

**Biznesa augstskola Turība**

**Ernests Saulītis**

**PROMOCIJAS DARBA KOPSAVILKUMS**

**Publisko personu īpašums un īpašuma  
tiesības realizācijas formas**

Studiju programmā „Juridiskā zinātne”

Doktora zinātniskā grāda iegūšanai  
nozares „Juridiskā zinātne”  
apakšnozarē „Civiltiesības”

**Rīga, 2016**



Zinātniskais vadītājs:

*Dr. iur. Lauris Leja*

Darba recenzenti:

*Dr. iur. Aleksandrs Baikovs*

*Dr. iur. Una Skrastiņa*

*Dr. iur.*

Promocijas darba aizstāvēšana notiks Biznesa augstskola Turība Juridiskās zinātnes nozares promocijas padomes atklātā sēdē **2016. gada 5.oktobrī plkst. 14:00** Biznesa augstskola Turība Juridiskajā fakultātē, Rīgā, Graudu ielā 68, \_\_\_\_\_ telpā.

Ar promocijas darbu un tā kopsavilkumu var iepazīties Biznesa augstskola Turība bibliotēkā, Rīgā, Graudu ielā 68.

Juridiskās zinātnes nozares promocijas padomes priekšsēdētājs:

*Dr. iur. Aivars Endziņš*

Juridiskās zinātnes nozares promocijas padomes sekretāre:

*Dr. iur. Ingrīda Veikša*

© Ernests Saulītis, 2016  
© **Biznesa augstskola Turība, 2016**

## PROMOCIJAS DARBA RAKSTUROJUMS

### Promocijas darba vispārējs apraksts

Promocijas darbs ir zinātnisks pētījums „Publisko personu īpašums un īpašuma tiesības realizācijas formas”, kurā analizētas publisko tiesību juridisko personu (turpmāk – publisko personu) īpašuma statuss un tā izmantošana kā īpašuma tiesības realizācijas forma, izpausmēs, kas visbiežāk sastopamas praksē. Pētījuma izstrādei izmantoti civiltiesību un publisko tiesību autoru darbi. No Latvijas civiltiesību speciālistiem var minēt *Dr. iur.* V. Sinaiski, *Dr. iur.* V. Bukovski, *Dr. iur.* V. Kalniņu, *Dr. iur.* J. Vēberu, *Dr. iur.* J. Rozenfeldu, *Dr. iur.* E. Kalniņu, *Dr. iur.* K. Balodi. Kā nozīmīgākos ārzemju autorus var norādīt *Dr. iur.* F. J. Paini (*Peine Franz-Joseph*), *Dr. iur.* O. Lepziusu (*Oliver Lepsius*), *Dr. iur.* H. Hårdinghausu (*Herbert Hardinghaus*), H. Arbošetu (*Herve Arbousset*), kā arī I. Prokrovski (*Покровский И. А.*) un V. Jeljasēviču (*Ельясевич В. Б.*). Šo un citu autoru zinātniskie darbi izmantoti vēsturiskajai izpētei, problēmu analīzei, teorētisko atziņu sasaistei ar aktuālajām praksē konstatētajām problēmām. Jautājumu un problēmu izpētei, kā arī izteiktā viedokļa pamatošanai, izmantoti Latvijas un citu valstu normatīvie akti, tiesu prakse, tiesību doktrīnas. Izmantoti vispāratzīti uzticami avoti internetā un prakses materiāli.

Promocijas darba aktuālie rezultāti atspoguļoti zinātniskajās publikācijās un uzstājoties zinātniskajās konferencēs, tai skaitā ārvalstīs. Pētījuma ietvaros liela uzmanība pievērsta apskatāmo tiesību institūtu salīdzinošajai analīzei Latvijas, Vācijas un Francijas tiesību doktrīnā un normatīvajā regulējumā. Tas saistīts ar apstākli Latvijas tiesību doktrīnā pētījumā aptvertie jautājumi ir salīdzinoši maz pētīti. Savukārt atbilstošajā ārvalstu normatīvajā regulējumā, lai arī konstatējam kopējas tendences, būtiska nozīme ir nacionālajai tiesiskajai tradīcijai, sociālajai videi un tiesību piemērošanas praksei. Darba rezultātā veikta esošā regulējuma sistematizēta izpēte un tā piedāvātas Latvijas tiesību zinātnei jaunas teorētiskas atziņas. Vienlaikus veikta teorētisko atziņu izvērtēšana un piedāvāti konkrēti risinājumi to praktiskai izmantošanai, tai skaitā priekšlikumu normatīvā regulējuma precizēšanai jautājumos, kas saistīti ar publisko personu īpašumu un privāttiesiskajiem darījumiem.

### Promocijas darbā izmantotās pētniecības metodes

Pētījuma izstrādē izmantotas plaši pazīstamās pētniecības metodes. Ņemot vērā nepieciešamību identificēt līdzīgos objektus un risinājumus, plaši izmatota salīdzinošā metode. Salīdzinošā metode izmantota vairākos aspektos: dogmatiskajā — tiesību institūtu izpratnes noskaidrošanai, un vēsturiskajā — tiesību institūtu evolūcijas izpētei. Ņemot vērā, ka apskatāmo tiesību institūtu mūsdienu izpratne nav iespējama bez padziļinātas to izcelsmes izpētes, būtisks izpētes apjoms tiek veikts izmantojot vēsturisko metodi tās dažādajās izpausmēs. Būtiska nozīme

pētījuma ietvaros ir analītiskajai pētniecības metodei, kas izmantota iegūto teorētisko atziņu veidošanai, kā arī loģisko slēdzienu veidošanai. Šim nolūkam izmantota arī zinātniskās indukcijas metode — no atsevišķiem faktiem veidojot vispārīgus atzinumus vai konstatējot atbilstošas sakarības. Deduktīvā pētniecība metode izmantota, lai no promocijas darbā apkopoto avotu autoru viedokļiem, personīgās pieredzes un skatījuma, izdarītu jau konkrētus secinājumus pētāmās tēmas ietvaros. Pētījuma objekta un subjektu mijiedarbības analīzei plaši izmantota deskriptīvā (aprakstošā) metode, kas ļauj identificēt īpašuma tiesības dažādās izpausmes formas. Konkrētajā gadījumā pētījuma raksturs būtu nepilnīgs, ja netiktu izmantota socioloģiskā metode. Tādējādi pētījumā plaši izmantoti arī citu nozaru (ekonomika, politika) doktrīnā atrodamās atziņas un avoti. Pētījums realizēts, izmantojot pieejamo literatūru dažādās valodās, izmantojot, tai skaitā Latvijas Nacionālās bibliotēkas piedāvāto starpbibliotēku pakalpojumu avotu iegūšanai, pieejamās tiešsaistes zinātnisko rakstu datu un literatūras datu bāzes. Pētījumā izmantoto avotu ieguvei un pētījuma izstrādei būtiska bija dalība starpnozaru starptautiskajās zinātniskajās konferencēs ārvalstīs.

### **Pētījuma hipotēze**

**„Publisko personu rīcību ar to īpašumu vai pārvaldībā esošajiem funkcionālajiem aktīviem, neatkarīgi no civiltiesiskā statusa, regulē publisko tiesību normas.”**

### **Promocijas darba mērķis**

**Izstrādāt Latvijas normatīvajam regulējumam un tiesiskajai tradīcijai atbilstošu publisko personu īpašuma un publisko lietu doktrīnas pamatu.**

Lai arī pētījuma mērķis nav izstrādāt konkrētu likumprojektu, tā rezultāti priekšlikumu sadaļā ir formulēti jau kā konkrētas tiesību normas, kuru ieviešanu iespējams realizēt jau nekavējoties.

### **Pētījuma uzdevumi**

**Norādīto mērķu sasniegšanai darba ietvaros tiek izvirzīti šādi uzdevumi:**

- 1) analizēt Latvijas tiesībās ietvertos īpašuma objektus, kas atbilst zināmajiem publiskā (sabiedriskā) īpašuma konceptiem;
- 2) identificēt rīcībai ar publisko personu rīcībā esošajiem īpašuma objektiem piemērojamās tiesības;
- 3) precizēt publisko personu rīcības brīvības robežas darbībās ar to pārvaldībā esošajiem aktīviem;

- 4) izpētīt romiešu – ģermāņu tiesību lokam raksturīgos publiskā (sabiedriskā) īpašuma un publisko lietu doktrīnas, kā arī to analogus Latvijas normatīvajā regulējumā;
- 5) noskaidrot publisko personu pārvaldībā esošo aktīvu tiesisko statusu un to pārvaldībai piemērojamās tiesības;
- 6) identificēt praksē sastopamās problēmas, kas saistītas ar publisku personu piedalīšanos saimnieciskajā darbībā;
- 7) izpētīt publisko personu komercdarbības ierobežojošos faktoros normatīvajā regulējumā un izvērtēt to pamatotību;
- 8) izpētīt iespējamus risinājumus publisko pakalpojumu identificēšanas un klasificēšanas juridiskajam pamatojumam;
- 9) identificēt esošā normatīvā regulējuma nepilnības un, izmantojot pētījuma rezultātus, izteikt priekšlikumus par iespējamajiem risinājumiem normatīvā regulējuma pilnveidošanai publisku personu īpašuma tiesības realizācijai.

### **Tēmas aktualitāte un zinātniskā novitāte**

Līdz šim Latvijas tiesību doktrīnas ietvaros nav veikta publisko personu īpašuma objektu un to rīcībā esošo aktīvu tiesiskā statusa zinātniska izpēte. Pētījuma objekts ir publisko personu īpašuma un citu to pārvaldībā esošo aktīvu tiesiskais statuss. Tiek formulēta Latvijas tiesībās pagaidām maz pazīstama tiesību doktrīna — publisko personu funkcionālie jeb administratīvie aktīvi, kas tiek izmantoti pārvaldes funkciju vai uzdevumu nodrošināšanai. Tāpat līdz šim nav pētīts kādā veidā publiskās personas realizē īpašuma tiesību un no tās izrietošās tiesības. Pētījuma priekšmets ir tiesiskās attiecības, kas rodas veicot publisku personu īpašuma un to rīcībā esošo aktīvu pārvaldību. Promocijas pētījuma ietvaros piedāvātais skatījums uz publisku personu īpašumu un to rīcībā esošajiem aktīviem, sniedz doktrināru pamatojumu īpašuma tiesības realizācijas formām situācijās, ar kurām tiesību piemērotāji saskaras praksē. Pētījuma ietvaros akcents likts uz publisko personu īpašuma un publisko lietu nošķiršanas jautājumiem. Doktrinārajā pamatojumā tiek norādīts uz aspektiem, kas palīdz identificēt faktoros, kas izvērtējami, pieņemot lēmumus par rīcību ar publisku personu īpašumu un rīcībā esošajiem aktīviem.

Mūsdienās vairs nepastāv „tīras” privāttiesības vai „tīras” publiskās tiesības. Privāttiesībās daudzi institūti ir noregulēti imperatīvi un nav grozāmi ar pušu gribu. Savukārt publiskajās tiesībās, pat tādās kā krimināltiesības, par pašsaprotamu ir kļuvis līgums tādās izpausmēs kā vienošanās par sodu vai izlīgums. Arī publisko personu rīcības brīvībā ar tiem piederošo vai pārvaldībā esošo mantu ir notikušas būtiskas izmaiņas. Pēc būtības tā ir pakļauta publisko tiesību regulējumiem, vienlaikus ārēji saglabājot privāttiesību raksturu. Atsevišķos

gadījumos likumdevējs ir paredzējis šo privāttiesisko attiecību pakļautību administratīvo tiesu kontrolei. Praksē konstatējama situācija, kad viens un tas pats īpašuma objekts tiek nodots privātpersonu lietošanā kā ar publiski tiesiskiem līdzekļiem — administratīviem aktiem, tā arī ar privāttiesiskiem līgumiem, to iznomājot. Šādas atšķirības tiek pamatotas ar atsevišķu īpašuma objekta īpašo tiesisko statusu, tos apzīmējot kā publiskas lietas, lai arī šāds jēdziens Latvijas normatīvajā regulējumā nepastāv. Pētījuma teorētiskie rezultāti izmantojami arī prakses atbalstam, lai veicinātu tiesisku un efektīvu publisko personu īpašuma pārvaldību, tai skaitā sniedzot vadlīnijas tā aizsardzībai tiesas ceļā un strīdu izšķiršanai. Kopumā par novitāti ir uzskatāma publisko personu īpašuma un īpašuma tiesības realizācijas kompleksa izpēte, ar to apverot īpašumu kā civiltiesību objektu, gan arī publisku personu aktivitātes pārvaldes jomā, kuras tiek realizētas, izmantojot to īpašumā esošos privāttiesību subjektus — kapitālsabiedrības.

