**Administratīvās tiesas kompetence pārbaudīt, vai iestādes izdotais lēmums ir pieņemts *ultra vires***

Administratīvā tiesa var pārbaudīt, vai iestādes izdotais lēmums ir pieņemts *ultra vires* (proti, ja tiesību normas nepiešķir tiesības iestādei izlemt šāda rakstura jautājumu) tikai tad, ja konkrēto jautājumu iestāde ir noregulējusi administratīvā akta formā, rīkojoties administratīvā procesa ietvaros.

**Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas kā ārpustiesas instances lēmuma tiesiskuma pārbaude**

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas lēmums, kas pieņemts likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” VII nodaļas „Strīdu izskatīšana” kārtībā, nav atzīstams par administratīvo aktu, jo tas ir pieņemts tāda normatīvā regulējuma ietvaros, kas vērsts un strīda izskatīšanu civilprocesuālā kārtībā. Šādā gadījumā Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija pilda ārpustiesas funkciju. Tas, ka iestāde, darbojoties civiltiesisko attiecību ietvaros, ir izlēmusi arī jautājumus, kas, iespējams, ir ārpus tai piešķirtās kompetences, nepadara iestādes lēmumu par administratīvo aktu. Ja savas kompetences ietvaros izdodot uz civiltiesiska strīda noregulējumu vērstu lēmumu, iestāde ir pieļāvusi kļūdu, tad tā novēršama civilprocesa ietvaros.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2021.gada 23.aprīļa**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr.A43010816, SKA-13/2021**

[ECLI:LV:AT:2021:0423.A43010816.6.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2021%3A0423.A43010816.6.S)

Tiesa šādā sastāvā: senatores Dzintra Amerika, Vēsma Kakste, Diāna Makarova

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz AS „Latvijas Gāze” pieteikumu par Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas 2016.gada 15.septembra lēmuma Nr. 127 (prot. Nr. 34 1.p.) atcelšanu daļā, sakarā ar Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas un [pers. A] kasācijas sūdzībām par Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 30.novembra spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Starp pieteicēju AS „Latvijas Gāze” un [pers. A], kura lietā pieaicināta trešās personas statusā, tika noslēgts dabasgāzes piegādes līgums.

2016.gada 10.martā trešā persona saņēma pieteicējas pretenziju par izlietotās dabasgāzes un kompensācijas samaksu saistībā ar dabasgāzes lietošanas normatīvo aktu pārkāpšanu. Pretenzijā norādīts, ka 2016.gada 16.februārī pieteicējas pārstāvji veica dabasgāzes apgādes sistēmas pārbaudi un demontēja konkrētajā objektā uzstādīto dabasgāzes norēķinu uzskaites mēraparātu, uzstādot jaunu. Ievērojot, ka no eksperta sniegtā atzinuma konstatējams, ka demontētais mēraparāts ir bijis sabojāts un to nevar atzīt par nejaušu bojājumu, lietotājam ir tikusi radīta iespēja dabasgāzi patērēt bez maksas.

Trešā persona pretenzijā norādītajam nepiekrita un vērsās Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijā (turpmāk – regulators) ar sūdzību par pieteicējas prettiesisko rīcību.

Regulatora padome izskatīja strīdu starp pieteicēju un trešo personu un ar 2016.gada 15.septembra lēmumu Nr. 127 (prot. Nr. 34 1.p.) uzlika pienākumu pieteicējai atbilstoši Ministru kabineta 2016.gada 9.februāra noteikumu Nr. 85 „Dabasgāzes piegādes un lietošanas noteikumi” (turpmāk – noteikumi Nr. 85) 101.punktam ņemt vērā objektā uzstādītā dabasgāzes norēķinu uzskaites mēraparāta pēdējo kontroli, kas ir veikta 2016.gada 2.februārī (lēmuma 1.punkts). Lēmumā norādīts, ka pieteicēja nav pareizi piemērojusi minēto tiesību normu attiecībā uz aprēķina perioda sākumu, par pēdējo kontroli uzskatot 2014.gada 13.maiju.

[2] Pieteicēja minēto lēmumu pārsūdzēja Administratīvajā apgabaltiesā, uzskatot, ka regulators, izskatot šo strīdu, ir pārkāpis likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” noteiktās kompetences robežas.

