**Personas tiesības iesniegt administratīvajā tiesā pieteikumu par AS ,,Attīstības finanšu institūcija Altum” lēmumu, ar kuru atteikta valsts atbalsta piešķiršana**

1. Valsts atbalsta piešķiršana, pat, ja tā ietvaros tiek vērtēta pretendenta atbilstība privāttiesībām raksturīgiem kritērijiem, ir publiski tiesisks process.
2. AS ,,Attīstības finanšu institūcija Altum”ir deleģēta publiska funkcija – valsts atbalsta piešķiršana. Ievērojot, ka valsts atbalsts tiek sniegts no publiskiem resursiem, AS ,,Attīstības finanšu institūcija Altum”darbību saistībā ar valsts atbalsta piešķiršanu nevar salīdzināt ar vienkāršu civiltiesisku finanšu instrumentu piedāvāšanu pilnīgi privāttiesiskās attiecībās.
3. Komersants nevar paļauties uz to, ka tas saņems valsts atbalstu, pat ja komersants un tā projekts atbildīs atlases formālajiem kritērijiem. Tomēr komersantam jāvar paļauties, ka tā pieteikums atbalsta programmai tiks atbilstoši un tiesiski izvērtēts. Lai pārbaudītu, vai valsts pārvaldes uzdevums – valsts atbalsta piešķiršana – tiek pildīts tiesiski, persona lēmumu par pieteikuma noraidīšanu var pārsūdzēt administratīvajā tiesā.

**Latvijas Republikas Senāta
Administratīvo lietu departamenta
2024.gada 15.novembra**

**LĒMUMS**

**Lieta Nr. A420213923, SKA-839/2024**

 [ECLI:LV:AT:2024:1115.A420213923.5.L](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/nolemumi/pdf/543668.pdf)

Senāts šādā sastāvā: senatore referente Dzintra Amerika, senatores Indra Meldere un Ieva Višķere

rakstveida procesā izskatīja pieteicējas SIA „MŪKUSALAS BIROJI” blakus sūdzību par Administratīvās rajona tiesas 2024.gada 7.augusta lēmumu, ar kuru izbeigta tiesvedība lietā.

**Aprakstošā daļa**

[1] Pieteicēja SIA „MŪKUSALAS BIROJI” iesniedza pieteikumu dalībai atbalsta programmā „Energoefektivitātes paaugstināšana uzņēmējdarbībā” (turpmāk – atbalsta programma) atbilstoši Ministru kabineta 2022.gada 20.septembra noteikumiem Nr. 594 „Eiropas Savienības Atveseļošanas un noturības mehānisma plāna 1.2. reformu un investīciju virziena „Energoefektivitātes uzlabošana” 1.2.1.2.i. investīcijas „Energoefektivitātes paaugstināšana uzņēmējdarbībā (ietverot pāreju uz atjaunojamo energoresursu tehnoloģiju izmantošanu siltumapgādē un pētniecības un attīstības aktivitātes (t.sk. bioekonomikā))” 1.2.1.2.i.1. pasākuma „Energoefektivitātes paaugstināšana uzņēmējdarbībā (ietverot pāreju uz atjaunojamo energoresursu tehnoloģiju izmantošanu siltumapgādē)” īstenošanas noteikumi” (turpmāk – noteikumi Nr. 594).

AS ,,Attīstības finanšu institūcija Altum” (turpmāk – *Altum*), izvērtējot pieteicējas pieteikumu dalībai atbalsta programmā, sākotnēji to apstiprināja. Pieteicējai tika piešķirtas tiesības turpināt atlasi un iesniegt aizdevuma pieteikumu atbalsta saņemšanai. Pieteicēja iesniedza aizdevuma pieteikumu, bet vēlāk tika informēta, ka *Altum*, pamatojoties uz Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un proliferācijas finansēšanas novēršanas likumu, ir veikusi pieteicējas izpēti un konstatējusi riskus, kas ir pamats atteikt virzīt pieteicējas pieteikumu apstiprināšanai. Nepiekrītot atteikumam, pieteicēja atkārtoti vērsās *Altum*, lūdzot pārvērtēt aizdevuma piešķiršanas iespējas. *Altum* ar 2023.gada 31.maija lēmumu atkārtoti norādīja, ka nav iespējams uzsākt darījuma attiecības ar pieteicēju.

Pieteicēja vērsās tiesā un lūdza minēto lēmumu atcelt.

[2] Ar Administratīvās rajona tiesas 2024.gada 7.augusta lēmumu tiesvedība lietā izbeigta. Lēmums pamatots ar turpmāk norādītajiem apsvērumiem.

[2.1] Lietā nav strīda, ka noteikumos Nr. 594 paredzēto aizdevumu piešķiršana kopumā ir valsts atbalsts. Tāpat nav strīda, ka *Altum* pēc juridiskās formas ir privātpersona – attīstības finanšu institūcija, kuras mērķis ir valsts atbalsta un attīstības programmu ieviešana (Attīstības finanšu institūcijas likuma 1.pants).

Vienlaikus gan no valsts atbalsta institūta būtības, gan Komercdarbības atbalsta kontroles likuma 1.panta pirmās daļas 4.punktā ietvertā atbalsta sniedzēja jēdziena skaidrojuma (ka atbalsta sniedzējs ir valsts vai pašvaldības institūcija vai tās pilnvarota juridiskā persona) izriet, ka valsts atbalsta sniegšana ir darbība publisko tiesību jomā, ko veic persona, kas vismaz funkcionāli rīkojas kā iestāde. Arī *Altum* paskaidrojumos tiesai skaidroja, ka citu atbalsta programmu ietvaros, kur tas normatīvi skaidri noteikts, tā rīkojas publisko tiesību jomā. Šāds skaidrojums atbilst arī likumprojekta „Attīstības finanšu institūcijas likums” [anotācijā](https://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/8702669DB6D8C27CC2257D6A001FFBD8?OpenDocument) norādītajai iecerei, ka, ieviešot programmas, *Altum* veic valsts pārvaldes uzdevumu Valsts pārvaldes iekārtas likuma izpratnē, kas tiek uzdots ar Ministru kabineta noteikumiem vai likumu.