### **Promocijas darba teorētiskā nozīme**

Darba teorētiskā nozīme izpaužas publisko personu īpašuma un īpašuma tiesības formu realizācijas izpausmju kvalifikācijas problemātikas apzināšanā un to teorētiskajā analīzē, kā rezultātā sniegtas jaunas doktrināra rakstura teorētiskās atziņas.

### **Promocijas darba praktiskā nozīme**

Darbā veikta praksē sastopamo problēmu teorētiskā analīze, kuras rezultātā sniegti priekšlikumi publisko personu īpašuma un tā pārvaldības tiesiskā regulējuma pilnveidošanai un modernizācijai. Teorētiskās analīzes rezultātā iegūtais materiāls tiešā veidā var tikt izmantots prakses vajadzībām juridisku jautājumu risināšanai saistībā ar publisku personu īpašumu, kapitālsabiedrībām, to pārvaldību un publiskajiem pakalpojumiem.

### **Promocijas darba aprobācija**

#### Publikācijas:

1. Saulītis E. (2014). Public Person Functional: Insight in Concept. *Journal of Turība University „Acta Prosperitatis”*, No.5. Rīga: SIA „Biznesa augstskola Turība”, pp. 93 – 104
2. Saulītis E. (2013). Publisko korporāciju attīstības tendences un sabiedrības vispārīgās intereses. Vai ir iespējama reindustrializācija ES un Latvijā. 27.03.2013. Zinātniskā semināra materiāli. Rīga: RTU, 2013. 59. - 74.lpp
3. Leja L., Saulītis E. (2012). Publisko tiesību juridiskā persona kā privāttiesību subjekts. *Jurista vārds* Nr.33 (732), 14.08.2012. 4 - 11.lpp;
4. Saulītis E. (2010). Publisko personu mantas pārvaldība un tās normatīvā regulējuma izstrādes aktuālās problēmas. *Latvijas Ekonomiskās izaugsmes faktori un perspektīvas*. Zinātniskā semināra materiāli. Rīga: RTU Izdevniecība, 58. - 67.lpp;
5. Saulītis E. (2009). Publisko personu rīcībspējas un tiesībspējas civilprocesuālie aspekti. *Jurista Vārds* Nr.44 (587), 03.11.2009, 19. - 22.lpp;

6. Saulītis E. (2008). Valsts ietekme uz konkurenci starp augstākās izglītības pakalpojumu sniedzējiem. *Tautsaimniecības un izglītības sistēmas attīstības problēmas*. Zinātniskā semināra materiāli. Rīga: RTU, 35. - 41.lpp

Dalības konferencēs ar konferenču krājumos publicētiem referātiem:

7. Janučina D., Saulītis E. (2015). Commercial Companies of Public Persons and their Governance in Latvia – Legal and Ethical Aspects. *Technical University of Sofia XIII International Scientific Conference “Management and Engineering’ 15”*. Conference Proceedings, Volume II. Sofia: Technical University of Sofia, pp.1274 -1283

8. Dimitrova R. V., Saulītis E. (2015). Public Person Commercial Activities, Indirect Aid and Competition Problems: Bulgaria and Latvia. *Biznesa augstskolas „Turība” XVI Starptautiskā zinātniskā konference „Gudra, ilgtspējīga un iesaistoša Eiropa: izaicinājums attīstībai,,*. Konferenču rakstu krājums. Rīga: Turība, 83 - 92.lpp

9. Saulītis E. (2014). Public Person Functional Assets: Trends and Legal Problems. *Sofia Tehnical University XII International Scientific Conference “Management and Engineering’ 14”*. Conference Proceedings, Volume II. Sofia: Technical University of Sofia, pp. 1248 – 1257

10. Saulītis E. (2014). Publiskas personas funkcionālo aktīvu jēdziens un izpratne. *Biznesa augstskolas Turība XV starptautiskās zinātniskās konferences "10 gadi Eiropas Savienībā - sasniegumi, problēmas un nākotnes ieceres"* krājums. Rīga: Turība, 508. - 523. lpp;

11. Saulītis E. (2013). Public Corporations, its Legal and Organizational aspects, management and General Interests. *XI International Scientific Conference "Management and Engineering"*. Conference Proceedings, Volume II. Sofia: Technical University -Sofia, pp. 1114 – 1123;

12. Saulītis E. (2013). Ieskats publiskās korporācijas jēdziena juridiskajā izpratnē un to ekonomiskā nozīme mūsdienās. *Biznesa augstskolas Turība XIV starptautiskās zinātniskās konferences krājums*. Rīga: Turība, 2013. 180. - 197. lpp;

13. Саулитис Э. Ю. (2012). Проблематика гражданско правовой деятельности юридического лица публичного права в Латвии. *X International Scientific Conference „Management and Engineering`12”*. Conference Proceedings, Volume II. Sofia: Technical University –Sofia, pp. 1050 – 1059;

14. Саулитис Э. Ю. (2012). Гражданско-процессуальная проблематика перехода к системе единого юридического лица публичного права в Латвии. *8-я Международная научно-практическая конференция „Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования”*. Сборник научных статей. Часть 2. Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, стр.182 -184;

15. Saulītis E. (2012). Publiskās personas valdījuma problemātika Latvijā. *Biznesa augstskolas „Turība” XIII starptautiskās zinātniskās konferences „Ilgtspējīga uzņēmējdarbība mainīgos ekonomiskos apstākļos” rakstu krājums*. Rīga: Turība, 297. – 304.lpp

16. Saulītis E. (2011). Public property as a component of competition law. *IX International Scientific Conference „Management and Engineering`11”*. Conference Proceedings, Volume II. Sofia: Technical University –Sofia, pp. 1029 – 1038;

17. Saulītis E. (2011). Publisko personu īpašums un tā tiesiskā statusa aktuālās attīstības tendences. *Biznesa augstskolas „Turība” XII starptautiskās zinātniskās konferences „Jaunas vērtības tūrisma un sabiedrības attīstībai” rakstu krājums*. Rīga: Turība, 172. – 178. lpp;

18. Саулитис Э. Ю. (2010). Системные проблемы нормативного регулирования управления собственностью публичных лиц. *6-я Международная научно-практическая конференция „Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования”*. Сборник научных статей. Часть 2. Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, стр.126 -129;

19. Saulītis E. (2010). Publisko pakalpojumu nošķiršanas un klasifikācijas problēmas. *BA „Turība” XI starptautiskās zinātniskās konferences „Cilvēks, sabiedrība un valsts mūsdienu mainīgajos apstākļos” rakstu krājums*. Rīga: Turība, 226. - 232. lpp

20. Saulītis E. (2009). Publisko personu komercdarbības aktuālās problēmas Latvijā. *RTU 50. starptautiskajā zinātniskajā konference. RTU IEVF Zinātniskās konferences materiāli (CSEE` 2009)*. Rīga: RTU, CD;

21. Саулитис Э.Ю. (2009). Публичный сектор и национальное нормативное регулирование после глобального кризиса. *5- я Международной научно-практической конференции „Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования” Академии управления при президенте Республики Беларусь*. Сборник научных статей . Часть I. Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, стр.60 – 62;

22. Saulītis E. (2008). Legal aspects of making business in Latvia by public right's entities. *49th International Scientific Conference of Riga Technical University „The problems of development of national economy and entrepreneurship”*. Conference Proceedings. Riga: RTU, CD;

23. Saulītis E. (2008). Publisko tiesību subjektu uzvedība privāto tiesību jomā kā komercdarbību ietekmējošs faktors. *Biznesa augstskolas Turība IX starptautiskā zinātniskā konference „Darba tirgus sociālie un ekonomiskie izaicinājumi”*. Konferences krājums. Rīga: Turība, CD.

## **Promocijas struktūra, apjoms un avoti**

Pētījums sastāv no ievada, astoņām nodaļām ar apakšnodaļām, secinājumu un priekšlikumu sadaļas, kā arī izmantoto avotu saraksta. Kopējais apjoms 12,5 autorloksnes. Darbā kopā izmantoti 303 dažāda veida avoti, no tiem: literatūra — 158, normatīvie akti — 99, judikatūra — 18, prakses materiāli — 28.

## **Promocijas darba saturs**

### **Ievads**

Ievadā ietverts tēmas aktualitātes pamatojums, hipotēze, mērķis, uzdevumi, pētījuma priekšmets un izmantotās zinātniskās pētniecības metodes.

### **1. nodaļa. Publisko personu īpašuma jēdziena izpratne.**

Nodaļa strukturēta sešās nodaļās, kurās analizēti jautājumi, kas saistīti ar īpašuma jēdzienu, kā arī sniegts ieskats Latvijas tiesību doktrīnā vadošajos viedokļos (*Dr. iur.* V. Sinaiskis, *Dr. iur.* J. Rozenfelds, *Dr. iur.* K. Balodis, *Dr. iur.* K. Dišlers). Veikta publiskā (sabiedriskā) īpašuma idejas dinamikas izpēte avotos. Latvijas normatīvajā regulējumā nav ietverti tādi jēdzieni kā „publiskās personas īpašums” vai „publiskās lietas”. Mantas piederības noteikšanai Latvijas normatīvajā regulējumā tiek izmantots subjektīvais princips, t. i., tās piederība tiek noteikta atkarībā no tā, kāda subjekta īpašumā tā ir kā valdījuma objekts, vai arī kā tāda ierakstīta publisko reģistru datos. Tādējādi, normatīvajā regulējumā, doktrīnā un praksē tiek runāts par valsts un pašvaldību īpašumu (īpašuma objektiem), privātīpašumu, kā arī fizisko un



juridisko personu īpašumu. Lai arī administratīvo tiesību zinātne Latvijā pēc neatkarības atgūšanas ir piedzīvojusi ievērojamu attīstību, daudzi jautājumi tā arī nav guvuši plašāku ievērību zinātnieku un tiesību piemērotāju vidē. Viens no šādiem jautājumiem ir publiskajām personām piederošās mantas tiesiskais režīms. Civiltiesību doktrīnā pat sastopamas tēzes, ka jēdzieni „valsts īpašums”, „pašvaldību īpašums” vai „privātīpašums” ir vairāk ekonomiski nekā juridiski jēdzieni, jo lietu tiesību izpratnē visi īpašnieki ir vienlīdzīgi savu tiesību īstenošanā.<sup>1</sup>

Lai arī *res publica* ideja ir ietverta jau romiešu tiesībās, mūsdienu publisko lietu un publiskā īpašuma doktrīnas aizsākumi saskatāmi Francijā, kur 18. gadsimtā notika radikālas sabiedriskās iekārtas izmaiņas. Saskaņā ar patronāta principu, valdnieks kā absolūtās varas nesējs ir arī visu savu pavalstnieku suverēns, kas ir atbildīgs arī par kopējo labumu. Tādējādi valdnieka mantu, kas nav pakļauta īpašiem ierobežojumiem (piemēram, medību tiesības valdnieka mežos), pavalstnieki var izmantot parastajam lietošanas veidam, piemēram, zemes un ūdens ceļus pārvietošanās vajadzībām. Pēc 1789. gada revolūcijas Francijā viss karaļa īpašums kļuva par nācijas īpašumu un netika izmantots tā dalījums privātā vai publiskā īpašumā.<sup>2</sup> Lai arī 1789. gada revolūcijas rezultātā radītajam sabiedriski — politiskajam veidojumam bija atvēlēts visai neilgs laiks, tās sekas atstāja būtisku ietekmi uz Francijas publiskajām un privātajām tiesībām. Attīstoties tiesiskajai domai, 19. gadsimtā izveidojas publiskā domēna (*public domaine*) koncepcija, kas aptver sabiedrībai īpaši nozīmīgus resursus. Tiek izvirzīta ideja par šo resursu īpašuma tiesību iespējamības noliegumu (Prudons un viņa sekotāji)<sup>3</sup>, kā arī publiskajā domēnā ietilpstošo resursu iedalījumu dabiskajā (*naturel*) un mākslīgajā (*artificial*) publiskā domēnā daļā.

