

**Latvijas Republikas Senāts****SPRIEDUMS**

Rīgā 2019.gada 12.novembrī

Tiesa šādā sastāvā: senatores Jautrīte Briede, Dace Mīta un Līvija Slika

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz /pers. A/, /pers. B/, /pers. C/, /pers. D/, /pers. E/, /pers. F/, /pers. G/ un /pers. H/ pieteikumu par publisko tiesību līgumu izpildes pareizību, administratīvo aktu izdošanu un morālā kaitējuma atfidzinājumu, sakarā ar Tukuma novada domes kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 1.novembra spriedumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Tukuma novada dome 2012.gada 23.februāra lēmumā noteica vienreizēja dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta summu konkrētu dzīvojamo māju dzīvokļu īrniekiem un nolēma izmaksāt pabalsta pašvaldības daļu – 50 % no aprēķinātās summas.

Pašvaldība ar pieteicējiem noslēdza individuālas vienošanās par tiesībām uz pabalstu pilnā apmērā, bet tā izmaksāšanu 50 % apmērā. Pēc tam attiecībā uz katru no pieteicējiem pašvaldība pieņēma lēmumu par pabalsta piešķiršanu un izmaksāšanu 50 % apmērā un pieteicēju saglabāšanu pašvaldības reģistrā vienreizēja dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta saņemšanai. Administratīvais process 2012. un 2013.gadā noslēdzās ar pabalstu izmaksu pieteicējiem 50 % apmērā.

2015.gada martā pieteicēji katrs atsevišķi vērsās ar iesniegumiem domē, lūdzot izmaksāt pabalsta atlikušo daļu, bet viņiem atteikts to izmaksāt, norādot, ka pašvaldība nav saņēmusi valsts līdzfinansējumu un tās budžetā nav finansējuma pabalstu izmaksai.

Pieteicēji vērsās tiesā ar pieteikumu.

[2] Administratīvā rajona tiesa un Administratīvā apgabaltiesa pieteikumu daļēji apmierināja. Apgabaltiesa uzlika pienākumu Tukuma novada domei izmaksāt pieteicējiem pabalsta neizmaksātās daļas, bet noraidīja pieteikumus daļā par morālā kaitējuma atfidzinājumu.

Administratīvās apgabaltiesas spriedums, daļēji pievienojoties Administratīvās rajona tiesas spriedumam, apmierinātajā daļā pamatots ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[2.1] Pieteicēji vērsās tiesā, lai panāktu atlikušās pabalsta daļas izmaksu. Ņemot vērā procesa gaitu iestādē, konkrētie pieteicēju prasījumi ir izskatāmi kā prasījumi par dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta atlikušās daļas piešķiršanu. Apstākļi, ka attiecībā uz pieteicējiem tika izdoti administratīvie akti par tiesībām uz pabalstu pilnā apmērā, bet izmaksu 50 % apmērā, un par to pašu tika noslēgtas arī vienošanās, nepadara pabalsta piešķiršanas jautājumu par tādu jautājumu, kurš būtu izlenjams, noslēdzot publisko tiesību līgumu. No vienošanās neizriet pieteicēju pienākums no savas puses veikt kādas papildu darbības, jo pieteicēji viņiem izīrētos dzīvokļus jau ir atbrīvojuši.

[2.2] Atsakoties izmaksāt atlikušo pabalsta daļu, pašvaldība pamatojās uz likuma „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 26.<sup>1</sup>panta ceturto daļu, kas tobrīd paredzēja, ka valsts piedalās dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta finansālajā nodrošināšanā 50 % apmērā no pašvaldības piešķirtajiem līdzekļiem. Ministru kabineta 2007.gada 28.augusta noteikumu Nr. 595 „Kārtība, kādā valsts piedalās dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta finansālajā nodrošināšanā” (turpmāk – Noteikumi Nr. 595) 4.punkts noteica, ka valsts piedalās atbrīvošanas pabalsta finansālajā nodrošināšanā atbilstoši valsts budžetā kārtējam gadam šim mērķim paredzētajiem līdzekļiem.