Līdz ar to jānoskaidro, vai arī šajā gadījumā *Altum* rīkojas publisko tiesību jomā.

[2.2] Noteikumu Nr. 594 8.punkts noteic, ka aizdevumu izsniedz un kapitāla atlaidi piešķir un piemēro tieši *Altum*. No noteikumiem kopumā arī izriet, ka *Altum* ir subjekts, kas izvērtē noteikumos paredzēto atbalsta piešķiršanas noteikumu ievērošanu (piemēram, noteikumu Nr. 594 90. un 92.punkts). Secināms, ka šajos noteikumos *Altum* ticis deleģēts lemt par atbalsta sniegšanu.

Apstāklis, ka atbilstoši noteikumu Nr. 594 15.punktam Ekonomikas ministrija ir atbildīga par atbalsta programmas ieviešanu, minēto secinājumu neskar, jo noteikumi neparedz ministrijas tiešu iesaisti pieteikumu vērtēšanā.

Vienlaikus nav atstājamas bez ievērības konkrētā atbalsta veida īpatnības un tas, kādēļ atbalsta piešķiršana deleģēta privātpersonai. Proti, atbalsts tiek piešķirts, noslēdzot ar komersantu civiltiesisku aizdevuma līgumu (noteikumu Nr. 594 8.punkts). Ievērojot, ka aizdevuma tiesiskās attiecības ir tipiskas privāttiesību tiesiskās attiecības, kuru nodibināšana ir cieši saistīta ar ekonomiskiem apsvērumiem, ir loģiski, ka šāda atbalsta mehānisma īstenošanā publisko tiesību subjekta pusē tiek iesaistīta privātpersona. Salīdzinājumam, Valsts pārvaldes iekārtas likuma 40.panta pirmā daļa paredz, ka publiska persona var deleģēt privātpersonai un citai publiskai personai pārvaldes uzdevumu, ja pilnvarotā persona attiecīgo uzdevumu var veikt efektīvāk.

Tomēr vienlaikus šāds tipiski civiltiesisks atbalsta piešķiršanas rezultāts liecina, ka noteikumos Nr. 594 regulētais mehānisms vismaz tā noslēguma fāzē varētu būt privāttiesiska rakstura. Līdz ar to šis process un tajā pieņemamie lēmumi aplūkojami detalizētāk, apsverot, vai tas sastāv gan no publiski tiesiskiem, gan privāttiesiskiem lēmumiem (proti, vai uz procesu attiecināma t.s. divpakāpju teorija).

[2.3] No noteikumiem Nr. 594 izriet, ka komersanta, ar kuru tiks slēgts aizdevuma līgums, atlase notiek divos posmos.

Sākotnēji *Altum* publicē paziņojumu par pieteikumu atlasi dalībai atbalsta programmā (88.punkts), un komersants, kas uzskata, ka atbilst noteikumos paredzētajiem kritērijiem (piemēram, 7.punkts, 25.–29.punkts), iesniedz *Altum* 89.punktā noteiktos dokumentus. No noteikumu Nr. 594 90.–93.punkta izriet, ka *Altum* izvērtē iesniegto dokumentu atbilstību noteikumu 1.pielikuma vērtēšanas kritērijiem un pieņem lēmumu, kas var būt pozitīvs vai negatīvs. Atbilstoši 91.punktam negatīvu lēmumu *Altum* pieņem, ja komersants nav iesniedzis visus vērtēšanai nepieciešamos dokumentus (91.1.apakšpunkts), projekts neatbilst vai nesaņem vismaz minimālo punktu skaitu šo noteikumu 1.pielikumā minētajos vienotajos kritērijos un vismaz vienā no šo noteikumu 1.pielikumā minētajiem specifiskajiem kritērijiem (91.2.apakšpunkts), atlases kārtas ietvaros nav pieejams finansējums projekta īstenošanai (91.3.apakšpunkts) vai šo noteikumu 89.punktā minētie dokumenti iesniegti pēc pieteikumu dalībai atbalsta programmā iesniegšanas termiņa beigām (91.4.apakšpunkts). Savukārt no 93.punkta izriet, ka pozitīva lēmuma gadījumā komersants noteiktā termiņā ir tiesīgs pieteikties atbalstam un iesniegt aizdevuma pieteikumu (kopā ar citu 93.punktā uzskaitīto informāciju).

Tādējādi sākotnēji – pirmajā posmā – *Altum* izvērtē pieteikumu atlasei jeb to, vai komersantam saistībā ar konkrētu projektu ir piešķiramas tiesības iesniegt jau aizdevuma pieteikumu (jeb pieteikties otrajam posmam). Savukārt no šajā posmā izvērtējamajiem apstākļiem (91.punkts) izriet, ka komersantam, kurš ievērojis administratīvos kritērijus (t.i., atbilst noteikumos izvirzītajām prasībām attiecībā uz subjektu un projektu, kā arī ir ievērojis pieteikšanās termiņu), tiks dota iespēja iesniegt aizdevuma pieteikumu, ja vien to ļaus pieejamais finansējums. Tādējādi starp šiem kritērijiem nav tādu apsvērumu, kādus tipiski vērtētu privāttiesisks aizdevuma izsniedzējs. Šo atlases posmu raksturo tipiski publiski tiesiski apsvērumi par to, vai šādam komersantam un par šādu projektu ir iespējams sniegt valsts atbalstu. Tādējādi šajā posmā lēmumi tiek pieņemti publisko tiesību jomā.