Paralēli publiskā īpašuma koncepcijai saglabājas arī valsts privāttiesiskā īpašuma jēdziens un īpašuma objekti, kas doktrīnā tiek uzskatīti par ietilpstošiem publiskajā domēnā, civiltiesību avotos tiek klasificēti kā valsts īpašums, kas ir pakļauts no vispārējām civiltiesībām atšķirīgam tiesiskajam regulējumam. H. Hārdinghaus pamatoti norāda, ka Le Code civil des Français (turpmāk – FCC), ar kuru tiek saistīta publiskā īpašuma izcelsme, radušās vienkāršas vārdu nomainīgas rezultātā: kodeksa 538. – 541. pants ir gandrīz burtiski pārņemts no 1790. gada „Code dominial”, aizstājot jēdzienus „valsts īpašums” ar „publiskais īpašums”<sup>4</sup>. Savukārt šo normu izcelsme balstās vēl senākā regulējumā, kas saistītas ar kroņa īpašumu (*domaine de la couronne*). Administratīvo tiesību doktrīnas un normatīvā regulējuma tālākās attīstības gaitā

---

<sup>1</sup> Balodis K. (2007). Ievads civiltiesībās. Rīga: Zvaigzne ABC, 34.lpp

<sup>2</sup> Arbousset H. (2005). Droit administratif des biens: Domaine des personnes publiques. Levallois-Perret : Studyrama, p.31

<sup>3</sup> Hardinghaus H. (1966). Öffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachwaltung. Berlin: Duncker&Humbolt, S. 79

<sup>4</sup> Turpat – 77.lpp

rodas administratīvo lietu jeb administratīvā īpašuma jēdziens. Par šā īpašuma objektiem tiek uzskatīti publiskā domēna mākslīgajā daļā ietilpstošās kustamās un nekustamās lietas, cita manta, kura tiek izmantota pakalpojumu sniegšanai sabiedrība un administrācijas vajadzībām. Publiskās pārvaldes rīcības kontrole saistībā ar šā īpašuma izmantošanu un pieejamību tiek pakļauta administratīvo tiesu kontrolei.

Citu valstu normatīvā regulējuma un doktrīnas izpēte liecina, ka „publisko lietu” īpašais statuss tiek saistīts ar sekojošiem motīviem:

- publiskās lietas ir īpaši nozīmīgas visai sabiedrībai ar savām lietošanas īpašībām (publiskie ceļi un ūdeņi) vai arī tās pēc savām dabiskajām īpašībām ir svarīgas katram sabiedrības loceklim (gaiss, unikāli dabas objekti);
- publiskās personas manta tiek izmantota, lai nodrošinātu publiskās vajadzības un lietošanas piešķirums parasti notiek ar publisko tiesību instrumentu palīdzību;
- publisko personu mantas lietošanas tiesībām ir būtiska ekonomiskā vērtība un publiskajām personām ir pienākums nodrošināt vienādas (bez diskriminācijas) piekļuves tiesības visiem interesentiem.

Tādējādi par pamatotu uzskatāms vācu tiesībzinātnieka F. J. Paines viedoklis, ka publisko lietu priekšmets ir nevis kādas īpašas lietas, bet gan gandrīz jebkuras lietas noteiktas izmantošanas iespējas<sup>5</sup>.

Mūsdienu tiesību klasifikācijas pamatā ir tiesību nozaru iedalījums publiskās un privātās tiesībās. Līdzīgu pieeju var konstatēt jautājumos, kas saistīti ar īpašuma piederību: parasti tiek apskatīts valsts vai privāts īpašums. Kopienas īpašums kā nedalīts kopīpašums ir visai neparasta parādība mūsdienu civiltiesībās, kur pati kopīpašuma ideja tiek uztverta kā apgrūtinājums.<sup>6</sup> E. Ostromas (*Ostrom Elinor*) izpēte parāda, ka šāda pieeja nav pamatota gadījumos, kad īpašuma objekts vai tiesības uz resursu izmantošanu tiek balstītas kooperācijas un kopienas izdzīvošanā.<sup>7</sup> Vienlaikus tieši šis apstāklis parāda koncepcijas izmantošanas neiespējamību attiecībā uz visiem publiskā (sabiedriskā) īpašuma objektiem un tiesībām. Kad personu grupas sadarbojas (brīvprātīgi vai apstākļu spiestas) ekonomisku mērķu vadītas, tās veidojošos indivīdus vieno izpratne par nepieciešamību ierobežot uz savstarpējo konkurenci resursu efektīvai izmantošanai. Kritiski vērtējams viedoklis, ka īpašuma piederības jēdzienam ir vairāk ekonomiska nozīme, jo lietu tiesību izpratnē visi īpašnieki ir vienlīdzīgi savās īpašuma tiesībās. Veicot atbilstošu izpēti,

---

<sup>5</sup> Paine F. J. (2002). Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas administratīvā procesa likums. Rīga: TNA, 407. lpp

<sup>6</sup> Skatīt, piemēram, CL 1067. – 1081. pants, kas saistīti ar kopīpašumu ir ietverti CL apakšnodalā ar nosaukumu „Aprobežojumi, kas attiecas uz īpašumu visā tā apjomā”

<sup>7</sup> Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, p.14

secināms, ka atšķirības nav tikai ekonomiska rakstura.<sup>8</sup> Lai arī civiltiesiski valsts ir tikai viens no īpašuma tiesību nesējiem, kuram nav priekšrocību attiecībā pret citiem tiesību subjektiem, valsts īpašumā var atrasties manta, aktīvi, kas attiecīgās tiesību sistēmas ietvaros nevar tikt nodoti privātpersonu īpašumā, bet vienlaikus nav izslēgti no civiltiesiskās aprites lietošanas nozīmē. Būtībā liela daļa no šā valsts īpašuma nav civiltiesisko lietu tiesību objekts, kaut gan tieši civiltiesību avoti sniedz norādi, ka konkrētās lietas ir valsts īpašumā. Arī šo lietu īpašuma tiesību un valdījuma aizsardzība parasti notiek ar civiltiesībās paredzēto tiesību aizsardzības līdzekļu palīdzību.

Avotu, kuros būtu ietverta galveno publiskā īpašuma un publisko lietu doktrīnu salīdzinošā analīze, ir salīdzinoši nedaudz. *Dr.iur.* H. Hārdinghausa sniegtā analīze, koncentrējoties uz Vācijas tiesību doktrīnu, pārliecinoši parāda abu sistēmu mijiedarbību un galvenās tendences. Kopumā var piekrist H. Hārdinghausa viedoklim un piedāvātajai sistematizācijai, kuras pamatā ir publisko lietu un publiskā īpašuma koncepti. Tomēr diskusijas ietvaros rodas jautājums vai „publisko lietu” koncepciju tik tiešām var uzskatīt par kopumā liberālu pieeju publiskā īpašuma jautājumiem.<sup>9</sup> „Publisko lietu” koncepcija neiznīcina privāttiesībās balstītās īpašuma tiesības uz lietu, bet tikai ierobežo tās lietošanas tiesības publiskās interesēs (lietas mērķis – „*Sachzweck*”).

Latvijas publiskā (sabiedriskā) īpašuma un publisko lietu noregulējums, līdzīgi kā citas lietu tiesību sistēmas sastāvdaļas, ir visai eklektisks. Būtībā mūsdienu Latvijas normatīvajā regulējumā vispār nepastāv ne publiska (sabiedriska) īpašuma, ne arī publisko lietu jēdziens. Līdzīgi kā Francijas tiesībās, Latvijā publiskā īpašuma un publiski lietu aizsākumi meklējami civiltiesībās. Latvijas Civillikumā<sup>10</sup> (turpmāk – CL) nav pārņemti Vietējo civillikumu kopojuma (turpmāk – VCLK) regulējumi, kas saistīti ar lietu sadalījuma pēc to īpašniekiem (590. — 596. pants). Tādējādi varētu uzskatīt, ka Latvijas civiltiesībās ar CL spēkā stāšanos ir notikusi atteikšanās no īpašuma piederības kā īpašumu klasificējošas pazīmes. Tomēr VCLK regulējumi satur norādes uz publisko (sabiedrisko) īpašumu, kas nevar atrasties neviena privātā īpašumā publisko upju kuģošanas un koku pludināšanas tiesību (VCLK 1014., 1015., 1016. pants), brīvas zvejas tiesības jūrā un Kurzemes brīvezeros (VCLK 1032., 1033. pants), kā arī uz valsti kā uz personu, kurai vienīgajai pieder zvejas tiesības publiskajās upēs un ezeros (VCLK 1033. pants, 1036. panta piezīme). Jāatzīmē, ka daudzi no šiem regulējumiem VCLK ir ieviesti 20. gadsimta 20. un 30. gados. Tādējādi būtu visai pārsteidzīgi uzskatīt, ka šis tiesību materiāls ir recipiēts no

---

<sup>8</sup> Atšķirīgs viedoklis - Balodis K. (2007). Ievads civiltiesībās. Rīga: Zvaigzne ABC, 34.lpp

<sup>9</sup> Hardinghaus H. (1966). Öffentliche Sachherrschaft öffentliche Sachwaltung. Berlin: Dunckerk&Humbolt, S. 78

<sup>10</sup> Civillikums. Pieņemts 28.01.1937. Publicēts: Valdības Vēstnesis Nr. 41, 20.02.1937. Pēdējie grozījumi 05.03.2015.

romiešu tiesībām, lai gan pati īpašuma lietošanas ierobežojumu sistēma un atsevišķas tiesības, piemēram, kuģošanas tiesība, nepārprotami pieder pie tiesību senākā slāņa.

## **2. nodaļa. Publiskas personas funkcionālo aktīvu jēdziens un izpratne**

Nodaļa veidota no piecām apakšnodaļām, kurās veikta aktuālajā normatīvajā regulējumā — Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likumā (turpmāk — PpFLMINL)<sup>11</sup> un Publiskas personas mantas atsavināšanas likumā<sup>12</sup> (turpmāk — PpMAL), ietvertā mantas jēdziena izpratnes analīze atbilstošajā kontekstā. Diskusijas ietvaros izteikts viedoklis, ka nav pamatota pārvaldes funkciju un uzdevumu izpildes nodrošināšanai izmantojamo publiskas personas īpašuma objektu iekļaušana publisko lietu kategorijā, ja privātpersonai nav subjektīvo publisko tiesību uz šādas lietas lietošanu, vai arī tā ir pakārtota kādai citai privātpersonas subjektīvajai publiskajai tiesībai. Latvijas normatīvajos aktos, kas regulē publiskas personas rīcību ar tās pārziņā esošajiem īpašuma objektiem, mantas jēdziens tiek lietots īpašuma objekta kā lietas apzīmēšanai, lai arī atsevišķās normās tas ir lietots, lai apzīmētu tiesību, tādējādi šajos normatīvajos aktos saglabājot CL duālismu. Vienlaikus secināms, ka šo normu izstrādē nav ņemta vērā mantas jēdziena izpratne doktrīnā un faktiski tas šajos normatīvajos aktos tiek lietots sadzīviskā jeb utilitārā nozīmē — kā vienkāršs īpašuma objekta apzīmējums. Pārvaldes funkciju izpildes nodrošināšanai izmantojamie publisko personu civiltiesiskā īpašuma objekti ir uzskatāmi par funkcionālajiem aktīviem, jo to galvenā nozīme ir šo īpašuma objektu izmantošana pārvaldes funkciju izpildes nodrošināšanai un īpašuma tiesība uz šādu īpašuma objektu publiskai personai var būt ierobežota laikā.