[3] Administratīvā apgabaltiesa ar 2017.gada 30.novembra spriedumu apmierināja pieteikumu. Spriedums pamatots ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[3.1] No likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” izriet, ka privātpersonas pieteikums par regulatora tās kompetences ietvaros pieņemto lēmumu jautājumā, ar kuru atrisināts strīds starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un lietotāju, nav izskatāms administratīvā procesa ietvaros. Šādas domstarpības ir risināmas civilprocesuālā kārtībā vispārējās jurisdikcijas tiesā, ja starp iesaistītajām pusēm nav panākts strīda risinājums pirmstiesas procesā. Tomēr jautājums par to, vai regulators lēmumu pieņēmis normatīvajos aktos noteikto pilnvaru ietvaros, nav pakļauts vispārējās jurisdikcijas tiesas, bet gan administratīvās tiesas kontrolei. Gan pieņemot privātpersonām saistošus lēmumus, kas nav administratīvie akti, gan izdodot administratīvos aktus, regulatoram jārīkojas savas kompetences ietvaros.

[3.2] Lietā ir strīds starp pieteicēju kā sabiedriskā pakalpojuma sniedzēju un trešo personu kā lietotāju par trešās personas pienākumu samaksāt pieteicējas pieprasīto samaksu par patērēto dabasgāzi un kompensāciju. Tātad faktiski starp trešo personu un pieteicēju pastāv domstarpības par to, vai trešā persona ir parādā pieteicējai pretenzijā norādīto summu, ko pareizi savā lēmumā secinājis arī regulators. Šāda strīda izskatīšana saskaņā ar likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 32.panta sesto daļu un Enerģētikas likuma 6.panta ceturto daļu ir piekritīga vispārējās jurisdikcijas tiesai, nevis regulatoram.

Noteikumu Nr. 85 101.punkts, kuru regulators piemērojis, tieši noteic pieprasāmās kompensācijas apmēru, kas ir atkarīgs arī no perioda, par kuru tiek veikts aprēķins. Tādēļ regulatora lēmuma saturs tieši ietekmē pieteicējas pretenzijā un prasības pieteikumā minētā trešās personas parāda apmēru – tas ir pieņemts jautājumā, kas saistīts ar parāda piedziņu. Līdz ar to regulators lēmumu (1.punkts) pieņēmis, pārsniedzot tam likumā noteiktās kompetences robežas (*ultra vires*).

[4] Regulators iesniedzis kasācijas sūdzību par apgabaltiesas spriedumu, pamatojot to ar turpmāk norādītajiem argumentiem.

[4.1] Apgabaltiesai nebija pamata ierosināt lietu. Tiesvedība lietā ir jāizbeidz, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 282.panta 1. un 10.punktu.

No likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 35.2panta ceturtās daļas izriet, ka strīdā iesaistītās puses īsteno savas procesuālās tiesības sacīkstes formā. Līdz ar to regulators, izskatot strīdu, nepieņem lēmumu publisko tiesību jomā. Tādēļ regulatora lēmums nav administratīvais akts.

Ievērojot, ka pieteicēja atbilstoši minētā likuma 35.4panta ceturtajā daļā noteiktajam termiņam iesniegusi vispārējās jurisdikcijas tiesā prasības pieteikumu par regulatora lēmuma 1.punktā minētā strīda priekšmetu, regulatora lēmums attiecīgajā daļā nekad nav stājies spēkā, kā to paredz minētā panta sestās daļas 1.punkts. Līdz ar to nav konstatējams pieteicējas tiesību vai tiesisko interešu aizskārums. Šādu lēmumu nav iespējams atcelt vai atzīt par spēkā neesošu.

[4.2] Apgabaltiesa pārāk plaši interpretējusi likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 32.panta sesto daļu un Enerģētikas likuma 6.panta ceturto daļu. Taisnība, ka regulatoram nav tiesību iejaukties parāda piedziņas procesā, taču regulators ar lēmumu nav uzlicis lietotājam pienākumu veikt samaksu – nav izšķīris strīdu par samaksas saistību izpildi. Neatkarīgi no tā, ka lietotājs ir parādā sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam, regulatoram ir tiesības izvērtēt attiecīgā sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja sniegto pakalpojumu kvalitāti un atbilstību normatīvajiem aktiem.

