NORAKSTS
Lieta Nr. A42672507
A1841-09/11

SPRIEDUMS
Latvijas tautas vārdā

Rīgā 2009.gada 19.novembrī

Administratīvā rajona tiesa
šādā sastāvā: tiesnese Inga Putra,
piedaloties Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūras pārstāvei *R.B.*, pieteicējam *A.L.*, kura tiesību un tiesisko interešu aizstāvībai iesniegts tiesā pieteikums, un atbildētājas Latvijas Republikas pusē pieaicinātās iestādes Latvijas Republikas Ministru prezidenta pārstāvim *A.L.*,

atklātā tiesa sēdē izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta pēc Latvijas Republikas ģenerālprokurora J.Maizīša pieteikuma par Latvijas Republikas Ministru prezidenta 2007.gada 8.novembra rīkojuma Nr.560 „Par disciplinārsoda piemērošanu Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšniekam *A.L.*" atzīšanu par spēkā neesošu.

Aprakstošā daļa

[1] 2007.gada 29.novembrī Administratīvajā rajona tiesā saņemts Latvijas Republikas ģenerālprokurora J.Maizīša pieteikums par Latvijas Republikas Ministru prezidenta 2007.gada 8.novembra rīkojuma Nr.560 „Par disciplinārsoda piemērošanu Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšniekam *A.L.*" (turpmāk – Rīkojums) atzīšanu par spēkā neesošu. Latvijas Republikas ģenerālprokurors izmantojis Administratīvā procesa likuma 29.pantā paredzētās tiesības iesniegt tiesā pieteikumu, lai aizstāvētu privātpersonas tiesības un tiesiskās intereses.

Ar Administratīvās rajona tiesas tiesneses 2007.gada 6.decembra lēmumu pieteikums pieņemts un ierosināta administratīvā lieta.

[2] Ar Rīkojumu *A.L.* piemērots disciplinārsods – rājiens. Disciplinārsoda piemērošana pamatota ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[2.1] Valsts kontrole ir veikusi finanšu pārskata revīziju Nr.5-1-19/2006 "Par resora "Ministru kabinets" konsolidētā 2006.gada finanšu pārskata sagatavošanas pareizību" resora "Ministru kabinets" budžeta izpildītājiem, tai skaitā Ministru prezidenta pārraudzībā esošajā Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā. Valsts kontrole 2007.gada 7.jūnija revīzijas atzinumā Nr.15-SS sniegusi informāciju par ilgstoši pieļautajiem finanšu pārkāpumiem Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (turpmāk arī – KNAB) darbībā.

[2.2] Disciplinārlietas izmeklēšanas komisija, kas izveidota ar Ministru prezidenta 2007.gada 24.septembra rīkojumu Nr.471 "Par disciplinārlietas izmeklēšanas komisiju", 2007.gada 5.novembrī Ministru prezidentam iesniedza disciplinārlietas izmeklēšanas komisijas atzinumu, kurā secināts, ka KNAB finanšu līdzekļu uzskaitē un lietošanā *A.L.* nav nodrošinājis KNAB darbību atbilstoši spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem, kas regulē tiesības un pienākumus rīcībai ar operatīvo līdzekļu uzskaiti un izmantošanu.

[2.3] Disciplinārlietas izmeklēšanas komisija norādījusi, ka *A.L.* ir izdarījis disciplinārpārkāpumu, kas izpaužas kā prettiesiska rīcība, kas izdarīta aiz neuzmanības (nav paredzējis šādu seku iestāšanās iespēju, bet tās varēja paredzēt un tās bija jāparedz),

pieļaujot spēkā esošo normatīvo aktu neievērošanu KNAB finanšu līdzekļu uzskaitē un lietošanā. *A.L.* rīcība atbilst Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 25.panta pirmajai daļai, kas nosaka, ka KNAB amatpersonu un darbinieku sauc pie disciplināratbildības par citu normatīvo aktu neievērošanu amata pienākumu izpildē. Disciplinārlietas izmeklēšanas komisija ierosina Ministru prezidentam disciplināri sodīt KNAB priekšnieku *A.L.*, nosakot disciplinārsodu – rājiens.

[2.4] Disciplinārsoda piemērošana pamatota ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7.panta piekto daļu, 20.panta otro daļu, Administratīvā procesa likuma 4.pantu un 17.panta otro daļu, Valsts civildienesta ierēdņu disciplināratbildības likuma 19.panta pirmo daļu, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 25.panta pirmo daļu un otrās daļas 2.punktu.