Savukārt atlases otrajā posmā – attiecībā uz aizdevuma pieteikuma vērtēšanu – noteikumu Nr. 594 41.punkts paredz, ka *Altum* pieņem lēmumu par aizdevuma piešķiršanu, izvērtējot 93.punktā minēto dokumentu atbilstību šo noteikumu prasībām. Papildus tam noteikumu 42.punkts noteic, ka *Altum* finansē tikai tādas darbības, kuras ir atzinusi par ekonomiski dzīvotspējīgām, tai skaitā izvērtē komersanta investīciju projekta ilgtspēju, projekta īstenošanai nepieciešamo līdzfinansējumu, nodrošinājuma pietiekamību, komersanta esošo un nākotnes finanšu situāciju, zināšanu un pieredzes atbilstību projektā paredzēto darbību veiksmīgai īstenošanai, kā arī analizē identificētos uzņēmējdarbības riskus un citus faktorus komersanta aizdevuma kvalitātes noteikšanai. Secīgi noteikumu 43.punkts paredz, ka komersantam atbalstu piešķir brīdī, kad *Altum* pieņem lēmumu par aizdevuma piešķiršanu.

Tātad šajā posmā *Altum* izdara tipiskus aizdevēja apsvērumus par aizdevuma iesniegšanas ekonomisko pamatotību. Šie 42.punktā minētie apsvērumi ir sveši valsts pārvaldes darbībai. Līdz ar to šajā posmā *Altum* vairs nerīkojas kā funkcionāla iestāde, bet gan kā finanšu iestāde, kas tā ir nomināli un kuras tipisku funkciju dēļ tā ir iesaistīta šī atbalsta kopējā mehānismā. Attiecīgi šajā posmā pieņemtajiem lēmumiem vairs nav publiski tiesiska elementa.

Noteikumu Nr. 594 43.punktā minētajam atsevišķajam lēmumam par aizdevuma piešķiršanu nav tiesiskas nozīmes, jo neviens lēmums atlases otrajā posmā netiek pieņemts publisko tiesību jomā.

Ievērojot minēto, arī lēmums atlases otrajā posmā neslēgt līgumu ar komersantu *Altum* konstatētu risku dēļ ir viens no šādiem lēmumiem, kas netiek pieņemts publisko tiesību jomā.

[2.4] Pirmšķietami tāds *Altum* lēmums, kas komersantam liedz saņemt atbalsta mērķi – aizdevumu, varētu šķist kā tāds, kas seku ziņā ir pielīdzināms atteikumam piešķirt valsts atbalstu. Tomēr, izvērtējot konkrētā atbalsta piešķiršanas kārtību dziļāk, secināms, ka šāds pielīdzinājums nav veicams. Proti, aizdevuma izsniegšana pēc savas dabas nav valsts pārvaldes iestādes funkcija un tipiski aizdevuma izsniegšana balstīta privāttiesiskos apsvērumos par šādas rīcības ekonomisku izdevīgumu un riskiem. Ievērojot, ka dažādu apstākļu dēļ aizdevuma saņemšana no jebkuras finanšu iestādes vai privātpersonas var nesekmēties, komersants arī šāda veida aizdevuma gadījumā, kur *Altum* paredzēts vērtēt tādus apsvērumus kā idejas dzīvotspēja un uzņēmējdarbības riski, nevar paļauties, ka tas tiks saņemts pat tad, ja komersants pats un viņa projekts atbilst atlases formālajiem (administratīvajiem) kritērijiem. Šādas atbilstības administratīvajiem kritērijiem gadījumā komersants no valsts var prasīt vienīgi labvēlīgu lēmumu atlases pirmajā posmā. Konkrētajā lietā šajā posmā pieteicējai lēmums bijis pozitīvs.

[2.5] Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 1.panta trešajai daļai viena no obligātajām administratīvā akta pazīmēm ir tā izdošana publisko tiesību jomā.

Ievērojot, ka attiecībā uz pieteicēju publiski tiesiskā atbalsta atlases daļa ir noslēgusies sekmīgi, bet lēmums, pret kuru pieteicēja iebilst, pieņemts jau otrajā atlases posmā, kas ir privāttiesisks, lieta par šādu lēmumu nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā. Tas atbilstoši Administratīvā procesa likuma 282.panta 1.punktam ir pamats izbeigt tiesvedību lietā.

[3] Par tiesas lēmumu pieteicēja iesniedza blakus sūdzību, kas pamatota ar turpmāk norādītajiem apsvērumiem.

[3.1] Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 1.panta pirmajā daļā nostiprinātajai iestādes definīcijai, lai secinātu, ka *Altum* Atbalsta programmas otrajā posmā funkcionāli nedarbojas kā iestāde, bet gan kā finanšu iestāde, būtu jāsecina, ka *Altum* otrajā atlases posmā nepilda valsts pārvaldes uzdevumu un tam nav piešķirtas pilnvaras valsts pārvaldes jomā. Tomēr tas tā nav. Pēc pirmā atlases posma netiek galīgi noregulētas tiesiskās attiecības ar privātpersonām un netiek pilnībā izpildīts *Altum* deleģētais pārvaldes uzdevums. Proti, *Altum* deleģētais valsts pārvaldes uzdevums ir valsts atbalsta sniegšana. Šis uzdevums tiek izpildīts tikai ar noteikumu Nr. 594 43.punktā minētā lēmuma pieņemšanu. Šis lēmums tiek pieņemts tikai otrā atlases posma noslēgumā. Tādējādi pārvaldes uzdevuma izpildē ietilpst gan pirmais, gan arī otrais atlases posms.