[5] Trešā persona iesniegusi kasācijas sūdzību par apgabaltiesas spriedumu.

Kasācijas sūdzībā norādīts, ka apgabaltiesa nepareizi interpretējusi noteikumu Nr. 85 101.punktu, kļūdaini uzskatot, ka tas attiecināms tikai uz jautājumu, kas risināms tikai civilprocesa kārtībā. Konstatējot, ka pieteicēja sniedza trešajai personai nepatiesu informāciju par veikto gāzes sistēmas tehnisko uzraudzību – mēraparāta pēdējās kontroles datumu, regulators ir izpildījis savas funkcijas lietotāja (patērētāja) aizsardzībā. Nav nozīmes apstāklim, ka tehniskā uzraudzība ir saistīta ar kompensācijas aprēķinu, jo regulators pieteicējas aprēķinus nav pārbaudījis.

[6] Paskaidrojumos par regulatora kasācijas sūdzību trešā persona piekrīt, ka likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 35.2panta ceturtajā daļā norādītais dod pamatu secināt, ka regulatora lēmums, izšķirot strīdus starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un lietotāju, nav uzskatāms par administratīvo aktu.

[7] Paskaidrojumos par trešās personas kasācijas sūdzību regulators tai pievienojas, ciktāl trešās personas norādītais atbilst regulatora kasācijas sūdzībā paustajam.

[8] Pieteicēja iesniegusi paskaidrojumus par abām kasācijas sūdzībām, uzskatot tās par nepamatotām. Paskaidrojumos norādīts, ka regulators ir izšķīris strīdu par parāda piedziņu, tādējādi lēmums pieņemts *ultra vires*. Līdz ar to pārbaudāmais lēmums nav atzīstams par lēmumu par strīda izskatīšanu likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 32.panta un 35.4panta izpratnē, jo šo strīdu regulators nemaz nevarēja izskatīt. Tādēļ nav pamata apgalvot, ka lēmums stātos spēkā un to varētu apstrīdēt administratīvajā tiesā tikai tad, ja tas netiktu pārsūdzēts vispārējās jurisdikcijas tiesā. Vispārējās jurisdikcijas tiesa jebkurā gadījumā nevērtēs regulatora kompetenci izšķirt strīdu, bet gan tikai izšķirs strīdu pēc būtības. Tādējādi kontrole pār to, vai regulators, pieņemot lēmumu, darbojas normatīvajos aktos noteiktās kompetences ietvaros, ir administratīvās tiesas kompetencē.

**Motīvu daļa**

[9] Regulators kasācijas sūdzībā norāda, ka tiesvedība lietā būtu jāizbeidz, jo lieta nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā. Tas galvenokārt pamatots ar to, ka pārsūdzētais regulatora lēmums nav atzīstams par administratīvo aktu. Arī trešā persona paskaidrojumos par regulatora kasācijas sūdzību tam piekrīt.

Līdz ar to vispirms Senātam ir jāizšķir, vai lieta ir izskatāma administratīvā procesa kārtībā.

[10] Izskatāmajā gadījumā, kā to pareizi identificējusi apgabaltiesa, starp pieteicēju kā sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un trešo personu kā lietotāju ir radies strīds. Regulators šo strīdu ir izskatījis tādā kārtībā, kā to paredz likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” VII nodaļā „Strīdu izskatīšana” ietvertās tiesību normas.

Senāts attiecībā uz strīdu izskatīšanu regulatorā jau iepriekš atzinis, ka starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un lietotāju radušās domstarpības risināmas civilprocesuālā kārtībā vispārējās jurisdikcijas tiesā. Vēršanās regulatorā šādā gadījumā pilda ārpustiesas funkciju pirms vēršanās tiesā (piemēram, *2013.gada 15.janvāra lēmuma lietā Nr. SKA-192/2013 3.2. un 5.punkts, 2013.gada 12.februāra lēmuma lietā Nr. SKA-338/2013 2. un 4.punkts*, *2013.gada 7.maija lēmuma lietā Nr. SKA-589/2013 8.punkts*). Tādēļ regulatora lēmums, kas pieņemts šāda normatīvā regulējuma ietvaros, nav administratīvais akts, kura tiesiskums būtu pārbaudāms administratīvā procesa kārtībā.