[3] Latvijas Republikas ģenerālprokurors, izmantojot savas Prokuratūras likuma 19.panta trešajā daļā paredzētās tiesības, vērsies ar pieteikumu Administratīvajā rajona tiesā, norādot, ka Latvijas Republikas Ministru prezidentam nav disciplinārvaras pār KNAB priekšnieku, līdz ar to Rīkojums atzīstams par spēkā neesošu no tā pieņemšanas brīža.

Pieteikums pamatots ar turpmāk norādītajiem argumentiem.

[3.1] Ar Ministru prezidenta 2007.gada 24.septembra rezolūciju Nr.11-1/157 ierosināta disciplinārlieta pret KNAB priekšnieku *A.L.*. Rezolūcijas veidā pieņemtā lēmuma pamatā attiecībā uz disciplinārlietas ierosināšanu norādītas šādas tiesību normas – Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma (turpmāk arī – KNAB likums) 4.pants trešās daļas 4.punkts un 25.pants un Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk tekstā arī – VPIL) 36.pants.

[3.2] Disciplinārlietas ierosināšanai, pamatojoties uz minētajām normām, nav likumīga pamata. KNAB likuma 4.panta trešās daļas 4.punkts nosaka, ka KNAB priekšnieks ir KNAB finanšu līdzekļu rīkotājs un atbild par to izlietošanu, bet VPIL 36.panta pirmā daļa nosaka vispārīgu amatpersonas tiesību ierosināt disciplinārlietu par pārvaldes amatpersonu, attiecībā uz kuru tā ir augstāka amatpersona. Bez tam noteiks, ka lietu nosūta iestādes vadītājam.

[3.3] KNAB pārraudzību veic Ministru kabinets, savukārt saskaņā ar VPIL padotība pārraudzības formā nozīmē augstākas amatpersonas tiesības pārbaudīt zemākas amatpersonas lēmuma tiesiskumu un atcelt prettiesisku lēmumu, kā arī prettiesiskas bezdarbības gadījumā dot rīkojumu pieņemt lēmumu.

[3.4] KNAB nav tipiska valsta pārvaldes iestāde, kuras vadību ieceļ Ministru kabinets vai atsevišķs Ministru kabineta loceklis. Likumdevējs ir pieņēmis speciālu likumu un noteicis, ka pats likumdevējs lemj par vadītāja iecelšanu un atbrīvošanu no amata, neparedzot šīs iestādes vadītāja disciplināru sodīšanu un nenododot šo tiesību arī Ministru kabinetam.

[3.5] Tā kā KNAB likums ir speciālās tiesību normas pret VPIL vispārējām tiesību normām, tad VPIL normas piemērojamas tiktāl, cik tās neierobežo KNAB likuma normas. KNAB likums neparedz disciplinārlietu ierosināšanu pret KNAB priekšnieku, ko nevar uzskatīt par likuma formālu trūkumu, kuru var novērst, piemērojot VPIL 36.pantu.

[3.6] Likumdevēja mērķis attiecībā uz KNAB likuma regulējumu ir bijis paredzēt sevišķākas KNAB priekšnieka neatkarības garantijas. Analoģiskas neatkarības garantijas ir paredzētas arī attiecībā uz Satversmes aizsardzības biroja priekšnieku.

[3.7] Secināms, ka gadījumos, kad disciplinārlietas ierosināšana speciālajā likumā nav paredzēta, tās ierosināšana, vadoties no pārraudzības tiesībām, kas pašas par sevi neietver disciplināro varu, atzīstama par nelikumīgu.

[3.8] Atbildes rakstā uz prokurora protestu izdarītais secinājums, ka disciplināro varu ietver Ministru prezidenta deleģētā pārraudzība, ir nepareizs, jo pārraudzība pati par sevi neietver tiesības ne iecelt vai atcelt iestādes vadītāju, ne arī disciplināri sodīt. Pretēji atbildē norādītajam, ka likumdevējs ir paredzējis piemērot VPIL noteikto disciplinārlietu ierosināšanas kārtību attiecībā pret KNAB priekšnieku, VPIL nekādu disciplinārlietu ierosināšanas kārtību neparedz.