Budžeta līdzekļu piešķiršana ir valsts pārvaldes iekšējs jautājums. Ne iestāde, ne tiesa nedrīkst atteikties izlemt jautājumu, pamatojoties uz to, ka šis jautājums nav noregulēts ar likumu vai citu ārējo normatīvo aktu. Lemjot par pabalstu, pašvaldība nevar atsaukties uz to, ka tā nav saņēmusi valsts līdzfinansējumu, un aizbildināties ar finansējuma trūkumu.

[2.3] Tiesību normas nepiešķir pašvaldībai kompetenci noteikt pabalsta izmaksu ierobežojošu nosacījumu uz nenoteiktu laiku. Pašvaldība, vienojoties ar personu, varēja atlikt pabalsta daļas izmaksu uz tāda pamata, kuru varēja konstatēt uzreiz vai uz noteiktu laiku. Ja likumdevējs, izmantojot savu kompetenci sociālās politikas veidošanā un realizēšanā, kā arī sociālo tiesību apjoma noteikšanā, šo tiesību saturu ir konkretizējis likumos, tad tās ir kļuvušas par indivīda tiesībām. Šādu tiesību realizāciju persona var prasīt no valsts, kā arī var aizstāvēt šīs savas tiesības tiesā (*sk. Satversmes tiesas 2002.gada 19.marta sprieduma lietā Nr. 2001?12?01 secinājumu daļas 2.punktu*).

[2.4] Pieteicēji, lai saņemtu pabalstu, atbrīvoja dzīvojamās telpas un pašvaldība aprēķināja pilna pabalsta apmēru. Tomēr pašvaldības vienpusēji noteiktās prasības dēļ viņi izvēlējās vispirms saņemt 50 % no pabalsta. Ņemot vērā pieteicēju saglabātās tiesības atrasties pašvaldības reģistrā pabalsta saņemšanai, pieteicēji vēl aizvien atbilst normatīvajos aktos ietvertajiem noteikumiem, lai saņemtu pašvaldības palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā.

[2.5] Pašvaldība nav rīkojusies pietiekami savlaicīgi un nav ņēmusi vērā pieteicēju tiesiskās intereses. Ir mainījies tiesiskais regulējums, likuma „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 26.<sup>1</sup>panta ceturta daļa noteic, ka pašvaldība ir tiesīga piešķirt pabalstus arī tad, ja gadskārtējā valsts budžetā tai nav piešķirti līdzekļi pabalsta izmaksu nodrošināšanai. Pieteicējiem ir tiesības uz pabalstu pilnā apmērā.

[2.6] Piešķirot pieteicējiem pabalstu, pašvaldība ir rīkojusies publisko tiesību jomā. Jautājumu par pabalsta piešķiršanu un izmaksu tā lēmusi saskaņā ar likumu „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā”. Apstākļi, ka pašvaldība nebija izdevusi likumā paredzētos saistošos noteikumus, lietā nav izšķirošas nozīmes.

[2.7] Jautājums par līdzfinansējuma saņemšanu jārisina savstarpēji pašvaldībai un valstij. Ja pašvaldība uzskatīja, ka tā nav saņēmusi valsts līdzfinansējumu pabalsta izmaksai, pabalsts bija jāaprēķina un jāizmaksā finansējumam atbilstošā apmērā. Pašvaldība nav tiesīga atzīt tiesības uz noteikta apmēra pabalstu, bet izmaksāt tikai pusi.

[2.8] Atbildētājs tiesā var būt gan Latvijas Republika, gan pašvaldība. Lietā Tukuma novada pašvaldības pusē pieaicināta dome, bet Latvijas

Republikas pusē – Ekonomikas ministrija. Taču pieteicēju prasījums šajā lietā nav vērst pret Latvijas Republiku. Ekonomikas ministrijas kompetencē neietilpst jautājuma izlemšana par pabalsta izmaksu pieteicējiem. Līdz ar to atbildētāja šajā lietā ir vienīgi pašvaldība, bet Ekonomikas ministrijai šis statuss ir noņemams.