[3.2] Tiesa uzskata, ka *Altum* otrajā atlases posmā nerīkojas publisko tiesību jomā un nepieņem pārvaldes lēmumus, jo otrajā atlases posmā jāizdara tādi apsvērumi, kurus tipiski izdara aizdevuma sniedzējs pirms aizdevuma izsniegšanas. Tomēr šādiem apsvērumiem, piemērojot divpakāpju teoriju, nav nekādas juridiskas nozīmes attiecībā uz to, vai *Altum* otrajā atlases posmā pieņemtie lēmumi ir privāttiesiski.

No tiesu prakses un doktrīnas izriet, ka atbilstoši divpakāpju teorijai vispirms publisko tiesību jomā tiek pieņemts administratīvs akts par civiltiesiska līguma slēgšanu un pēc tam tiek noslēgts attiecīgais civiltiesiskais līgums. Tādējādi no divpakāpju teorijas viedokļa nozīme ir tikai tam, kad tiek pieņemts administratīvais akts, ar kuru noslēdzas publiski tiesiskās attiecības un kad sākas privāttiesiskās attiecības – civiltiesiska līguma noslēgšana un izpilde. Divpakāpju teorijas piemērošanā nav nozīmes tam, kādus apsvērumus *Altum* vērtē pirms administratīvā akta pieņemšanas par civiltiesiska līguma noslēgšanu. Pēdējo ilustrē publisko iepirkumu process. Atlases ietvaros pasūtītājiem ir jāpārbauda ne tikai formāli un administratīvi kritēriji, bet arī tādi ekonomiski un saimnieciski kritēriji kā, piemēram, pretendenta atbilstība profesionālās darbības veikšanai, pretendenta saimnieciskais un finansiālais stāvoklis, kā arī pretendenta tehniskās un profesionālās spējas. Šie ekonomiskie un saimnieciskie kritēriji arī nav tipiski vai zināmi valsts pārvaldei un ir tādi apsvērumi, kurus būtu jāizdara jebkuram citam civiltiesisko attiecību dalībniekam pirms noteikta veida civiltiesiska līguma noslēgšanas. Tomēr atbilstoši divpakāpju teorijai šo kritēriju vērtēšana un pārbaude joprojām notiek publisko tiesību procesā, jo tas notiek pirms administratīva akta pieņemšanas.

[3.3] Arī no subordinācijas un subjektu teorijas viedokļa ir konstatējams, ka *Altum*, pieņemot lēmumus otrajā atlases posmā, rīkojas publisko tiesību jomā.

Atbilstoši tiesību teorijā skaidrotajam subordinācijas teorija publiskajām tiesībām pieskaita tās tiesību normas, kuras rada pakļautības attiecības starp valsti un indivīdu, savukārt tiesību normas, kuras rada tiesiskās attiecības uz sadarbības vai pašnoteikšanās pamata, pieskaitāmas privātajām tiesībām.

*Altum* ir deleģēta valsts pārvaldes uzdevuma īstenošana – valsts atbalsta sniegšana. Šī pārvaldes uzdevuma ietvaros *Altum* pieņem saistošus pārvaldes lēmumus, kuru rezultātā privātpersonai tiek vai netiek piešķirts valsts atbalsts. Šādi saistoši pārvaldes lēmumi tiek pieņemti gan pirmajā, gan otrajā atlases posmā. Tādējādi komersanti, kas piesakās atbalsta saņemšanai, atrodas pakļautības attiecībās ar *Altum*.

Subjektu teorija savukārt diferencē tiesības pēc tā, uz kāda pamata tiesību subjekts iegūst tiesības rīkoties. Saskaņā ar šo teoriju publisko tiesību normas piešķir noteiktas valstiskas pilnvaras vienīgi valsts varas subjektiem, savukārt privāto tiesību normas piešķir tiesības jebkuram. *Altum* tiesības rīkoties un pieņemt privātpersonām saistošus lēmumus par atbalsta piešķiršanu vai nepiešķiršanu ir ieguvis, pamatojoties uz normatīvajiem tiesību aktiem, ar kuriem *Altum* ir deleģēts valsts pārvaldes uzdevums. Tādēļ arī no subjektu teorijas viedokļa nerodas šaubas par to, ka *Altum* gan pirmajā, gan otrajā atlases kārtā rīkojas publisko tiesību jomā.

Turklāt tieši tādēļ, ka saskaņā ar normatīvajiem tiesību aktiem valsts pārvaldes uzdevuma – atbalsta sniegšana – izpildei ir nepieciešamas specifiskas zināšanas, piemēram, ekonomisko apsvērumu izdarīšanā, *Altum* ir deleģēts šis valsts pārvaldes uzdevums, jo tā to var veikt efektīvāk par ministriju. Tādēļ apstākli, ka *Altum* kā finanšu institūcijai tās zināšanu dēļ pirms atbalsta piešķiršanas ir deleģēts izvērtēt arī ekonomiskus kritērijus, nevar jaukt ar parastu privāttiesisku aizdevēju vispārīgiem vērtējumiem, jo tiesiskais pamats un iemesls, kādēļ tiek vērtēti šie kritēriji, ir atšķirīgi.

