daļas 9. punktam (darbinieku skaita samazināšana), nevis pasludināt, ka Darba likuma izpratnē darba devējs ir valsts pārvaldes iestāde kā juridiska persona. Tādēļ Senāta izteikums, ka darba devējs ir iestāde kā juridiska persona, nav pareizs.

Ja pieņemtu, ka valsts iestāde ir juridiska persona, būtu jāpieņem, ka arī tiesa uzskatāma par juridisku personu un par zaudējumiem, kas nodarīti ar tiesas spriedumu, acīmredzami pārkāpjot tiesību normas (tas, ka šādi zaudējumi ir jākompensē valsts atbildības ietvaros, izriet arī no Eiropas Savienības

³⁴ Valsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2005. 17. jūnijs, Nr. 96(3254), 24.-26. pants.

³⁵ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011. gada 30. decembra lēmums lietā Nr. SKA-1083, 6.-7. punkts. Nav publicēts.

³⁶ Augstākās tiesas Senāta Civillietu departamenta 2011. gada 19. janvāra spriedums lietā Nr. SKC-473/2011, pieejams: <http://www.at.gov.lv/files/archive/department1/2011/skc-0473-11.pdf>.

³⁷ Turpat, 12. punkts.

tiesas judikatūras³⁸), būtu jāatbild konkrētajai tiesai. Taču tas nepārprotami būtu pretrunā Latvijas Republikas Satversmes 83.pantā ietvertajam tiesu un tiesnešu neatkarības principam.

2) civillietā lietas dalībnieka statusā nevar būt iesaistītas vairākas vienas publisko tiesību juridiskās personas iestādes.

Dažkārt prasītājs iesniedz prasību, kurā kā atbildētājus norāda publisko tiesību juridisko personu un kādu tās iestādi vai vairākas iestādes. Piemēram, darbinieks cēlis prasību par atjaunošanu darbā pret Valsts aizsardzības militāro objektu un iepirkumu centru (tiešās pārvaldes iestāde) un trešo personu – Aizsardzības ministriju. Šādā gadījumā tiesai ir jāpieņem lēmums atteikties pieaicināt kā lietas dalībnieku konkrētu iestādi un lēmumā jānorāda, ka saskaņā ar Civilprocesa likuma 74. panta pirmo daļu vai 78. panta pirmo daļu par pusi lietā vai trešo personu var būt vienīgi juridiska persona. Saskaņā ar Civilprocesa likuma 82. panta otro daļu juridisko personu lietas tiesā ved to amatpersonas, kas darbojas likumā, statūtos vai nolikumā piešķirto pilnvaru ietvaros, vai arī citi juridisko personu pilnvaroti pārstāvji. Saskaņā ar VPIL 5. panta pirmo (atvasinātas publiskas personas gadījumā – otro daļu) publisku personu pārstāv tās iestāde. Tādēļ civillietā atbildētāja pusē jāpieaicina tā iestāde (konkrētas iestādes amatpersonas pilnvarojumu apliecina iestādes pilnvara), kura noslēgusi attiecīgo līgumu vai izdarījusi deliktu vai citādi saistāma ar prasību (piemēram, tura lietu, par kuru celta īpašuma prasība). Iespējama arī vairāku iestāžu pieaicināšana atbildētāja pusē.

Ja pieņemtu, ka iestādei ir juridiskas personas statuss, būtu arī jāpieņem, ka zemāka iestāde no augstākas iestādes tiesas ceļā varētu prasīt zaudējumus. Piemēram, Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests varētu iesūdzēt tiesā lekslietu ministriju par to, ka tā likusi dienestam veikt kādas darbības, kā rezultātā dienestam iestājusies mantiskā atbildība pret kādu privātpersonu. Šāds pieņēmums būtu absurds.

3) nav iespējamas privāttiesiskas attiecības valsts pārvaldes ietvaros.

Ievērojot, ka valsts pārvaldes iestāde nav tiesību subjekts, privāttiesiskas attiecības starp vairākām valsts pārvaldes iestādēm nevar pastāvēt. Jebkādi līgumi, kas noslēgti starp divām vai vairāk pārvaldes iestādēm, ir starpresoru vienošanās VPIL izpratnē un strīdi par tiem izšķirami valsts pārvaldes ietvaros. Tomēr likumā var būt paredzēts, ka noteikta iestāde vai amatpersona var apstrīdēt tiesā privāttiesisku līgumu, ko publisko tiesību juridiskā persona noslēgusi ar privātpersonu. Šādas tiesības Civilprocesa likuma 90. panta otrā daļa šobrīd piešķir prokuroram.