[2.9] Tā kā pieteikums daļēji apmierināms, saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 126.panta pirmo daļu no atbildētājas par labu vienam no pieteicējiem ir piespriežami 85,37 *euro*, kas samaksāti par pieteikuma un apelācijas sūdzības iesniegšanu, bet otrai pieteicējai piespriežami 28,46 *euro*, kas samaksāti par pieteikuma iesniegšanu.

[3] Tukuma novada dome par Administratīvās apgabaltiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību, pārsūdzot spriedumu daļā, kas uzliek pienākumu izmaksāt pabalsta neizmaksāto daļu. Kasācijas sūdzība pamatota ar turpmāk norādītajiem argumentiem.

[3.1] Apgabaltiesa nav izskatījusi lietu pēc būtības, jo nav devusi vērtējumu domes 2012.gada 23.februāra lēmumā noteiktajam, ka pašvaldība izmaksā 50 % no aprēķinātās summas, kam vēlāk sekoja arī vienošanās par šīs summas izmaksu. Apgabaltiesa nav vērtējusi, ka nav pierādīts, ka valsts budžetā ir pieprasīts līdzfinansējums. Atbildētāja bija lūgusi tiesu izprasīt pierādījumus par to, ka Ekonomikas ministrija esot vairākus gadus iesniegusi pieprasījumu valsts budžetā iekļaut līdzfinansējumu, bet Saeima, apstiprinot budžetu, šo budžeta pozīciju ir svītrojusi. Tiesa nav norādījusi, kādēļ šādi pierādījumi nav nepieciešami. Tiesa nav pievērsušās jautājumam par otra atbildētāja – valsts Ekonomikas ministrijas personā – lomu. Tiesa, nenorādot iemeslu, ignorēja lūgumu iegūt pierādījumus, ka Ekonomikas ministrija ir izpildījusi savus pienākumus. Apgabaltiesa nav izvērtējusi, ka pabalsti nav izmaksāti ministrijas un likumdevēja dēļ. Dome, lenjot par pabalsta izmaksu, varēja paļauties uz valsti, ka tā pildīs normatīvajos aktos noteikto. Lieta nav izskatīta vispusīgi, jo nav izvērtēts, kā risināma situācija, kad pienākums ir gan pašvaldībai, gan valstij. Normas nenoteica, ka pabalsts jāizmaksā solidāri. Tiesa nepareizi noņēma atbildētāja statusu Ekonomikas ministrijai. Pašvaldība noslēgtās vienošanās pilda pareizi.

[3.2] Apgabaltiesa nav devusi vērtējumu, vai noslēgtā vienošanās ir administratīvie līgumi. Domes ieskatā – tie ir privāto tiesību līgumi. Domes lēmums par pabalsta izmaksu pieņemts, īstenojot brīvo iniciatīvu, nevis pildot autonomo funkciju. Apgabaltiesa nav argumentējusi, uz kādas materiālo tiesību normas pamata domei jāizdod labvēlīgs akts par pabalsta izmaksu.

[3.3] Tiesa uzlikusi pienākumu vienam no pieteicējiem izmaksāt 85,37 *euro* un otram 28,46 *eur*, nepamatojot, kāpēc. Spriedumā nav minēts, kas tā ir par summu, kas jāizmaksā tieši šiem pieteicējiem.

[4] Pieteicēji nav iesnieguši paskaidrojumus.

Ekonomikas ministrija ir iesniegusi paskaidrojumu, kurā norādīts, ka kasācijas sūdzība ir nepamatota.

#### Motīvu daļa

[5] Lietā galvenais strīds ir par to, vai privātpersonām pašvaldības piešķirtais pabalsts pilnā mērā jāizmaksā pašvaldībai, ja no likuma izriet, ka valsts piedalās pabalsta finansēšanā nodrošināšanā 50 % apmērā, bet valsts šo finansējumu nav piešķirusi.