[3.4] Tiesas apgalvojumi ir savstarpēji pretrunīgi. Tiesa, no vienas puses, lēmumā konstatē, ka *Altum* ir deleģēts valsts pārvaldes uzdevums – lemt par valsts atbalsta sniegšanu, kura ietvaros *Altum* jāvērtē pieteikumi un jālemj, kurai privātpersonai sniegt valsts atbalstu. Taču, no otras puses, tiesa apgalvo, ka privātpersona no valsts var prasīt labvēlīgu lēmumu tikai pirmajā atlases posmā.

Šādi apgalvojumi ir savstarpēji pretrunīgi un viens otru izslēdzoši. Nav iespējama situācija, kad valsts pārvaldes uzdevuma izpildei tiek pieņemti privāttiesiski lēmumi, kas nav pakļauti pilnīgai un efektīvai uzraudzībai no funkcionāli augstākas iestādes puses. Šāda situācija būtu pretrunā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 43.panta trešo daļu, kas pieprasa pilnīgu un efektīvu uzraudzību par pārvaldes uzdevuma izpildi, un arī neatbilstu tiesību zinātnē skaidrotajam par to, ka valsts pārvaldes iestādes, pildot valsts pārvaldes uzdevumus, nevar nodarboties ar privāttiesisku strīdu izšķiršanu. Tādēļ, ja *Altum* ir deleģēts lemt par valsts atbalsta sniegšanu, tad tik ilgi, kamēr *Altum* lemj par valsts atbalsta sniegšanu, *Altum* funkcionāli rīkojas kā iestāde publisko tiesību jomā, un visi *Altum* lēmumi saistībā ar pārvaldes uzdevuma izpildi arī tiek pieņemti publisko tiesību jomā.

[3.5] Tiesa kļūdaini uzskata, ka šajā lietā ir vērtējams jautājums par aizdevuma piešķiršanu, nevis valsts atbalsta sniegšanu, kura viens no veidiem ir aizdevuma piešķiršana.

Tiesa apgalvo, ka aizdevuma izsniegšana ir atbalsta mērķis. Turklāt tā pēc savas dabas neesot tipiska valsts pārvaldes iestādes funkcija un tā esot tipiski balstīta privāttiesiskos apsvērumos. Šādi tiesas apgalvojumi parāda, ka tiesa nav izpratusi valsts atbalsta tiesisko regulējumu.

No Komercdarbības atbalsta kontroles likuma un noteikumiem Nr. 594 nepārprotami izriet, ka aizdevuma izsniegšana nav atbalsta mērķis, bet gan viens no iespējamajiem atbalsta piešķiršanas veidiem jeb finanšu instrumentiem, ko izmanto atbalsta faktiskai piešķiršanai. Tam ir būtiska nozīme, jo pārvaldes darbība, kas ir tipiska valsts pārvaldei, ir tieši atbalsta sniegšana. Šī arī ir pārvaldes darbība, kas ir deleģēta *Altum* un kuras izpildē *Altum* rīkojas publisko tiesību jomā. Savukārt aizdevuma izsniegšana ir valsts atbalsta veids jeb finanšu instruments, ar kuru privātpersonai juridiski ar administratīvo aktu piešķirtais valsts atbalsts tiek faktiski arī izsniegts.

Tieši minētā iemesla dēļ uz valsts atbalsta sniegšanu tiek attiecināta divpakāpju teorija, jo valsts atbalsta piešķiršana ir tipiska valsts pārvaldes darbība, kas nešaubīgi ir valsts pārvaldes kompetencē. Savukārt šo tiesību realizēšanai pārsvarā ir nepieciešams izmantot dažādus finanšu instrumentus un slēgt civiltiesiskus līgumus.

To neizprotot, tiesa kļūdaini uzskatījusi, ka lietā ir strīds par aizdevuma piešķiršanu, kaut gan strīds ir par valsts atbalsta piešķiršanu.

Šī tiesas kļūda ir nozīmīga tādēļ, ka lēmumu par atteikumu uzsākt darījuma attiecības ar pieteicēju *Altum* pieņēma, pirms bija noslēgusies *Altum* deleģētā pārvaldes uzdevuma – atbalsta sniegšana – izpilde. Tādēļ neatkarīgi no tā, vai tiesa uzskata, ka šis *Altum* lēmums ir noteikumu Nr. 594 43.punktā minētais lēmums vai arī kāds cits lēmums, kas ir pieņemts pirms šī lēmuma pieņemšanas, tā sekas ir tādas, ka pieteicējai ir atteikts piešķirt tiesības saņemt valsts atbalstu, kas tiek piešķirtas publisko tiesību jomā. Tādēļ šāda lēmuma tiesiskums ir pārbaudāms administratīvajā tiesā.

[3.6] *Altum* jebkurā gadījumā nevar uzskatīt par parastu finanšu institūciju, jo *Altum* ar normatīvajiem tiesību aktiem ir piešķirtas monopola tiesības īstenot un finansēt atbalsta un attīstības programmas. Tādēļ ne tikai *Altum* lēmumi, kas pieņemti, pildot tam deleģēto valsts pārvaldes uzdevumu, bet arī *Altum* lēmumi par aizdevumu izsniegšanu, kā arī garantiju kapitāla atlaides piešķiršanu komersantiem, kuriem atbalsta programmu ietvaros ir piešķirts valsts atbalsts, ir lēmumi publisko tiesību jomā.