[11] Arī apgabaltiesa šādam secinājumam pēc būtības piekrīt, tomēr uzskata, ka administratīvajai tiesai būtu jāpārbauda, vai regulators lēmumu pieņēmis normatīvajos aktos noteiktās kompetences ietvaros. Proti, vai regulatoram vispār bija tiesības konkrēto strīdu izskatīt. No tiesas motivācijas faktiski izriet, ka arguments par kompetences robežu pārkāpšanu lēmuma pieņemšanā (*ultra vires*) būtu pamats lietu izskatīt administratīvā procesa kārtībā, neatkarīgi no tā, vai regulatora lēmums ir administratīvais akts. Senāts tam nevar piekrist.

[12] Lēmums uzskatāms par pieņemtu *ultra vires*, ja tiesību normas nepiešķir tiesības iestādei izlemt šāda rakstura jautājumus (*Senāta 2005.gada 11.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-275 (A42040404) 19.punkts*). Tas var būt situācijās, kad administratīvā akta forma nepamatoti izmantota, lai izlemtu administratīvo tiesību jomā neietilpstošus jautājumus, piemēram, ar administratīvo aktu vienpusēji noregulējot kādas privāttiesiskas attiecības (sal.*Senāta 2019.gada 27.jūnija lēmuma lietā Nr. SKA-890/2019 (ECLI:LV:AT:2019:0627.SKA089019.4.L) 5. un 7.punkts*), vai arī, kad iestāde, kura ir tiesīga izdot administratīvos aktus, tos izdod jomā, kurā tā nav kompetenta. Jebkurā gadījumā administratīvā tiesa varētu pārbaudīt, vai lēmums pieņemts *ultra vires*, tikai tad, ja konkrēto jautājumu iestāde būtu noregulējusi administratīvā akta formā, rīkojoties administratīvā procesa ietvaros.

Tas saistāms ar to, ka ne jebkurš iestādes lēmums ir pārbaudāms administratīvajā tiesā. Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 103.panta pirmajai daļai administratīvā procesa tiesā būtība ir tiesas kontrole pār iestādes izdota administratīvā akta tiesiskumu vai lietderības apsvērumiem rīcības brīvības ietvaros. Minētā tiesību norma jāaplūko kopsakarā ar Administratīvā procesa likuma 184.pantu, kur atspoguļoti pieteikuma priekšmeta veidi, un 1.panta trešajā daļā norādīto administratīvā akta jēdziena skaidrojumu.

Līdz ar to administratīvā procesa kārtībā ir pārbaudāmi vienīgi tādi lēmumi, kas atbilst administratīvā akta pazīmēm. Attiecīgi no tā, vai iestādes pieņemtais lēmums atzīstams par administratīvo aktu, ir atkarīgs, vai pieteikums par tā atcelšanu vai tā atzīšanu par spēkā neesošu būs pakļauts administratīvo tiesu kontrolei.

[13] Izskatāmajā gadījumā, kā tas jau iepriekš norādīts, regulatora lēmums nav atzīstams par administratīvo aktu, jo tas ir pieņemts tāda normatīvā regulējuma ietvaros, kas vērsts uz strīda izskatīšanu civilprocesuālā, nevis administratīvā procesa kārtībā. Proti, regulators šādā gadījumā pilda ārpustiesas funkciju pirms vēršanās tiesā Civilprocesa likumā noteiktajā kārtībā, ja nav panākts risinājums pirmstiesas procesā (kādu no pusēm neapmierina regulatora sniegtā atbilde). Tātad regulators sev ar likumu piešķirto publisko varu pieņemt lēmumus, izšķirot civiltiesiskus strīdus, īsteno civiltiesisko attiecību ietvaros.