[6] Senāta ieskatā, apgabaltiesa pareizi šo lietu ir izlēmusi no indivīda tiesību aizsardzības viedokļa. Senāts to pamato ar tālāk norādītajiem argumentiem.

Likuma „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 26.<sup>1</sup>panta pirmā daļa cita starpā noteica, ka pašvaldībai ir tiesības domes saistošajos noteikumos paredzētajā kārtībā un apmērā piešķirt vienreizēju dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalstu personām, kuras atbrīvo dzīvokli, [...], un kuras lietojušas dzīvokli dzīvojamās mājas īpašnieka maiņas brīdī. Pieteicēji ietilpst iepriekš minēto personu kategorijā.

Minētā panta ceturtā daļa, redakcijā, kas bija spēkā laikā, kad pieteicējiem tika piešķirts pabalsts, paredzēja, ka valsts piedalās dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta finansēšanā 50 % apmērā no pašvaldības piešķirtajiem līdzekļiem šā pabalsta finansēšanai.

Lai gan pašvaldība sākotnēji vienreizējā dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta apmēru konkrētajām mājām (kurās iepriekš dzīvoja pieteicēji) nav noteikusi ar saistošajiem noteikumiem, kā tas paredzēts minētā panta pirmajā daļā, bet gan ar 2012.gada 23.februāra vispārējo administratīvo aktu, tā tomēr šo lēmumu ir pamatojusi ar iepriekš minētajām tiesību normām.

Kaut arī 2012.gada 23.februāra lēmumā ir paredzēts, ka pieteicējiem tiek izmaksāti tikai 50 % no piešķirtā pabalsta summas, pieteicēji varēja paļauties, ka, atbrīvojot dzīvokli, viņiem ir tiesības uz pilno pabalsta summu un tā viņiem saprātīgā laikā tiks izmaksāta. Citiem vārdiem, pašvaldība valsts vārdā (balstoties uz likumu) to netieši bija apsolījusi.

Tiesiskās paļāvības aizsardzības princips ir viens no tiesiskas valsts pamatprincipiem, tas stiprina indivīda uzticību valstij un likumam, tāpēc indivīda tiesiskā paļāvība tiek aizsargāta, ja vien nav citu būtisku sabiedrības interešu, kas prevalē pār tiesiskās paļāvības aizsardzību.

No pašvaldības paskaidrojumiem izriet, ka arī tā apelē pie paļāvības, ka valsts piedalīsies pabalsta finansēšanā nodrošināšanā 50 % apmērā no pašvaldības piešķirtajiem līdzekļiem. Senātam nav pamata apšaubīt, ka pašvaldība vērsās Ekonomikas ministrijā un pieprasīja līdzfinansējumu, bet valsts to nepiešķīra.

Tomēr Senāts piekrīt secinājumam, kas netieši izriet no apgabaltiesas sprieduma, ka indivīdu paļāvība uz vispārējo apsolījumu par pabalsta izmaksu šādā situācijā aizsargājama vairāk, kā pašvaldības paļāvība uz valsts daļību pabalsta finansēšanā. Kaut arī pašvaldība nebija solījusi, ka visa summa tiks izmaksāta noteiktā laikposmā, Senāta ieskatā, zemāko instanču tiesas pamatoti secinājušas, ka šāda nenoteiktība nav pieļaujama.

[7] Pamatots ir apgabaltiesas secinājums, ka valsts nav pieaicināma par atbildētāju konkrētajā lietā. Pieteicējiem tiesiskās attiecības nav veidojušas ar valsti. Arī no likuma izriet, ka visu vienreizējā pabalsta summu piešķir pašvaldība, valsts piedalās tikai finansēšanā, bet ne pabalsta piešķiršanas procesā. Līdzfinansējuma vai mērķdotāciju piešķiršana ir valsts un pašvaldības iekšējās attiecības, kuras 2012.gadā regulēja Noteikumi Nr. 595, bet šobrīd regulē Ministru kabineta 2014.gada 25.novembra noteikumi Nr. 720 „Kārtība, kādā pašvaldībām piešķir valsts mērķdotāciju dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta izmaksu nodrošināšanai” (turpmāk – Noteikumi Nr. 720).