No normatīvajiem aktiem izriet, ka valsts atbalsta piešķiršanas gadījumā privātpersona valsts atbalstu aizdevuma, paralēlā aizdevuma vai garantijas veidā var saņemt tikai un vienīgi no *Altum*. Šādos apstākļos jāsecina, ka aizdevuma līguma noslēgšanā un valsts līdzekļu izmaksāšanā *Altum* arī īsteno valsts varu un darbojas publisko tiesību jomā. Tas savukārt nozīmē, ka visi *Altum* pieņemtie lēmumi saistībā ar konkrētās atbalsta programmas īstenošanu ir lēmumi publisko tiesību jomā, kas ir pakļauti administratīvās tiesas kontrolei.

[4] *Altum* iesniegusi paskaidrojumus par pieteicējas blakus sūdzību, norādot, ka tiesas lēmums ir pamatots, bet blakus sūdzība ir noraidāma.

Pieteicēja, reaģējot uz *Altum* paskaidrojumiem par pieteicējas blakus sūdzību, iesniegusi papildu paskaidrojumus.

**Motīvu daļa**

[5] Pārsūdzētajā lēmumā tiesa atzina, ka *Altum* lēmums atteikt virzīt pieteicējas pieteikumu apstiprināšanai nav pieņemts publisko tiesību jomā, jo konkrētajā atbalsta programmas posmā *Altum* vērtē tādus apsvērumus, kas nav tipiski valsts pārvaldes darbībai, un tādējādi tiesa secināja, ka *Altum* rīcība šajā posmā ir privāttiesiska.

Pieteicēja blakus sūdzībā argumentē, ka šāds tiesas secinājums ir kļūdains. Senāts pieteicējas iebildumus atzīst par pamatotiem turpmāk minēto apsvērumu dēļ.

[6] Pārsūdzētajā lēmumā tiesa, analizējot tiesisko regulējumu, ir pamatoti konstatējusi, ka attiecībā uz konkrēto valsts atbalsta piešķiršanas procesu ir piemērojama divpakāpju teorija.

Divpakāpju teorijas būtība ir šāda: ja valsts pārvaldei jāpieņem lēmums par to, vai uzsākt tiesiskas attiecības ar privātpersonu, tad šis lēmums parasti ir administratīvs akts (pirmā jeb „vai?” pakāpe). Taču forma, kādā šīs tiesiskās tiek īstenotas, var būt gan privāttiesiska, gan publiski tiesiska. Ja uz administratīvā akta pamata nodibinātās tiesiskās attiecības uzskata par privāttiesiskām, tad šī ir otrā jeb „kā?” pakāpe (*Danovskis E. Publisko un privāto tiesību dalījuma nozīme un piemērošanas problēmas Latvijā, Rīga, Latvijas Vēstnesis, 2015, 198.–199.lpp.*). Tātad divpakāpju teorijai atbilstoša procesa ietvaros pirms civiltiesiskā darījuma noslēgšanas tiek pieņemts administratīvais akts, ar kuru tiek lemts, vai uzsākt privāttiesiskas attiecības.

Arī izskatāmajā gadījumā, kā tas izriet no noteikumiem Nr. 594, pirms līguma par aizdevuma piešķiršanu (kurš saskaņā ar šo noteikumu 8.punktu aplūkojams kā civiltiesisks līgums) noslēgšanas *Altum* izvērtē un pieņem lēmumu par to, vai atbalsts (proti, tiesības noslēgt šādu līgumu) personai vispār tiks piešķirts. Pieteicēja blakus sūdzībā pamatoti uzsver, ka vien ar pirmo izvērtēšanas posmu, proti, posmu, kurā tiek izvērtēta pieteicējas atbilstība formālajiem kritērijiem, publiski tiesiskais process nav noslēdzies, jo šīs tiesiskās attiecības gadījumā, ja personai ir dota iespēja turpināt atlasi otrajā posmā, nav noslēgušās, proti, joprojām nav atrisināts tipiski divpakāpju teorijas pirmajā posmā noskaidrojamais jautājums: vai nodibināt civiltiesiskas attiecības. Publiski tiesiskais posms noslēdzas tad, kad galīgi tiek pieņemts lēmums par atbalsta piešķiršanu vai nepiešķiršanu un konkrēti – par to, vai tiks noslēgts civiltiesisks līgums. Kā tas izriet jau no tiesas pārsūdzētajā lēmumā norādītajām normām, galīgais lēmums par atbalsta piešķiršanu tiek pieņemts tikai pēc komersanta izvērtēšanas otrajā posmā, tātad ar šī lēmuma pieņemšanu arī noslēdzas publiski tiesiskais process.

Līdzīgi arī, piemēram, Eiropas Savienības fondu finansējuma saņemšana norit divos posmos, proti, saistībā ar projekta apstiprināšanu tiek pieņemts administratīvais akts, savukārt par projekta īstenošanu tiek noslēgts civiltiesisks līgums (*Senāta 2017.gada 24.augusta lēmuma lietā Nr.*[*SKA-1308/2017*](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/nolemumi/pdf/375862.pdf)*, A420254716, 8.punkts*).

*Altum* paskaidrojumos par blakus sūdzību iebilst, ka *Altum* darbību civiltiesiskais raksturs esot nepārprotami nostiprināts noteikumos Nr. 594. Piemēram, šo noteikumu 5., 6., 8. un 9.punktā, kurā paredzēts, ka atbalstu piešķir, noslēdzot civiltiesisku līgumu. Tomēr Senāts vērš uzmanību, ka šīs normas tikai paredz, ka atbalsta faktiskā piešķiršana notiek, noslēdzot civiltiesisku līgumu, par ko izskatāmajā gadījumā nav šaubu. Tomēr šīs normas neparedz, ka privāttiesisks ir arī process pirms civiltiesiskā līguma noslēgšanas.