Tas, ka iestāde, darbojoties civiltiesisko attiecību ietvaros, ir izlēmusi arī jautājumus, kas, iespējams, ir ārpus tai piešķirtās kompetences, nepadara iestādes lēmumu par administratīvo aktu. Tas tikai nozīmē, ka, savas kompetences ietvaros izdodot uz civiltiesiska strīda noregulējumu vērstu lēmumu, iestāde ir pieļāvusi kļūdu. Šāda kļūda ir novēršama tā procesa ietvaros, kur tā ir pieļauta. Salīdzinājumam, kā tas izriet jau no iepriekš minētā, ja iestāde, rīkojoties administratīvā procesa ietvaros, izdod administratīvo aktu, bet *ultra vires* noregulē civiltiesiskus jautājumus, tad šāds lēmums būtu pārbaudāms administratīvajā tiesā, neskatoties uz to, ka saturiski ar lēmumu ir noregulēts civiltiesisks jautājums.

[14] Apgabaltiesa, norādot uz administratīvo tiesu kompetenci izskatīt šo lietu, ir uzsvērusi, ka lēmums ir saistošs privātpersonām – pieteicējai un trešajai personai. Tāpat tiesa ir norādījusi, ka jautājums par to, vai regulators ir rīkojies savas kompetences ietvaros, nav pakļauts vispārējās jurisdikcijas tiesas kontrolei. Vispārīgi apgabaltiesai ir taisnība.

Tomēr jāņem vērā, ka, pirmkārt, šie argumenti paši par sevi nevar kalpot par pamatu lietas izskatīšanai administratīvā procesa kārtībā. Administratīvajai tiesai ir tiesības izskatīt lietu vienīgi likumā noteiktajos gadījumos.

Otrkārt, likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” ir paredzēts mehānisms, kā puses var aizsargāt savas tiesības un vienlaikus pēc būtības novērst kļūdu, kuras, iespējams, pieļautas ārpustiesas strīdu izskatīšanas procesā, ietekmi uz civilprocesuālā strīda pusēm.

Proti, atbilstoši likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 35.4panta ceturtajai daļai, ja strīdā iesaistītā puse nav apmierināta ar regulatora lēmumu, tā ar prasības pieteikumu par strīda priekšmetu ir tiesīga vērsties tiesā vai šķīrējtiesā [Civilprocesa likumā](https://likumi.lv/ta/id/50500-civilprocesa-likums) noteiktajā kārtībā 30 dienu laikā no dienas, kad pieņemts lēmums par strīda izskatīšanu, un tiesa vai šķīrējtiesa šādu strīdu izskata pēc būtības. Atbilstoši minētā panta sestajai daļai regulatora lēmums nestājas spēkā, ja pēc regulatora lēmuma ir iesniegts prasības pieteikums par strīda priekšmetu, tas ir pieņemts izskatīšanai un strīds pēc būtības tiesā arī ticis izšķirts.

Līdz ar to strīdā iesaistītajām pusēm ir no tiesību normām izrietošas tiesības ar savu rīcību ietekmēt regulatora lēmuma spēkā esību. Īstenojot šīs tiesības un nododot konkrēto strīdu izskatīšanai vispārējās jurisdikcijas tiesai, zūd jebkāda tiesiska nepieciešamība veikt kontroli pār regulatora lēmuma tiesiskumu. Tā tas ir arī izskatāmajā gadījumā, jo pieteicēja par pārsūdzētajā lēmumā aplūkoto strīdus priekšmetu ar prasības pieteikumu ir vērsusies vispārējās jurisdikcijas tiesā (lieta Nr. C30629716).

[15] Ievērojot minēto, lieta nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā. Līdz ar to apgabaltiesas spriedums ir atceļams un tiesvedība lietā ir izbeidzama, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 282.panta 1.punktu.

[16] Regulatora kasācijas sūdzībā ir ietverta argumentācija par to, ka lieta nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā, kā arī lūgts izbeigt tiesvedību lietā, tādēļ šī kasācijas sūdzība ir apmierināma. Savukārt trešās personas kasācijas sūdzība, kurā ir ietverti vienīgi argumenti par lietu pēc būtības, ir noraidāma.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 129.1panta pirmās daļas 1.punktu, 282.panta 1.punktu, 348.panta pirmās daļas 3.punktu un 351.pantu, Senāts

**nosprieda**

Atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 30.novembra spriedumu un izbeigt tiesvedību lietā.

Atmaksāt Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijai drošības naudu 70 *euro*.

Spriedums nav pārsūdzams.