[8] Kasācijas sūdzībā norādīts, ka apgabaltiesa nav devusi vērtējumu, vai noslēgtā vienošanās ir administratīvie līgumi, kasatora ieskatā, tie ir privāto tiesību līgumi.

Senāts konstatē, ka apgabaltiesa, atšķirībā no rajona tiesas, lietu izskatīja kā lietu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, nevis līguma izpildi. Tāpēc tiesai nebija nepieciešams vērtēt šo līgumu tiesisko dabu.

*Obiter dictum* (nav nozīmes lietā, bet izskaidrots citastarp) Senāts nepiekrīt kasācijas sūdzības argumentam, ka tiesību akti, kas saistīti ar pabalsta piešķiršanu, varētu būt privāto tiesību jomā izdoti akti. Tiesību joma, kas regulē sociālos pabalstus, jau pēc savas būtības pieder publiskajām tiesībām. Tām ir visas pazīmes, kas pēc publisko/privāto tiesību nošķiršanas teorijām (interesu, pakļautības un subjektu teorija) to pieskaita publiskajām tiesībām 1) tās vērstas uz sabiedrības interešu aizstāvību, proti, sabiedrības interesēs ir atbalstīt grūtībās nonākušās personas vai kompensēt tām kāda labuma

zaudējumu (valsts vai pašvaldība to piešķir nevis kā dāvanu, bet gan kā palīdzību vai kompensāciju); 2) pabalsta piešķiršanas procesā tiesisko attiecību dalībnieki nav līdzvērtīgās, bet pakļautības attiecībās, proti, pašvaldība vai valsts nevar brīvi vienoties ar privātpersonu par pabalsta lielumu, pabalsts ir aprēķināms, stingri ievērojot tiesību normas; 3) tiesību normās ir noteikti konkrēti publisko tiesību subjekti, kas drīkst lemt par konkrēta pabalsta vai cita labuma piešķiršanu (to nevar darīt jebkurš). Tiesību joma nemainās atšķirībā no tā, kādas funkcijas pašvaldība pilda. Lēmums par sociālā pabalsta piešķiršanu vienmēr būs publisko tiesību lēmums – administratīvais akts. Ja šāds lēmums tiek aizstāts ar līgumu, tas būs administratīvais līgums.

[9] Kasators sūdzas, ka apgabaltiesa nav argumentējusi, uz kādas materiālo tiesību normas pamata domei jāizdod labvēlīgs akts par pabalsta izmaksu.

Senāts konstatē, ka no tiesas sprieduma izriet, ka tās spriedums balstās uz vairāku tiesību normu un vispārējo principu saprātīgu interpretāciju un piemērošanu konkrētajos lietās apstākļos.

[10] Nepamatots ir arī kasācijas sūdzības arguments, ka spriedumā nav norādīts, kāpēc diviem pieteicējiem ir izmaksājami attiecīgi 85,37 euro un 28,46 euro. Tiesa šo pamatu ir norādījusi – devusi atsauci uz Administratīvā procesa likuma 126.panta pirmo daļu un to, ka pieteikums ir daļā apmierināms. Minētā norma noteic, ka, ja pieteikums pilnībā vai daļā apmierināts, tiesa piespriež no atbildētāja par labu pieteicējam viņa samaksāto valsts nodevu. Tādējādi ir saprotams, ka tiesa ir konstatējusi, ka minētie pieteicēji ir maksājuši nodevas par norādītajām summām, un likusi domei tās atmaksāt pieteicējiem.

### **Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta pirmās daļas 1.punktu un 351.pantu, Senāts

### **nosprida**

atstāt Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 1.novembra spriedumu negrozītu, bet Tukuma novada domes kasācijas sūdzību noraidīt. Spriedums nav pārsūdzams.

J. Briede

D. Mita

L. Slica