[7] Nevar piekrist tiesas argumentam, ka pārsūdzētais *Altum* lēmums ir pieņemts privāttiesību jomā, jo, to pieņemot, tiek vērtēti apsvērumi, kas nav tipiski valsts pārvaldes darbībai. To, vai konkrēta iestādes darbība ir atzīstama par darbību publisko tiesību jomā, noteic tas, vai iestāde šo darbību veic, lai pildītu valsts pārvaldes uzdevumu. Proti, ir jānošķir gadījumi, kad iestāde rīkojas kā jebkurš privāttiesību subjekts, no gadījumiem, kad iestāde īsteno valsts pārvaldes uzdevumu (sal. *Senāta 2015.gada 20.novembra lēmuma lietā Nr.*[*SKA‑1427/2015*](https://www.at.gov.lv/downloadlawfile/4335)*, 670014815, 8.punkts*). Ja atzīstams, ka iestāde īsteno valsts pārvaldes uzdevumu, tad tas vien, ka šī uzdevuma izpildei iestādei jāvērtē tādi kritēriji, kas raksturīgāki privāto tiesību jomai, nepadara iestādes rīcību par privāttiesisku.

Kā to pamatoti blakus sūdzībā norāda arī pieteicēja, to, ka divpakāpju teorijas piemērošanā nav nozīmes tam, kādus kritērijus jāvērtē pirms lēmuma par civiltiesiska līguma noslēgšanu pieņemšanas, ilustrē publisko iepirkumu process, kura ietvaros arī vēl pirms privāttiesiska līguma noslēgšanas pasūtītājam ir jāpārbauda ne tikai administratīvi kritēriji, bet arī ekonomiski un saimnieciski kritēriji, kas nav tipiski valsts pārvaldes darbībā (piemēram, pretendenta saimnieciskais un finansiālais stāvoklis, tehniskās un profesionālās spējas u.tml.). Tomēr tas pats par sevi nevar būt iemesls uzskatīt, ka tāpēc šis izvērtējuma process ir privāttiesisks.

*Altum* paskaidrojumos par blakus sūdzību norāda, ka izskatāmās situācijas salīdzināšana ar publisko iepirkumu procesu nav pamatota, jo netiekot ņemts vērā apstāklis, ka publisko iepirkumu jomu regulējošie normatīvie akti faktiski pasūtītājam uzliek pienākumu vienlaikus ar iepirkuma procedūras nolikumu publicēt arī līgumu, kuru gan iepirkuma procedūras laikā, gan arī līguma izpildes laikā ir ierobežotas iespējas grozīt, bet konkrētajā situācijā noteikumi Nr. 594 neparedzot to, ka aizdevuma līgums jau faktiski būtu sagatavots pirms *Altum* lēmuma par tā piešķiršanu, jo *Altum* tikai pēc izvērtējuma veikšanas var precīzi noteikt aizdevuma līguma būtiskās sastāvdaļas – summu, procentu likmi, aizdevuma termiņu. Tomēr Senāts nesaskata, kāpēc minētā iemesla dēļ uz abiem procesiem būtu jāskatās atšķirīgi. Neatkarīgi no tā, kad tiek noteikts līguma saturs, izvērtējot to, vai līgumu vispār slēgt, abos gadījumos tiek vērtēti kritēriji, kas nav tipiski valsts pārvaldes darbībā.

Nav šaubu, ka process – valsts atbalsta piešķiršana – ir publiski tiesisks. Tas vien, ka tā ietvaros tiek vērtēta pretendenta atbilstība privāttiesībām raksturīgiem kritērijiem, nevar padarīt šo procesu privāttiesisku.

[8] Tiesa lēmumā norāda, ka pārsūdzētais *Altum* lēmums nav pielīdzināms atteikumam piešķirt valsts atbalstu, jo aizdevuma izsniegšana pēc savas dabas nav valsts pārvaldes iestādes funkcija un otrajā posmā aizdevuma izsniegšana ir balstīta privāttiesiskos apsvērumos. Tādējādi tiesa secina, ka komersants nevar paļauties uz to, ka tas saņems valsts atbalstu, pat ja komersants un tā projekts atbildīs atlases formālajiem kritērijiem, kas tiek izvērtēti pirmajā posmā, tāpēc komersants no valsts var prasīt vienīgi labvēlīgu lēmumu atlases pirmajā posmā.

Senāts tam nevar piekrist. Ar pieteicējas pārsūdzēto *Altum* lēmumu pieteicējai faktiski ir atteikts piešķirt valsts atbalstu. Lai arī šī lēmuma pamatā ir privāttiesiskām attiecībām raksturīgi apsvērumi, tas vien nepadara šo lēmumu par privāttiesisku. Tiesa lēmumā pamatoti norāda, ka komersants nevar paļauties uz to, ka tas saņems valsts atbalstu, pat ja komersants un tā projekts atbildīs atlases formālajiem kritērijiem. Tomēr komersantam jāvar paļauties, ka tā pieteikums atbalsta programmai tiks atbilstoši un tiesiski izvērtēts. Šajā ziņā būtisks ir arī pieteicējas blakus sūdzībā norādītais apstāklis, ka gadījumā, ja pieteicēja lēmumu pa pieteikuma noraidīšanu nevarētu pārsūdzēt administratīvajā tiesā, tad šādam lēmumam zustu efektīva tiesiskuma kontrole. Proti, tādā gadījumā nebūtu iespējams pārliecināties, vai valsts atbalsta piešķiršanas process norisinās tiesiski. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 43.panta trešā daļa noteic: uzraudzībai pār pārvaldes uzdevuma izpildi jābūt pilnīgai un efektīvai. Tādējādi nevar pastāvēt situācija, kad nav iespējams pārbaudīt, vai valsts pārvaldes uzdevums – valsts atbalsta piešķiršana – tiek pildīts tiesiski.