Publiskas personas rīcībā vai īpašumā esošajiem aktīviem parasti ir divi iespējamiem statusi: tās ir sabiedriskā (publiskā) īpašuma objekts, vai arī tas ir publiskas personas civiltiesisks īpašuma objekts, kas vispārējā gadījumā tiek izmantots pārvaldes funkciju izpildes nodrošināšanai. Nošķiršana tiek veikta atbilstoši lietas jeb aktīva statusam normatīvajā regulējumā. Robežu noteic apstākļi vai likumdevējs konkrēto lietu (aktīvu) veidu ir uzskatījis par atsavināmu, vai arī tas normatīvajā regulējumā ir noteikts kā ekskluzīvs publiskā (sabiedriskā) īpašuma objekts. Definējot publiskas personas civiltiesiska īpašuma objektu kā publisku lietu, rīcība ar šo lietu tiek pakļauta publisko tiesību režīmam attiecībā uz sabiedrības vispārējo interešu nodrošināšanu. Tomēr tas neizslēdz publiskas personas turpmākas rīcības

---

<sup>11</sup> Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums. Pieņemts 19.07.1995. Publicēts: *Latvijas Vēstnesis* Nr. 114 (397), 02.08.1995. Pēdējie grozījumi 13.03.2014.

<sup>12</sup> Publiskas personas mantas atsavināšanas likums. Pieņemts 31.10.2002. Publicēts: *Latvijas Vēstnesis*, 168 (2743), 19.11.2002. Pēdējie grozījumi 06.11.2013.

tiesības ar šo lietu kā civiltiesisku īpašuma objektu, tai skaitā tiesību šo lietu atsavināt. Tādējādi pārvaldes funkciju nodrošināšanai izmantojamie publisko personu civiltiesiskā īpašuma objekti ir uzskatāmi par publiskas personas aktīvu grupu, kuru galvenā nozīme ir to izmantošana pārvaldes funkciju izpildei jeb funkcionālie aktīvi. Publiskas personas funkcionālajiem aktīviem piemīt vairākas pazīmes. Tomēr par primāru uzskatāma konkrētā īpašuma objekta izmantošana pārvaldes funkciju izpildes nodrošināšanai, lai arī tā paredzēta tikai nākotnē. Ekonomiskās reformas ietvaros publiskas personas funkcionālie aktīvi nav pakļauti privatizācijai, ja šie aktīvi tiek vai tiks izmantoti pārvaldes funkciju izpildes nodrošināšanai. Saskaņā ar aktuālo normatīvo regulējumu publiskajai personai ir pienākums nodot funkcionālo aktīvu atpakaļ tā sākotnējam īpašniekam, ja ir zudusi nepieciešamība vai iespēja šo objektu lietot noteiktās pārvaldes funkcijas izpildes nodrošināšanai.

No regulējuma secināms, ka publisko personu īpašuma objektu, pārvaldībā esošo tiesību atsavināšanas vai lietošanas tiesības piešķirumam likumdevējs ir skaidri noteicis šādu darījumu vērtēšanai izmantojamo kritēriju — cenu. Cenas jēdziens sniedz būtisku palīdzību, lai noskaidrotu vērtības kritēriju un mēru, jo, atbilstoši pieņemtajai praksei, mantiskos darījumos tā tiek noteikta naudā. Var izteikt dažādus viedokļus par iespējām noteikt īpašuma objekta vai pakalpojuma kā aktīvu patieso vērtību. Tomēr ir tikai viens kritērijs — vai kāds ir gatavs maksāt piedāvāto tirgus cenu. Nevar noliegt faktu, ka jebkuram īpašuma objektam vai lietošanas tiesības piešķirumam ir iespējams noteikt vispārējo ekonomisko vērtību, kuru praksē piesardzīgi definē kā „iespējamo tirgus cenu”. Mūsdienu pasaulē arī publiskā pārvalde tiek vērtēta no pakalpojumu sniegšanas efektivitātes viedokļa. Tādējādi ekonomiskie kritēriji, tai skaitā pakalpojuma izmaksas un cena, kļūst arvien nozīmīgāki. Līdz ar to mainās arī izmantojamās terminoloģijas līdzsvars, jo samazinās juridisko pazīmju un klasifikācijas nozīmīgums — tiem tiek atstāta pakārtota loma kopējās sistēmas ietvaros.

### **3. nodaļa. Juridiskās personas idejas attīstība un ietekme uz publisko personu darījumu izpratni**

Nodaļa veidota no sešām apakšnodaļām. Lai piedalītos civiltiesiskajā apritē, nepietiek tikai ar īpašuma objektu — nepieciešams arī subjekts, kas realizē īpašuma sastāvā esošās tiesības. Darba sadaļas mērķis ir sniegt ieskatu juridiskās personas idejas veidošanās vēsturē, lai atvieglotu turpmāko sadaļu uztveri jautājumos, kas saistīti ar publisko personu darījumspēju. Mūsdienās par pašsaprotamu tiek uzverta mākslīgu tiesību subjektu ideja un to dalība tiesiskajās attiecībās, it īpaši tādās, kas saistītas ar dažāda veida privāttiesiskiem darījumiem. Kopienām transformējoties valstī un pašvaldībās, kā arī citās šo publisko tiesību atzītās personu apvienībās, rodas jautājums par šo subjektu tiesībspēju un rīcībspēju. Juridisko personu var uzskatīt par

vienu no interesantākajiem tiesību fenomeniem, jo šāds augstas abstrakcijas institūts var pastāvēt tikai sabiedrībā ar augsti attīstītu tiesību kultūru. Būtu pārsteidzīgu apgalvot, ka senās sabiedrības nav pazinušas līdzīgus veidojumus, tomēr šobrīd pieejamie avoti liecina, ka juridiskās personas mūsdienu izpratnes aizsākumi meklējami republikāniskās Romas beigu periodā.

Juridiskas personas idejas aizsākumi konstatējami romiešu tiesībās kā atbilde uz nepieciešamību nodrošināt normālu Romas satelītpilsētu — municīpiju (*municipia*), funkcionēšanu. Municīpiju manta netiek atzīta par „īsti” publisku mantu un to veiktajiem darījumiem netiek piešķirts publisks raksturs, civiltiesiskajā aprītē tās tiek pielīdzinātas parastām personām — *singulae personae*.<sup>13</sup> Lielu lomu šajā procesā spēlēja pretoru edikti, ar kuru palīdzību tiek pielāgotas privāto un publisko tiesību normas, lai nodrošinātu iespēju municīpijām piedalīties „normālā” civiltiesiskā aprītē, vienlaikus saglabājot to publisko raksturu un sniedzot zināmas privilēģijas. Tomēr vēl ilgu laiku saglabājas izpratne par municīpiju pārstāvju personīgo atbildību par tās interesēs noslēgtajiem darījumiem.<sup>14</sup> Tādējādi romiešu tiesībās nevar runāt par juridisku personu mūsdienu izpratnē, jo tās pārstāvja statuss vēl netiek saprasts kā tiesība rīkoties juridiskas personas vārdā, bet trešajām personām netiek nodrošināta tiesiskā palāvība, ka darījums tiek veikts konkrētā subjekta interesēs un tiks nodrošināta tā izpilde. Municīpiju speciālais statuss tiek pārņemts arī uz citiem personu apvienību veidiem, tomēr tām saglabājas būtiski darījumspējas ierobežojumi.<sup>15</sup> Izveidojoties Romas impērijai, valsts kā juridiskas personas identificēšanai tiek izmantots „*fiscus*”, kam tiek piešķirtas būtiskas privilēģijas, piemēram, fiska mantu nevar iegūt ar ieilgumu. Tai pašā laikā valsts kase impērijas laikā netiek atzīta par juridisku personu un tās tiesībspēja tiek cieši saistīta ar princepsa personu.<sup>16</sup> Romiešu tiesībās juridiskās personas institūts neiegūst pilntiesīgu statusu, tomēr tika radīts pamats tādas tiesībspējas izpratnei, kuras nesējs nav fiziska persona, kā arī speciālas rīcībspējas realizācijas metodes, kas plaši tiek izmantotas arī mūsdienās.

Viduslaikos juridiskas personas ideju pārņem kanoniskās tiesības un tas kļūst par būtisku instrumentu dažādu tiesisko attiecību izskaidrošanā. Kanonisko tiesību ietekmē romiešu *universitas* — mantas kopība, kļūst par universālu juridiskas personas idejas apzīmētāju, tai skaitā arī tādu, kuras veido personu apvienības. Valsts konkrētajā laika posmā par juridisku personu netiek uzskatīta, jo tiek saistīta ar valdnieka personu. Tai pašā laikā pilsētas ar savu tā

---

<sup>13</sup> Еляшевич В. Б. (2007). Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве. Москва: Статут, стр. 162

<sup>14</sup> Турпат - стр. 203

<sup>15</sup> Покровский И. А. (2004). История Римского Права. Москва: Статут, стр. 329

<sup>16</sup> Турпат - стр. 332

laika nosacīti demokrātisko pārvaldes modeli faktiski kļūst par romiešu municīpiju ideju mantiniecēm, un atsevišķos gadījumos tās var uzskatīt arī par mūsdienu publisko tiesību juridiskās personas modeļa aizsākumu.

Jaunie laiki ar savām apgaismības idejām un zinātnisko pieeju rada jaunu ideju izvirdumu. F. Saviņģi (*Friedrich Carl von Savigny*) rada mūsdienu juridiskās personas jēdzienu kā fiktīvu personību. Par realitātes teorijas nozīmīgāko autoru var atzīt Otto fon Gērki (*Otto von Gierke*), kura idejas ir daudzu nākamo pētnieku darbu pamatā. Arī R. Jērings (*Rudolf von Ihering*) juridisku personu gadījumā pārstāv realitātes teoriju, kurā rod atspoguļojumu savai interešu teorijai, tomēr rada zināmu kolīziju, jo juridiska persona savus prasījumus var realizēt tikai ar pārstāvju starpniecību, kas vēlāk rada jautājumu par juridisku personību nevis pašam tiesību subjektam, bet to pārstāvošajiem orgāniem. Diskusiju pēc būtības noslēdz franču tiesībzinātnieki J. Mišū (*Jacques Michod*) un R. Saleils (*Raymond Saleills*), kuri definē juridisku personu kā sociālu realitāti. Tālākās diskusijas par juridiskas personas ideju aptver to kā sociālu fenomenu un turpina pārvietoties no vienas galējības uz otru, t. i., interpretējot jautājumu kā sociālu fikciju vai sociālu realitāti. Tomēr diskusija nav uzskatāma par noslēgtu, jo blakus subjektiem, kuriem lietderības apsvērumu dēļ ir piešķirta juridiska personība, pastāv subjekti, kuri noteiktos apjomos bauda līdzīgu tiesībspēju, bet bez juridiskas personas statusa.

Publisko tiesību juridiskās personas ideja rodas līdz ar buržuāzijas vēlmi gūt lielāku ietekmi uz valsts pārvaldi un ierobežot monarhu varu. Par juridiskas personas aizsākumu tiek uzskatīta valsts un vietējo pašvaldību nepieciešamība piedalīties civiltiesiskās attiecībās, jo publiski tiesiskie līdzekļi šim mērķim izrādījās nepietiekami. Sākotnēji tikai viena valsts institūcija — fisks, iegūst ierobežotu privāto tiesību subjekta dabu. Sākotnēji fisks atbild valsts vietā privāttiesisko prasījumu gadījumā, bet vienlaikus saglabā savu publiski — tiesiska iestādījuma dabu. Publisko tiesību juridiskās personas ideju un tai atbilstošu fiska teoriju izstrādā vācu tiesībzinātnieks Oto Maijers (*Otto Mayer*)<sup>17</sup>. Šīs teorijas izpratnē fisks kā privāttiesisko attiecību un valsts kā publiskās varas nesējs, nav divi dažādi tiesību subjekti, bet gan tāda tiesību fenomena kā valsts, divas puses. Publisko tiesību juridiskās personas koncepcija nav uzskatāma par galīgu un nepieciešama tās pielāgošana konkrētās tiesību sistēmas vajadzībām.