Sarežģītāks ir jautājums, vai privāttiesiskas attiecības var pastāvēt starp divām publisko tiesību juridiskajām personām. Valsts pārvaldes vienotības princips nosaka, ka valsts pārvalde ir vienota; visas valsts pārvaldes institūcijas, tostarp atvasinātas publiskas personas ir izkārtotas vienotā hierarhiskā sistēmā, kurā augstākā institūcija ir Ministru kabinets (Satversmes 58. pants). No VPIL 87. panta un citiem likumiem, kas regulē rīcību ar valsts mantu (piemēram, Publiskas personas mantas atsavināšanas likums³⁹), izriet, ka manta publiskai personai nepieciešama galvenokārt tādēļ, lai veiktu valsts pārvaldes funkcijas. Tādēļ arī tiesiskās attiecības starp divām publiskām personām, kuru objekts ir kādas publiskas personas manta, var būt apspriežamas vienīgi no valsts pārvaldes interešu viedokļa. Tas, savukārt nozīmē, ka pār šīm tiesiskajām attiecībām tiesu varas kontrole nav iespējama, un mantiskie strīdi starp divām publiskām personām ir risināmi hierarhiskā kārtībā. Izņēmuma gadījumā likums var paredzēt, ka atsevišķas tiesiskas attiecības starp divām publiskām personām tomēr pārbaudāmas tiesā. Piemēram, Eiropas vietējo pašvaldību hartas⁴⁰ 11. pants nosaka, ka „vietējām varām ir tiesības griezties tiesā, lai nodrošinātu savu pilnvaru brīvu izpildi un valsts konstitūcijā un

³⁸ Sk., piemēram, Eiropas Savienības 2003. gada 30. septembra spriedumu lietā C-224/01 (*Köbler*), 2006.gada 13.jūnija spriedums lietā C-173/03 (*Traghetti del Mediterraneo*).

³⁹ Valsts un pašvaldību mantas atsavināšanas likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis. 2002. 19. novembris, Nr. 168 (2743)

⁴⁰ Eiropas vietējo pašvaldību harta: starptautisks līgums. Latvijas Vēstnesis. 1996. 28. februāris, Nr. 37 (522).

likumdošanas aktos ietvertu vietējo pašvaldību principu ievērošanu.” Šī norma pieļauj pašvaldības iespējas vērsties tiesā pret Latvijas Republiku tikai tad, ja Latvijas Republikas rīcība būtiski apdraud pašvaldības brīvu funkciju izpildi un pašvaldību principu.⁴¹ Parasti šie strīdi ir Satversmes tiesas, nevis vispārējās jurisdikcijas vai administratīvās tiesas kompetencē.

Privāttiesiskas attiecības starp divām publiskām personām iespējamās arī tad, ja kādai no šīm personām piešķirtas īpašas tiesības rīkoties ar savu mantu, kas turklāt nav saistīts ar valsts pārvaldes funkcijām. Piemēram, Augstskolu likuma 76. panta trešā daļa augstskolai piešķir tiesības rīkoties ar savu īpašumu, lai sasniegtu tās satversmē noteiktos mērķus. Tādējādi arī valsts dibināta augstskola var aizsargāt savas mantiskās tiesības, tostarp tad, ja tās apstrīd valsts.

Iepriekšminētais tiek ievērots arī tiesu praksē. Piemēram, Augstākās tiesas Senāta Civillietu departaments nolēma izbeigt tiesvedību lietā, kurā prasību par zaudējumu atlīdzību pret pašvaldību iesniedza Uzturlīdzekļu garantiju fonds. Nodarīto zaudējumu cēlonis prasītāja ieskatā bija fakts, ka pašvaldība laikus nebija paziņojusi prasītājam par to, ka vecākiem atņemtas bērna aprūpes tiesības, un tādēļ prasītājs vairākus mēnešus nepamatoti vecākiem izmaksājis pabalstu. Senāts atzina, ka konkrētajā gadījumā nepastāv priekšnoteikums, kas pieļautu tiesvedību divu publisko tiesību subjektu starpā par zaudējumiem, kas radušies publiski tiesiskās funkcijas izpildes sakarā.⁴²

Kopsavilkums

1. Valsts pārvaldes iekārtas likums nosaka izsmeltošu publisko personu tiesībspēju gan privāto, gan publisko tiesību jomā. Publiskā persona privāttiesiskās attiecībās nezaudē savu juridisko identitāti, resp., publiskai personai nav divu statusu publiski tiesiskās un privāttiesiskās attiecībās.
2. Jēdziens „iestāde” Civillikuma 1407. pantā nozīmē atvasinātu publisku personu.
3. Valsts pārvaldes iestādes noslēgts tiesisks darījums vai citas iestādes darbības ir saistošas attiecīgajai publiskajai personai.
4. Tiesvedībā lietas dalībnieka statusā nevar būt vairākas vienas publiskas personas iestādes.

⁴¹ Sal. Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra. Grām.: Rakstu krājums administratīvajiem tiesnešiem. Rīga: Publisko tiesību institūts, 2003, 51.lpp.

⁴² Augstākās tiesas Senāta Civillietu departamenta 2009. gada 25. marta spriedums lietā Nr. SKC-83, 10. punkts. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/lv/info/archive/departament1/2009>