[9] Nevar piekrist *Altum* paskaidrojumos par blakus sūdzību norādītajam, ka *Altum* nevis īsteno valsts varu, bet gan nodrošina civiltiesisku finanšu instrumentu pieejamību komersantiem. Kā to pamatoti konstatējusi rajona tiesa, *Altum* ir deleģēta publiska funkcija – valsts atbalsta piešķiršana. Valsts atbalsts tiek sniegts no publiskiem resursiem. Ņemot vērā minēto, *Altum* darbību saistībā ar valsts atbalsta piešķiršanu nevar salīdzināt ar vienkāršu civiltiesisku finanšu instrumentu piedāvāšanu pilnīgi privāttiesiskās attiecībās.

[10] *Altum* paskaidrojumos par blakus sūdzību norāda, ka secinājumi par *Altum* darbību privāto tiesību jomā, turklāt izslēdzot iespēju, ka *Altum* varētu izdot administratīvus aktus, esot iestrādāti citu *Altum* īstenotu atbalsta programmu normatīvajā regulējumā. *Altum* norāda uz Ministru kabineta 2022.gada 5.jūlija noteikumu Nr. 421 „Eiropas Savienības Atveseļošanas un noturības mehānisma plāna 2.2. reformu un investīciju virziena „Uzņēmumu digitālā transformācija un inovācijas” 2.2.1.4.i. investīcijas „Finanšu instrumenti komersantu digitālās transformācijas veicināšanai” īstenošanas noteikumi” [anotāciju](https://tapportals.mk.gov.lv/annotation/97840c43-c519-46e3-bc98-f1c4ddaa00b0), uz Ministru kabineta 2018.gada 20.februāra noteikumu Nr. 95 ,,Noteikumi par valsts palīdzību dzīvojamās telpas iegādei vai būvniecībai” [anotāciju](https://likumi.lv/wwwraksti/ANOTACIJAS/TAP/2018_02/EMANOT_250118_GARANTIJA.257.DOC) un arī uz Ministru kabineta noteikumu Nr. 340 ,,Eiropas Savienības Atveseļošanas un noturības mehānisma plāna 1.2. reformu un investīciju virziena ,,Energoefektivitātes uzlabošana” 1.2.1.2.i. investīcijas ,,Energoefektivitātes paaugstināšana uzņēmējdarbībā (ietverot pāreju uz atjaunojamo energoresursu tehnoloģiju izmantošanu siltumapgādē un pētniecības un attīstības aktivitātes (t. sk. bioekonomikā))” 1.2.1.2.i.1. pasākuma ,,Energoefektivitātes paaugstināšana uzņēmējdarbībā (ietverot pāreju uz atjaunojamo energoresursu tehnoloģiju izmantošanu siltumapgādē)” īstenošanas noteikumi”, kuri tika aizstāti ar izskatāmajā lietā piemērojamiem noteikumiem Nr. 594, [anotāciju](https://tapportals.mk.gov.lv/annotation/5bdb3abe-157c-4586-9018-8da420fb2714).

Senāts atzīst, ka minētās anotācijas vien nevar pierādīt, ka *Altum* konkrētajā gadījumā darbojas privāto tiesību jomā. Lai arī tajās ir norādīts, ka Altum pieņemtie lēmumi par atbalsta piešķiršanu nav administratīvi akti, minētais nav iekļauts nevienos no norādītajiem Ministru kabineta noteikumiem. Senāts jau iepriekš ir atzinis, ka tiesiskas sekas rada likumdevēja griba, kas ietverta tiesību normas tekstā. Ja likumdevējs ir neatbilstoši vai neprecīzi atspoguļojis savu gribu tiesību normas tekstā, priekšroka ir normas tekstam, nevis sākotnējam nodomam (apsvērumiem vai motīviem), kas palicis ārpus teksta. Likumprojekta anotācija kā tiesību palīgavots var tikt izmantota likumā ietvertas tiesību normas jēgas un mērķa noskaidrošanā, bet tikai tiktāl, ciktāl anotācijā ietvertie apsvērumi un ieceres atspoguļotas pieņemtā likuma tekstā. Ja pieņemtā likuma tekstā nav ietverts nepieciešamais regulējums, likumprojekta anotāciju nevar izmantot, lai no tās atvasinātu tādas tiesību normas, kuras likumdevējs nemaz nav ietvēris likuma tekstā, tostarp arī gadījumos, ja tiesību normas teksta formulēšanā pieļauta kļūda vai neveiksmīgi izteikts likumprojekta izstrādātāju nodoms. Tas būtu pretēji tiesiskās noteiktības un paredzamības principam (*Senāta 2024.gada 27.februāra sprieduma lietā Nr. SKA-335/2024,* [*ECLI:LV:AT:2024:0227.A420214322.9.S*](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2024%3A0227.A420214322.9.S) *8.punkts*).

[11] Ņemot vērā minēto, tiesa ir nepamatoti secinājusi, ka lieta nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 129.1panta pirmās daļas 1.punktu, 323.panta pirmās daļas 2.punktu un 324.panta pirmo daļu, Senāts

**nolēma**

atcelt Administratīvās rajona tiesas 2024.gada 7.augusta lēmumu un nodot lietu jaunai izskatīšanai Administratīvajā rajona tiesā;

atmaksāt [pers. A] par SIA „MŪKUSALAS BIROJI” blakus sūdzību samaksāto drošības naudu 15 *euro*.

Lēmums nav pārsūdzams.