#### **4. nodaļa. Publiskā persona kā privāttiesību subjekts**

Nodaļa veidota no piecām apakšnodaļām, kurās analizēta pastāvošā publisku personu pārstāvības civilprocesuālā problemātika. Konstatēts, ka Latvijas iestāžu, tiesu praksē un

---

<sup>17</sup> Waechter K. (2008). *Verwaltungsrecht im Gewährleistungsstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 62

doktrīnā ir izveidojusies visnotaļ saprotama juridiskā konstrukcija publisko tiesību juridisko personu privāttiesiskajām darbībām, kuru varētu atspoguļot šādi:

- (A) publisko tiesību juridisko personu pārstāv iestāde;
- (B) publisko tiesību juridisko personu tiesiskajās attiecībās, kuras izriet no līguma, pārstāv iestāde, kura slēgusi konkrēto līgumu;
- (C) publisko tiesību juridisko personu tiesiskajās attiecībās, kas paredz līguma noslēgšanu, pārstāv iestāde, kuras kompetencē ir konkrētā līguma slēgšana;
- (D) jautājumos, kas saistīti ar publisko tiesību juridiskas personas mantu, izņemot īpašuma prasību, šo personu pārstāv iestāde, kuras valdījumā atrodas konkrētā manta;
- (E) ārpus līgumiskajās attiecībās un īpašuma prasību gadījumā publisko personu pārstāv tās „gribu veidojošais” orgāns vai īpaši noteikta iestāde.
- (F) Vienu publisko personu civilprocesā var pārstāvēt vairākas iestādes, ja tas nepieciešams objektīvās patiesības noskaidrošanai konkrētas civillietas izspriešanai nepieciešamajā apjomā;
- (G) publisko tiesību juridisko personu pārstāvošajai iestādei lietā nevar būt divi dažādi statusi, t. i., iestāde lietā vienlaicīgi nevar būt prasītāja un atbildētāja statusā, vai pārstāvēt šajos statusos publisko tiesību juridisko personu.

Publisko tiesību juridisko personu civilprocesā var pārstāvēt vairākas iestādes, ja tas nepieciešams objektīvās patiesības noskaidrošanai konkrētas civillietas izspriešanai nepieciešamajā apjomā. Tādējādi Civilprocesa likuma<sup>18</sup> (turpmāk — CPL) regulējumi precizējami, paredzot publisko tiesību juridiskās personas pārstāvošo iestāžu kā to likumisko pārstāvju aicināšanu lietā atbilstošā statusā. CPL regulējumi par piedziņas vēršanu precizējami, ņemot vērā CL un speciālajos likumos noteikto publiskā (sabiedriskā) īpašuma neatsavināmo raksturu, kā arī nosakot īpašu piedziņas kārtību, ja tā vērsta pret publisko tiesību juridisko personu, tās iestāžu rīcībā esošo mantu un nošķirtajiem finanšu līdzekļiem.

## **5. nodaļa. Iestāde kā publiskās personas aktīvu valdītājs**

Nodaļa veidota ar trim nodaļām, kurās tiek veikta Valsts pārvaldes iekārtas likuma<sup>19</sup> (turpmāk — VPIL) 91. panta pirmajā daļā ietvertā regulējuma radītājām sekām, jo publiskas personas manta atrašanos iestādes valdījumā rada vairākas praktiskas un teorētiskas problēmas, kas saistītas ar šāda valdījuma civiltiesisko klasifikāciju un iestādes tiesībspēju. Nepārdomāta privāttiesību institūtu ietveršana publiskajās tiesībās, konkrētajā gadījumā, VPIL 91. panta

---

<sup>18</sup> Civilprocesa likums. Pieņemts 14.09.1998. Publicēts: *Latvijas Vēstnesis* Nr. 326/330 (1387/1391), 03.11.1998. Spēkā esošs. Pēdējie grozījumi 15.02.2016.

<sup>19</sup> Valsts pārvaldes iekārtas likums. Pieņemts 06.06.2002. Publicēts: *Latvijas Vēstnesis* Nr. 94 (2669), 21.06.2002. Pēdējie grozījumi 22.10.2015.



pirmajā daļā, veido tiesību normu kolīzijas, kuru risināšana nav iespējama bez izmaiņām atbilstošajā normatīvajā regulējumā. Privāttiesību institūtu tieša pārvešana uz publisko personu un tās veidojošo subjektu aktivitātēm privāto tiesību jomā praktiski nav iespējama publiski tiesiski organizēto iekšējo attiecību dēļ. Pilnīga publiskās pārvaldes nošķiršana no darbībām privāto tiesību jomā pašreizējā sabiedrības attīstības posmā ir maz ticama un būtībā arī nelietderīga. Tādējādi publisko personu un to veidojošo subjektu civiltiesisko attiecību, kā arī darījumu, kurus tās veic ar trešajām personām, regulējums saskaņojams ar civiltiesībās jau pastāvošajām normām.

Vērtējot iestādes valdījuma juridisko būtību Latvijas normatīvā regulējuma kontekstā, secināms, ka tas rada iestādei ierobežotu rīcības tiesību un ir uzskatāms par faktisku valdījumu – turējumu, civiltiesību izpratnē. Vienlaikus iestādes valdījumam piemīt tiesiska valdījuma raksturs, jo iestādes dalība privāttiesiskās attiecībās ir pieļaujama tikai tad, ja to tieši paredz tās kompetence. VPIL 91. panta pirmajā daļā ietvertie regulējumi pēc savas būtības pārvērš faktiskas varas institūtu — valdījumu, īpašuma tiesību veidojošajās tiesībās rīkoties un lietot lietu (īpašuma objektu). Tomēr iestādei nav patstāvīgas tiesībspējas, bet tā realizē publiskas personas tiesībspēju tai deleģētā apjomā. Identificēto problēmu risināšana, kas saistītas ar publisko personu un to veidojošo subjektu privāttiesiskajiem darījumiem un valdījumu, iespējams risināt, izsakot VPIL 91. panta pirmo daļu šādā redakcijā: „(2) *Publiskas personas aktīvi atrodas iestādes tiesiskā valdījumā un iestāde realizē to faktisko valdījumu. Realizējot publiskas personas aktīvu valdījumu, iestādei ir publiskas personas pārstāvības tiesības privāto tiesību jomā tai noteiktās kompetences ietvaros. Iestāde ar valdījumā nodotajiem aktīviem rīkojas saprātīgi.*”

## **6. nodaļa. Publiskās korporācijas kā publiskas personas īpašuma tiesības realizācijas forma**

Nodaļa veidota no piecām apakšnodaļām, kuras analizēta publiskās korporācijas raksturojošās pazīmes — organizatoriska patstāvība un funkciju nošķirtība. Pēc savas juridiskās formas publiskajām personām parasti ir juridiskas personas tiesības, tomēr šis kritērijs nav noteicošais, jo tās var tikt veidotas kā publisko tiesību nodibinājumi vai pat iestādes bez juridiskas personas tiesībām. Mūsdienās publiskajām korporācijām ir pastāvīgas juridiskas personas statuss un tās tiek veidotas kā speciālas bezpeļņas organizāciju formas, vai arī kā privāto tiesību kapitālsabiedrības. Publisko korporāciju izveides pamatā ir mēģinājumi realizēt valsts pārvaldes funkcijas ar privāttiesību līdzekļiem, vienlaikus saglabājot publiskās pārvaldes kontroli pār konkrēto pārvaldes uzdevumu izpildi. Novērojama arī pretēja tendence, kuras ietvaros privāto tiesību joma tiek padarīta par publisko interešu jautājumu, to pilnīgi vai daļēji

nacionalizējot, radot valsts monopolu nozarēs, kas tiek definētas kā īpaši nozīmīgas sabiedrības interesēm.

Kā veidojumi, kuros tiek apvienota publiskā vara un ekonomisko uzņēmumu iespējas ātri reaģēt uz situācijas izmaiņām, publiskās korporācijas atrodas ārpus parastā iestāžu un saimnieciskās darbības subjektu loka. Tas nereti nosaka nepieciešamību šādu tiesību subjektu izveidi veikt ar speciālu ārēju normatīvu aktu, lai nodrošinātu to īpašā statusa vai izņēmuma tiesību legītimāciju. Atbilstoši Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (turpmāk — OECD) vadlīnijās ietvertajam novērtējumam, valsts uzņēmumu un publisko korporāciju vispārējās darbības jomas ir saistītas ar nozaru politiku, reģionālo attīstību, vispārēja labuma pakalpojumu pieejamības nodrošināšanu un „dabiskajiem monopoliem”. Šādas publisko personu saimnieciskās darbības pamatā ir sociālo, ekonomisko un stratēģisko interešu komplekss, kas rada problēmas ar pārmērīgu publiskās varas izmantošanu saimniecisko subjektu pārvaldē, to ekonomisko efektivitāti, kā arī konkurences izkropļojumiem. Kā vispārējs risinājums tiek piedāvāts veikt pasākumus, lai nodrošinātu valsts uzņēmumu un publisko korporāciju pārvaldības atbilstību OECD vadlīnijās formulētajiem principiem, lai nodrošinātu šo subjektu profesionālu darbību un sabiedrības interesēm atbilstošu pārvaldības praksi<sup>20</sup>.

Latvijas normatīvajā regulējumā par publiskajām personām piederošajām kapitālsabiedrībām iztrūkst to darbības mērķa sasaistes ar sabiedrības interesēm, kapitālsabiedrības peļņa kā darbības kritērijs nevar būt pretrunā ar vispārējo interešu nodrošināšanu. Publisko personu komercdarbības ierobežojumu priekšnoteikumi, kuri ietverti VPIL 88. pantā, šobrīd tiek uztverti mehāniski, bez sasaistes ar sabiedrības vispārējo vajadzību un interešu nodrošināšanu, kas pēc savas būtības ir vienīgais kritērijs, lai atzītu publiskās personas iesaistīšanos šāda veida darbībās par pamatotu. Publiskā (sabiedriskā) īpašuma pārvaldīšanas problemātika norāda uz vēl vienu publiskās korporācijas veidu – aktīvu pārvaldīšanas iestādēm. Apzināti tiek lietots jēdziens „iestāde”, jo nereti aktīvu pārvaldes korporācijām ir iestādes juridiskā forma, t. i., to juridiskā būtība nav nodalīta no to izveidojušās publisko tiesību juridiskās personas. Šāda situācija nav uzskatāma par pilnībā izsvērtu, jo aktīvu pārvaldība vienmēr ir saistīta ar zināmiem zaudējumu un komerciālajiem riskiem. Var pieļaut, ka nekomerciālā sabiedriskā (publiskā) īpašuma, kurš pēc savas būtības ir publisko funkciju nodrošināšanai izmantotais īpašums, pārvaldīšanu ir lietderīgi realizēt ar iestādes formā organizētu publisko korporāciju. Tomēr pilnībā nav saprotama komerciālā vai sabiedriskā

---

<sup>20</sup> [s. a]. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.(2005). Paris: OECD, p. 55. Iegūts 25.01.2013. no <http://www.oecd.org/corporate/corporateaffairs/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>

(publiskā) īpašuma, ar būtisku ekonomisko nozīmi, nodošana iestāžu pārvaldībā normatīvā līmenī.

## **7. nodaļa. Komercedarbība kā publiskas personas īpašuma tiesības realizācijas forma**

Nodaļa veidota no deviņām apakšnodaļām. VPIL regulējumi rada problēmu savienot šajā likumā ietverto liberālo ideoloģiju ar nepieciešamību efektīvi izmantot sabiedrības līdzekļus. Valsts un pašvaldību tiesības darboties privāto tiesību sfērā, tai skaitā veikt komercedarbību, nav izņēmuma tiesības, bet gan veids kā tās nodrošina sabiedrības vajadzību apmierināšanu, neizmantojot publisko varu. Publisko personu komercedarbību ir nepieciešams papildus regulēt, lai novērstu tirgu kropļojošus konkurences traucējumus, tomēr jebkuru publisko personu aktivitātes privāto tiesību sfērā un to komercedarbība nav uzskatāma par neatbilstošu publiskās pārvaldes principiem. Nepieciešamas precizēt VPIL un Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumā<sup>21</sup> (turpmāk — PpKDKPL) ietverto publisko personu komercedarbības regulējumu, papildinot normatīvo regulējumu ar jautājumiem, kas saistīti ar publisko personu tiesībspēju un darījumspēju privāto tiesību jomā, paredzēt, ka publiskajām personām piederošajām komercsabiedrībām var izvirzīt arī tādus uzdevumus, kam nav peļņas gūšanas rakstura, bet kuru izpilde ir saistīta sabiedrības vajadzību apmierināšanu un privāto tiesību sfērā valsts pārvaldes uzdevumu izpildi, kā arī ietvert tajā normas, kas paredzētu iestādes un amatpersonu atbildību par likumam neatbilstošas komercedarbības veikšanu, pienākumu pārtraukt likumam neatbilstošu komercsabiedrību, kā arī iespējamo zaudējumu atlīdzināšanu, kuru ir radījusi šāda komercedarbība.

Rīcība ar publisko mantu vienmēr ir saistīta ar pārvaldes lēmumu pieņemšanu un tā notiek publisko tiesību jomā. Savukārt šo lēmumu realizācija notiek privāto tiesību jomā. Administratīvā procesa regulējumiem šo lēmumu pārbaude un kontrole tiek pakļauta tikai tajos gadījumos, kad to tiešā veidā paredz normatīvais regulējums. Publisko pakalpojumu sniegšanas nodrošināšana ir pārvaldes uzdevums un lēmumi, kas saistīti ar šo pakalpojumu sniegšanas nodrošināšanu ir uzskatāmi par pārvaldes lēmumiem. Par nepamatotu ir uzskatāms viedoklis, ka privāto tiesību jomā sniedzamo publisko pakalpojumu sniegšanas organizēšana nevar būt deleģēšanas līguma priekšmets. Nepieciešams izvērtēt Latvijā izmantojamo publiskajām personām piederošo kapitālsabiedrību pārvaldīšanas modeli, lai iesaistītu šajā procesā atzītus nozares speciālistus, darbiniekus un nepieciešamības gadījumā arī patērētāju pārstāvjus un

---

<sup>21</sup> Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums. Pieņemts 16.10.2014. Publicēts: *Latvijas Vēstnesis* Nr. 216 (5276), 31.10.2014. Pēdējie grozījumi 18.06.2015.

nodrošinātu sabiedrības kontroli pār šo sabiedrību darbību. Attiecībā uz komercsabiedrību pārvaldes un uzraudzības institūciju locekļiem būtu attiecināms ierobežotas atsaukamības princips, lai mazinātu šo personu atkarību no politiskajiem lēmumiem.

Publisko personu komercdarbībai Latvijā ir īpašs normatīvais regulējums, kas ietvert vairākus publisko personu komercdarbības pieļaujamības kritērijus — publiskas personas var veikt komercdarbību tikai ar tām piederošu kapitālsabiedrību starpniecību, un tā ir atļauta īpaši noteiktos gadījumos, kas noteikti ar likumu. Tomēr veidojas pretruna starp komercdarbības vispārējo mērķi — peļņas gūšanu, un publiskas personas darbības mērķi — sabiedrības vajadzību apmierināšanu. Lai arī publiskas personas komercdarbības pieļaujamības kritēriji Latvijas normatīvajā regulējumā ir uzskatāmi par saprotamiem un labi definētiem, problemātiku rada šo kritēriju izmantošana un to saturs praksē. To nosaka arī publiskās personas darbības teritorija un tai izvirzītie mērķi, jo ir būtiska atšķirība starp vietējo pašvaldību vajadzībām un valsts nozīmes stratēģisku mērķu realizāciju.

Publiskas personas komercdarbība ir pakļauta vispārējo civiltiesību regulējumiem, it īpaši parādās pienākums to veikt, ievērojot labas ticības principu. Ņemot vērā, ka labas ticības princips nav tikai juridisks kritērijs, bet tā iztulkošanā jāņem vērā arī ētikas kritēriji, kas sakrīt ar vispārējo izpratni par godīgu un taisnīgu rīcību. Labas ticības kritēriji piemērojami publiskas personas komercdarbībai visās tās stadijās, tai skaitā pieņemot lēmumus par tās uzsākšanu. Īpaši vērtējams jautājums kādu ietekmi radīs publiskas personas komercdarbība uz jau esošajiem tirgus dalībniekiem un tās leģitīmais mērķis.

Atbilstoši normatīvajam regulējumam, kas ir spēkā no 01.01.2015., Latvijā ir ieviests nosacīti centralizēts publiskajām personām piederošu kapitālsabiedrību pārvaldes modelis.. Papildus objektīvi pārbaudāmiem kritērijiem (izglītība, kriminālatbildības vai personīgās maksātnespējas neesamība) kapitālsabiedrību pārvaldes institūciju amatu pretendentiem, normatīvajā regulējumā ir ieviests jēdziens „nevainojama reputācija”, kura kā juridiskas ģenerālklausulas aizpildīšana ir visai sarežģīts un ilgstošs process. Ņemot vērā šī jēdziena pārāk plašās interpretācijas un izpratnes robežas, nepieciešams to aprobežot, piemēram, ar profesionālo reputāciju, vai aizstāt ar normatīvajā regulējumā jau ietvertu profesionālās kompetences kritēriju.

## **8. nodaļa. Publiskie pakalpojumi kā publiskas personas īpašuma tiesības realizācijas forma**

Nodaļa veidota no piecām apakšnodaļām. Spēkā esošajā Latvijas normatīvajā regulējumā termins „publiskie pakalpojumi” netiek lietots, kā arī līdz šim nav izstrādāta publisko pakalpojumu nošķiršanas un klasifikācijas teorētiskās bāze. Pašreiz iztrūkst plašāka zinātniska diskusija jautājumos, kas saistīti ar terminoloģiju un atbilstošo tiesību institūtu nostiprināšanai

normatīvajā regulējumā. Tāda būtu nepieciešama, lai radītu pamatu nacionālā normatīvā regulējuma sistematizēšanai, sniegtu atbalstu tiesību piemērotājiem un novērstu situāciju, ka Latvijai rastos nelabvēlīgās sekas saistībā ar Eiropas Savienības prasību izpildes neievērošanu saistībā ar publisko pakalpojumu un atbalsta piešķiršanas pārkāpumiem.

Publiskajiem pakalpojumiem vai publiskā īpašuma pārvaldībai var būt nozīmīga ekonomiska vērtība, kuru pēc būtības var pielīdzināt komercdarbībai. Latvijas gadījumā atsevišķos gadījumos konstatējams, ka ar aģentūru palīdzību faktiski tiek mēģināts apiet publiskajām personām noteiktos ierobežojumus. Īpaši izteikta šī tendence ir vietējo pašvaldību gadījumā, kur nereti dzīvojamo māju apsaimniekošanas pakalpojumi, kā arī siltumapgāde, ūdensapgāde un kanalizācija tiek nodrošināta ar pašvaldības aģentūru starpniecību. Ņemot vērā publisko aģentūru statusu Latvijā, var apgalvot, ka šos pakalpojumus sniedz publiskās personas iestāde. Ja vien aģentūra nav veidota kā īpaša valsts pārvaldes institūcija ar specifisku darbības jomu, publisko pakalpojumu sniegšana publisko personu aģentūrām parasti tiek nodota gadījumos, kad šiem pakalpojumiem ir ekonomiska vērtība. Tādējādi tas rada jautājumu par publisko personu ietekmi uz konkurenci un netiešā atbalsta problemātiku.

Eiropas Savienības normatīvajā regulējumā un citos dokumentos piedāvātā publisko pakalpojumu klasifikācija un terminoloģija ir vērsta uz kopējās ekonomiskās politikas realizāciju. Tādējādi tās raksturs un izmantotā terminoloģija liedz to izmantot kā pamatu publisko pakalpojumu juridiskajai klasifikācijai administratīvo tiesību vajadzībām. Vienlaicīgi nav lietderīga publisko pakalpojumu klasifikācijas un terminoloģijas teorētiskā pamatojuma izstrāde nacionālā līmenī, ja iegūtais rezultāts nebūs savietojams ar Eiropas Savienības dokumentos ietvertajiem regulējumiem un šo institūtu izpratni.

Publisko pakalpojumu gadījumā saskatāmi trīs pamata varianti, kad persona tiešā vai netiešā veidā var tikt uzskatīta par publisko pakalpojuma saņēmēju:

- a) valsts publiskās varas realizācija uz indivīda vajadzību apmierināšanu vērsta administratīvā procesa ietvaros – „publiskās pārvaldes pakalpojumi”;
- b) saņemot sabiedrisko pakalpojumu uzņēmumu sniegtos pakalpojumus - „publiskie regulējamie pakalpojumi”;
- c) saņemot citus pakalpojumus, kuru pieejamības nodrošināšana sabiedrībai tiešā vai netiešā veidā ir publiskās pārvaldes normatīvajos aktos noteikts pienākums – „vispārējas nozīmes publiskie pakalpojumi”.

### **Secinājumi un priekšlikumi**

Promocijas pētījuma ietvaros iegūti rezultāti, kas apliecina, ka ievadā izteiktā hipotēze ir apstiprinājusies — rīcību ar publisko personu īpašumu un aktīviem regulē publisko tiesību

normas. Tās nav apvienotas vienā normatīvā aktā, tomēr ir vienojoša pazīme — tām ir imperatīvs raksturs, tiesību piemērotāja rīcības brīvībai ir noteiktas robežas konkrētā normatīvā akta ietvaros, vai arī šādi ierobežojumi izriet no vairākos normatīvajos aktos ievērtajiem obligātajiem priekšnoteikumiem. Tas arī ļauj izteikt viedokli, ka Latvijas normatīvajā regulējumā ir ietverti īpašuma tiesības objekti, kuru tiesiskais statuss un īpašuma tiesības realizācijas formas tiešā veidā ir saistītas ar īpašnieka statusu un darbības mērķi.

Nemot vērā promocijas darbā veikto analīzi, aizstāvēšanai tiek vizīti šādi secinājumi un priekšlikumi:

### **1. Publiskā lietošanā nodoti objekti un strīdu izšķiršana.**

Secinājums: Latvijas normatīvajā regulējumā nepastāv publiskas lietas jēdziens un tādējādi nav juridiska pamata šā termina izmantošanai īpašuma objektu klasifikācijai. Tomēr Latvijas normatīvajā regulējumā ir ietverti dažāda veida objekti („lietas”), kuru lietošanas tiesībai ir noteikts publisks raksturs. Latvijas normatīvajos aktos tas parasti tiek formulēts kā „publiskā lietošanā”, kas, kopumā, var aptvert arī publisku pieejamību (*common access*) resursiem ar īpašu ekonomisko vērtību. Var piekrist administratīvo tiesu praksē noteiktajiem kritērijiem publiskā lietošanā esošu objektu izmantošanas ierobežojumu kritērijiem — visām personām ir vienlīdzīgas tiesības izmantot publiskā lietošanā nodotu objektu, tiesību normās noteiktā veidā un apjomā. Nav pamatota pārvaldes funkciju un uzdevumu izpildes nodrošināšanai izmantojamo publiskas personas īpašuma objektu iekļaušana publisko lietu kategorijā, ja tiem normatīvajā regulējumā nav noteikts publiskas lietošanas objekta statuss, izņemot gadījumus, kad publiska lietošana ir pārvaldes funkcijas un uzdevuma realizācijas forma vai sastāvdaļa.

Priekšlikums: Ņemot vērā līdzšinējo pieeju strīdu izskatīšanā par publiskā lietošanā nodoto objektu izmantošanas tiesībām un publiski pieejamo resursu daudzveidību, nepieciešams normatīvā līmenī atzīt šādu objektu un tiesību esamību, kā arī noteikt ar tiem saistīto vispārīgo strīdu izskatīšanas piekritību un robežas. Līdz šim izmantotais risinājums — atstāt jautājumu izlemšanai par šāda veida lietu piekritību tiesas kompetencē un tikai atsevišķos gadījumos noteikt lietu piekritību normatīvajā regulējumā, nav sevi pilnībā attaisnojis, jo rada pamatu kā tiesu, tā arī likumdevēja patvaļai. Tādējādi Administratīvā procesa likuma<sup>22</sup> (turpmāk – APL) 1.panta trešā daļas otrais teikums, aiz vārdiem „(vispārīgais administratīvais akts)”, papildināms

---

<sup>22</sup> Administratīvā procesa likums. Pieņemts 25.10.2001. Publicēts: *Latvijas Vēstnesis* Nr. 64 (2551), 14.11.2001. Pēdējie grozījumi 19.09.2013

ar vārdiem: „..., kā arī lēmums par publiskā lietošanā nodota objekta vai tā daļas izmantošanas veida maiņu.”

APL 1. panta trešajā daļā ietvertā administratīvā akta skaidrojums pēc grozījuma:

„(3) **Administratīvais akts** ir uz āru vērsts tiesību akts, ko iestāde izdod publisko tiesību jomā attiecībā uz individuāli noteiktu personu vai personām, nodibinot, grozot, konstatējot vai izbeidzot konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatējot faktisko situāciju. Administratīvais akts ir arī tāds lēmums, kuru likumā paredzētajos gadījumos iestāde izdod attiecībā uz individuāli nenoteiktu personu loku, kas atrodas konkrētos un identificējamos apstākļos (vispārīgais administratīvais akts), kā arī lēmums par publiskā lietošanā nodota objekta vai tā daļas izmantošanas veida maiņu. Administratīvais akts ir arī lēmums par amatpersonas vai iestādei īpaši pakļautas personas tiesiskā statusa nodibināšanu, maiņu, izbeigšanu un šīs personas disciplināro sodīšanu, kā arī cits lēmums, ja tas būtiski ierobežo amatpersonas vai iestādei īpaši pakļautas personas cilvēktiesības. ...”

## 2. Publisko personu īpašums un manta

Secinājums: Normatīvajos aktos (VPIL, PpFLMINL, PpMAL, Ministru kabineta 08.06.2010. noteikumi Nr. 515<sup>23</sup> (turpmāk - MK 515)) kas nosaka publisko personu rīcības brīvību ar to īpašumu un rīcībā esošajiem aktīviem, tiek lietoti termini manta, kustama manta, kā arī nekustams īpašums. Minētajiem terminiem šajos normatīvajos aktos nav sniegts skaidrojums, tādējādi secināms, ka to izpratnei izmantojami vispārējie civiltiesību avoti. Vienlaikus speciālajos normatīvajos aktos izmantotā terminoloģija norāda, ka ar mantas jēdzienu tiek aptverti visi publisku personu rīcībā esošie īpašuma objekti un tiesības, izņemot aktīvus, kuru atsavināšanu regulē citi normatīvie akti. Tādējādi mantas termina apjoms šajos normatīvajos aktos faktiski tiek paplašināts līdz sadzīvē izmantojamai izpratnei, kam ir nosacīta saistība ar tā izpratni tiesību zinātnē.

Priekšlikums: Pretrunas daļēji var atrisināt, ietverot speciālajos normatīvajos aktos (VPIL, PpFLMINL, PpMAL, MK 515) vienotu mantas termina skaidrojumu. Tomēr tas tikai vairotu Latvijas tiesībās valdošo eklektismu šā termina izpratnē, kā arī neaptvertu visus īpašuma objektus un tiesības, kas var atrasties publisku personu pārvaldībā. Ņemot vērā, ka PpFLMINL un PpMAL sākotnējās redakcijas ir būtiski grozītas, nepieciešams izstrādāt jaunu normatīvo aktu

---

<sup>23</sup> Ministru kabineta 08.06.2010. noteikumi Nr. 515 „Noteikumi par publiskas personas mantas iznomāšanas kārtību, nomas maksas noteikšanas metodiku un nomas līguma tipveida nosacījumiem”. Publicēti: *Latvijas Vēstnesis* Nr. 106 (4298), 07.07.2010. Pēdējie grozījumi 03.11.2015.

kā likumu, kas apvienotu abos iepriekš norādītajos normatīvajos aktos ietvertos būtiskos regulējumus, kas saistīti ar publiskas personas aktīvu pārvaldību. Primāri būtu nepieciešams atteikties no termina „manta” vispārīga lietojuma un to aizstāt ar terminu „aktīvi”, ar kuru tiek aptverti visi publisku personu rīcībā esoši resursi ar ekonomisku vērtību, neatkarīgi no to civiltiesiskā statusa.

### 3. Publisko personu konflikti, kas saistīti ar funkcionālajiem aktīviem

Secinājums: Latvijā nepastāv efektīvs mehānisms publisko personu konfliktu, kas saistīti ar īpašuma objektu vai cita veida aktīvu īpašuma tiesības pāreju, piederības noteikšanu vai valdījumu, risināšanai. VPIL ietvertais valsts pārvaldes vienotības princips ir vērsts uz privātpersonu subjektīvo publisko interešu aizsardzību, nodrošinot valsts pārvaldes publiski tiesisko lēmumu pēctecību un nepārtrauktību. Lai arī ir pieļaujama strīdu par īpašuma objektu vai cita veida aktīvu īpašuma tiesības pāreju, piederības noteikšanu vai valdījumu risināšana CPL noteiktajā kārtībā starp dažādām publisko tiesību personām, šāda pieeja nav attaisnojama no publisko personu īpašuma kā funkcionāla aktīva viedokļa, kas publiskajai personai nepieciešams tai noteikto funkciju izpildes nodrošināšanai. Tādējādi faktiski nav strīda par īpašuma tiesību, bet gan par funkcionālā aktīva pārejas tiesiskuma pamatojumu un atbilstību normatīvo aktu prasībām, kas atbilst administratīvā akta tiesiskuma pārbaudes pamatkritērijiem.

Priekšlikums: Ņemot vērā Latvijas tiesību sistēmas pašreizējo attīstības posmu, atbilstošākais risinājums ir šāda veida strīdu pakļaušana administratīvo tiesu kompetencei. Regulējums būtu iekļaujams jaunajā normatīvajā aktā, bet jau šobrīd precizējams PpMAL precizējams izdarot šādus grozījumus:

#### 1. 1.pantā

papildināt ar 2<sup>1</sup>) punktu šādā redakcijā:

*„2<sup>1</sup>) funkcionālie aktīvi — publiskas personas īpašumā, rīcībā vai valdījumā esošie resursi ar ekonomisku vērtību, kas tiek izmantoti valsts pārvaldes funkcijas, atvasinātas publiskas personas funkcijas vai deleģēta pārvaldes uzdevuma veikšanai.”;*

#### 2. IV nodaļā

papildināt IV nodaļu ar 43.<sup>2</sup> pantu šādā redakcijā

*„43.<sup>2</sup> pantu. (1) Publisku personu pieteikumi par funkcionālā aktīva īpašuma tiesības pāreju, piekritību vai valdījumu noteikšanu nododami izskatīšanai Administratīvajai rajona tiesai, kura lietu izskata triju tiesnešu sastāvā. Pieteikuma un lietas izskatīšanai piemēro Administratīvā procesa likuma normas.*

*(2) Administratīvās rajona tiesas spriedumu var pārsūdzēt kasācijas kārtībā Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamentā.”*



Piezīme: Risinājums paredz publisku personu savstarpēju konfliktu risināšanas tiesisku instrumentu, kas ir aktuāls jau pašreiz. Šāda veida strīdi vienas publiskas personas ietvaros (iestāžu strīdi) risināmi, ievērojot VPIL ietvertos principus un publiskās pārvaldes hierarhiskās organizācijas sistēmu.

#### **4. Publiskas personas iestādes valdījums**

Secinājums: VPIL 91. panta pirmajā daļā ietvertais regulējums par publiskas personas mantas atrašanos iestādes valdījumā rada vairākas praktiskas un teorētiskas problēmas, kas saistītas ar šāda valdījuma civiltiesisko klasifikāciju un iestādes tiesībspēju. Vērtējot iestādes valdījuma juridisko būtību Latvijas normatīvā regulējuma kontekstā, secināms, ka tas rada iestādei ierobežotu rīcības tiesību un ir uzskatāms par faktisku valdījumu — turējumu, civiltiesību izpratnē. Vienlaikus iestādes valdījumam piemīt tiesiska valdījuma raksturs, tādējādi to var aizsargāt ar normatīvajos aktos paredzētajiem tiesību aizsardzības līdzekļiem, piemēram, traucēta valdījuma atjaunošanas prasību. Ja vispārējā gadījumā tiesiska valdījuma sekas var būt arī īpašuma tiesības iegūšana, iestādes gadījumā valdījums kā tiesība rada īpašuma tiesības sastāvā esošo rīcības tiesību ar publiskas personas mantu. Tādējādi VPIL 91. panta pirmajā daļā ietvertie regulējumi pēc savas būtības pārvērš faktiskas varas institūtu — valdījumu, īpašuma tiesību veidojošajās tiesībās rīkoties un lietot lietu (īpašuma objektu). Iestādes dalība privāttiesiskās attiecībās ir pieļaujama tikai tad, ja to tieši paredz tās kompetence. Līdz ar to VPIL 91. pantā ietvertais regulējums precizējams, lai nodrošinātu vienotu izpratni par iestādes valdījuma tiesisko dabu un no tā izrietošās tiesības.

Priekšlikums: Identificēto problēmu risināšana, kas saistītas ar publisko personu un to veidojošo subjektu privāttiesiskajiem darījumiem un valdījumu, iespējams risināt, izsakot VPIL 91. panta pirmo daļu šādā redakcijā: „(2) *Publiskas personas aktīvi atrodas iestādes tiesiskā valdījumā un iestāde realizē to faktisko valdījumu. Realizējot publiskas personas aktīvu valdījumu, iestādei ir publiskas personas pārstāvības tiesības privāto tiesību jomā tai noteiktās kompetences ietvaros. Iestāde ar valdījumā nodotajiem aktīviem rīkojas saprātīgi.*”

#### **5. Iestāde kā publiskas personas pārstāvis privāttiesiskās attiecībās**

Secinājumi: Iestādei nav patstāvīgas tiesībspējas, bet tā realizē publiskas personas tiesībspēju tai deleģētā apjomā. Iestāde vienmēr pārstāv publisko tiesību juridisko personu un tai nav nepieciešams papildu pilnvarojums tās pārstāvībai privāto tiesību jomā, ja šāda kompetence iestādei ir noteikta to konstituējošajā normatīvajā aktā. No līgumiskajām attiecībām izrietošo prasību gadījumā kā atbildētājs lietā ir aicināma publisko tiesību juridisko personu pārstāvošā iestāde, kurā slēgusi konkrēto līgumu. Latvijas iestāžu, tiesu praksē un doktrīnā ir izveidojusies

visnotaļ saprotama juridiskā konstrukcija publisko tiesību juridisko personu privāttiesiskajām darbībām:

(A) publisko personu pārstāv iestāde vai amatpersona, kas atbilstoši publisko personu konstituējošajam normatīvajam aktam ir uzskatāma par publiskās personas likumisko pārstāvi;

(B) publisko personu tiesiskajās attiecībās, kuras izriet no līguma, pārstāv iestāde, kura slēgusi konkrēto līgumu;

(C) publisko personu tiesiskajās attiecībās, kas paredz līguma noslēgšanu, pārstāv iestāde, kuras kompetencē ir konkrētā līguma slēgšana;

(D) jautājumos, kas saistīti ar publiskās personas īpašuma objektiem, izņemot īpašuma prasību, šo personu pārstāv iestāde, kuras valdījumā atrodas konkrētā manta;

(E) ārpuslīgumiskajās attiecībās un īpašuma prasību gadījumā publisko personu pārstāv tās „gribu veidojošais” orgāns vai īpaši noteikta iestāde;

(F) Vienu publisko personu civilprocesā var pārstāvēt vairākas iestādes, ja tas nepieciešams objektīvās patiesības noskaidrošanai konkrētas civillietas izspriešanai nepieciešamajā apjomā;

(G) publisko tiesību juridisko personu pārstāvošajai iestādei lietā nevar būt divi dažādi statusi, t. i., iestāde lietā vienlaicīgi nevar būt prasītāja un atbildētāja statusā, vai pārstāvēt šajos statusos publisko tiesību juridisko personu.

Priekšlikumi: CPL regulējumi precizējami, paredzot publiskās personas pārstāvošo iestāžu aicināšanu lietā atbilstošā statusā. Ņemot vērā CPL ietvertos procesuālos statusus, publisko personu pārstāvības precizēšanai izdarāmi grozījumi šādos CPL pantos:

CPL 74. panta pirmā daļa izsakāma šādā redakcijā:

„(1) Civilprocesā par pusēm — prasītāju un atbildētāju — var būt jebkura fiziskā vai juridiskā persona. *Iestāde var būt puse civilprocesā, pārstāvēt publisko tiesību juridisko personu kā prasītāju vai atbildētāju.*”

CPL 78. panta pirmā daļa izsakāma šāda redakcijā:

„(1) Par trešo personu civilprocesā var būt fiziskā vai juridiskā persona, *kā arī iestāde*, kuras tiesības vai pienākumus pret vienu no pusēm var skart spriedums lietā.”

CPL 82.panta otrā daļa izsakāma šādā redakcijā:

„(2) Juridisko personu lietas tiesā ved to amatpersonas *vai iestādes*, kas darbojas likumā, statūtos vai nolikumā piešķirto pilnvaru ietvaros, vai arī citi juridisko personu pilnvaroti pārstāvji.”

CPL 82.panta septītā daļa izsakāma šādā redakcijā:

(7) Juridisko personu lietas kasācijas instances tiesā ved to amatpersonas, kas darbojas likumā, statūtos vai nolikumā piešķirto pilnvaru ietvaros, vai arī tās tiek vestas ar advokāta

starpniecību. *Publisko tiesību juridiskās personu lietas kasācijas instancē ved pilnvaroti pārstāvji, vai arī tās tiek vestas ar advokāta starpniecību.*”

## **6. Piedziņas vēršanas pret publisko personu īpašumu**

Secinājumi: Šobrīd Latvijā bez ierobežojumiem iespējams vērst piedziņu pret publiskas personas īpašuma objektiem vai cita veida aktīviem. Šāda pieeja neatbilst valsts imunitātes principam, jo valsts var ierobežot savu imunitāti pret civiltiesiskām prasībām, bet ne pilnībā no tās atteikties, jo tas var traucēt valsts funkciju izpildei. Saskaņā ar CPL regulējumiem, piedziņu var vērst arī pret publiskā (sabiedriskā) īpašuma objektiem un aktīviem, kas nav atsavināmi. Arī neierobežota piedziņas vēršana pret iestāžu rīcībā esošajiem valsts budžeta līdzekļiem nav pieļaujama, jo tas var apdraudēt valsts funkciju izpildes nodrošināšanu. Tādējādi CPL regulējumi par prasības nodrošinājumu un piedziņu precizējami, ņemot vērā Civillikumā un speciālajos likumos noteikto publiskā (sabiedriskā) īpašuma neatsavināmo raksturu, kā arī nosakot īpašu piedziņas kārtību, ja tā vērsta pret publisko tiesību juridisko personu iestāžu valdījumā esošajiem īpašuma objektiem vai valsts budžeta līdzekļiem.

### Priekšlikumi:

CPL 138.pants papildināms ar (6<sup>1</sup>) daļu šādā redakcijā:

„(6<sup>1</sup>) Prasības nodrošinājumam nevar izmantot neatsavināmus valsts aktīvus vai valsts budžeta līdzekļus, kā arī Ministru kabineta noteiktus stratēģiskas nozīmes objektus.”

CPL 572. pants izsakāms šādā redakcijā:

(1) Piedziņu pēc izpildu dokumentiem tiesu izpildītājs vispirms vērš uz juridiskās personas naudas līdzekļiem, kuri atrodas kredītiestādēs. *Piedziņu nevar vērst uz valsts budžeta līdzekļiem, kas publisko tiesību juridiskajai personai vai iestādei piešķirti apropriācijas kārtībā.*

(2) Ja, vēršot piedziņu uz juridiskās personas naudas līdzekļiem kredītiestādēs, piedzinēja prasījums netiek apmierināts, piedziņu vērš uz juridiskās personas mantu. *Piedziņu nevar vērst pret valsts īpašumu vai aktīviem, kam nav atsavināmi, kā arī Ministru kabineta noteiktiem valsts nozīmes stratēģiskiem objektiem.*

CPL 632. pants papildināms ar (1<sup>1</sup>) daļu šādā redakcijā:

„(1<sup>1</sup>) Iestāde var lūgt piespiedu piedziņas izpildes darbību atlikšanu, ja nolēmuma piespiedu izpilde var apdraudēt normatīvajos aktos noteikto funkciju izpildi.”

Piezīme: CPL Pārejas noteikumi papildināmi ar punktu, kurā ietverts deleģējums MK noteikt valsts nozīmes stratēģiskos objektus MK noteikumu formā.

## **7. Publisko personu tiesības darboties privāto tiesību jomā**

Secinājums: Publisko personu darbībām privāto tiesību jomā Latvijā ir īpašs normatīvais regulējums, kas paredz, ka publiska persona privāto tiesību jomā darbojas šādos gadījumos: 1) veicot darījumus, kas nepieciešami tās darbības nodrošināšanai; 2) sniedzot pakalpojumus; 3) dibinot kapitālsabiedrību vai iegūstot līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā (VPIL 87. panta pirmā daļa). Tādējādi secināms, ka publiskas personas veic komercdarbību tikai ar tām piederošu kapitālsabiedrību starpniecību. VPIL 88. panta pirmajā daļā ir ietverti kritēriji šādas komercdarbības pieļaujamībai. Tomēr veidojas pretruna starp komercdarbības vispārējo mērķi — peļņas gūšanu, un publiskas personas darbības mērķi — sabiedrības vajadzību apmierināšanu. No normu konteksta secināms, ka publiskas personas kapitālsabiedrībai var izvirzīt mērķus, kas nav uzskatāmi par raksturīgiem komercdarbībai, tai skaitā ierobežot šādu kapitālsabiedrību iespēju no savas darbības gūt peļņu. Lai arī publiskas personas kapitālsabiedrību veidošanas un darbības pieļaujamības kritēriji Latvijas normatīvajā regulējumā ir uzskatāmi par saprotamiem un labi definētiem, problemātiku rada šo kritēriju izmantošana un to saturs praksē. To nosaka arī publiskās personas darbības teritorija un tai izvirzītie mērķi, jo ir būtiska atšķirība starp vietējo pašvaldību vajadzībām un valsts nozīmes stratēģisku mērķu realizāciju. Publisko personu tiesība darboties privāto tiesību sfērā, tai skaitā veikt komercdarbību, nav izņēmuma tiesības, bet gan veids kā tās nodrošina sabiedrības vajadzību apmierināšanu, neizmantojot publisko varu.

Priekšlikums: Precizēt VPIL 88. pantu, izslēdzot no normas teksta terminu „stratēģiski”, kas pēc būtības šajā kontekstā ir jēdziens bez juridiskas slodzes. Pilnīgi pietiekams ir normā saglabājamais termins „svarīgs”, kas nepieļauj publisku personu patvaļīgu komercdarbību, bet vienlaikus ļauj elastīgi reaģēt uz dažāda veida ekonomiskiem un sociāliem izaicinājumiem.

## **8. Publisko personu kapitālsabiedrību darbības pieļaujamība**

Secinājums: Kā jau norādīts 7. secinājumā publisko personu tiesības darboties privāto tiesību sfērā, tai skaitā veikt komercdarbību ar savu kapitālsabiedrību starpniecību, nav izņēmuma tiesības, bet gan veids kā tās nodrošina sabiedrības vajadzību apmierināšanu, neizmantojot publisko varu. Tādējādi publisko personu aktivitātes privāto tiesību sfērā nav uzskatāmas par neatbilstošām publiskās pārvaldes principiem. Tomēr publisko personu kapitālsabiedrību dibināšanu un darbību nepieciešams papildus regulēt, lai novērstu tirgu kropļojošus konkurences traucējumus. Lai arī publisku personu ietekme uz tirgu un konkurenci var izpausties dažādos veidos, seku novēršanai iespējams koncentrēties uz diviem aspektiem. Vispirms tas ir VPIL ietvertajiem regulējumiem neatbilstošas komercdarbības uzsākšana, veikšana vai turpināšana. Otrs būtiskais elements saskatāms ietekmē uz konkurenci, tai skaitā tās kropļošanā. Lai arī VPIL un PpKDKPL ietvertie regulējumi paredz publisku personu pienākumu

izvērtēt sev piederošo kapitālsabiedrību darbības uzsākšanas atbilstību normatīvajiem aktiem, kā arī pienākumu to izvērtēt atkārtoti pēc noteikta termiņa notecējuma, regulējums nav uzskatāms par pietiekamu, jo nepastāv atbildība par šo prasību neievērošanu. Lai minimizētu politiski motivētu lēmumu pieņemšanu šajos jautājumos, tie būtu nododami pēc iespējas neatkarīgas institūcijas pārziņā, kas varētu būt, piemēram, Konkurences padome. Šāds risinājums uzskatāms par optimālu no resursu patēriņa viedokļa, jo tieši iespējamais kaitējums konkurencei jau šobrīd var būt par pamatu publisku personu kapitālsabiedrību darbības ierobežošanai.

Priekšlikums: Normatīvajā regulējumā ietveramas normas, kas paredzētu risinājumu normatīvajam regulējumam neatbilstošas kapitālsabiedrības darba uzsākšanas vai turpināšanas gadījumā. Mērķa sasniegšanai nosakāma publiskas personas rīcības brīvība, konstatējot, ka tai piederošas kapitālsabiedrības darbība neatbilst normatīvā regulējuma prasībām, kā arī paplašināma Konkurences padomes kompetence, tai skaitā paredzot tai tiesības prasīt neatbilstošas darbības pārtraukšanu, ja ietekme uz tirgu nav novēršama ar citiem līdzekļiem.

Papildināt VPIL 88. panta septīto daļu, izsakot to šādā redakcijā:

„(7) Publiska persona, kas dibinājusi kapitālsabiedrību vai ieguvusi līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā, pārvērtē līdzdalību tajā saskaņā ar šo pantu un Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumu. *Konstatējot, ka turpmāka līdzdalība kapitālsabiedrībā pilnībā vai daļēji neatbilst šā panta nosacījumiem, publiska persona pieņem lēmumu par neatbilstošas darbības pārtraukšanu, kapitālsabiedrības likvidāciju vai kapitāla daļu atsavināšanu.*”

Papildināt Konkurences likuma 7. panta pirmo daļu ar 9. punktu šādā redakcijā:

„9) pieprasīt publiskai personai veikt tai piederošu kapitālsabiedrību darbības izvērtējumu atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. pantam, tai skaitā, uzliekot par pienākumu pieņemt lēmumu par neatbilstošas darbības pārtraukšanu, ja tā var traucēt brīvai, godīgai un vienlīdzīgai konkurencei.”

2016. gada 19. aprīlī

Ernests Saulītis