[3.9] Tiesiskās paļāvības principa piesaukšana attiecībā pret agrāk pret *A.L.* ierosinātām disciplinārlietām, lai attaisnotu agrāk Ministru prezidenta iedibināto praksi, ir nepamatota. Būtiskāk ir piemērot tiesiskuma principu. Bez tam, līdz šim gadījumam Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūrā netika saņemts iesniegums, kurā būtu apšaubīta Ministru prezidenta rīcība. Ģenerālprokuratūras pārstāvji nepievienojās disciplinārlietas komisijas izmeklēšanas atzinumam attiecībā uz disciplinārpārkāpuma esamību.

[4] 2008.gada 14.janvārī Administratīvajā rajona tiesā saņemti paskaidrojumi no Valsts kancelejas, kuros norādīts, ka pieteikums tiek atzīts par nepamatotu un noraidāmu, pamatojoties uz sekojošiem argumentiem.

[4.1] KNAB likums, kas satur speciālo regulējumu attiecībā pret valsts pārvaldi regulējošiem normatīvajiem aktiem nenosaka kārtību, kādā KNAB priekšnieku sauc pie disciplināratbildības. Ņemot vērā, ka vispārējā tiesību norma ir spēka tiktāl, cik to neierobežo speciālā tiesību norma, secināms, ka vispārējā regulējuma piemērošana attiecībā uz KNAB priekšnieka saukšanu pie disciplināratbildības, nav ierobežota.

[4.2] Valsts pārvalde ir organizēta vienotā hierarhiskā sistēmā. Neviena iestāde vai pārvaldes amatpersona nevar atrasties ārpus šīs sistēmas. Izņēmumu var veidot tikai Latvijas Republikas Satversmē īpaši atrunāti gadījumi, piemēram Valsts kontroles īpašais statuss. Valsts pārvaldē viena amatpersona ir padota citai. KNAB likumā paredzēts, ka KNAB ir Ministru kabineta pārraudzībā esoša valsts pārvaldes iestāde, savukārt KNAB nolikumā noteikts, ka KNAB ir Ministru prezidenta pārraudzībā esoša tiešās pārvaldes iestāde. Attiecībā uz tiešās pārvalde iestādi VPIL dod vispārīgu regulējumu.

[4.3] Atbilstoši VPIL regulējumam, valsts pārvaldes darbība ir pakļauta pārbaudei. VPIL normas jēga ir iestādes rīcības tiesiskuma kontrole. Prakse ir pierādījusi, ka tiesību norma zaudē efektivitāti, ja tās izpilde netiek kontrolēta un nav paredzētas juridiska rakstura sekas par tiesību normu neizpildi (atbildība).

[4.4] Salīdzinot VPIL 17.pantā noteikto, secināms, ka KNAB vadītāja veicamās funkcijas pilnībā atbilst KNAB likuma 4.panta trešajā daļā minētajām KNAB priekšnieka funkcijām. Šādā situācijā piemērojams VPIL, jo KNAB likums kā speciālā norma nepiedāvā izsmeļošu regulējumu, līdz ar to nav atzīstama par speciālo normu.

[4.5] Analizējot Saeimas 2002.gada 18.aprīļa sēdes stenogrammu, var secināt, ka Saeimas deputāti nav uzskatījuši KNAB par institūciju ar īpašu statusu valsts pārvaldes hierarhijā. Diskutējot par KNAB statusu, ir vērtēta KNAB pārraudzības forma, tai skaitā tas, kā pārraudzība izpaudīsies. Nav norādes par likumdevēja gribu izveidot kādu atšķirīgu pārraudzības kārtību. No stenogrammas redzams, ka vienīgā atšķirība pārraudzības īstenošanā, kas KNAB atšķir no citām tiešās pārvaldes iestādēm, ir tā, ka KNAB pārrauga nevis kāda no ministrijām, bet Ministru kabinets, un vadītāju ieceļ nevis Ministru kabinets, bet Saeima. Ir acīmredzami, ka likumdevēja mērķis ir bijis paaugstināt KNAB vadītāja politisko neatkarību. Ne KNAB likums, ne Saeimas materiāli nenorāda uz likumdevēja gribu neattiecināt vispārējās pārraudzības tiesības uz KNAB vai tā vadītāju.

[4.6] Atbilstoši vispārīgās tiesību normas subsidārai piemērojamībai, vispārīgo tiesību normu piemēro visos gadījumos, ja kāda cita norma nepiedāvā izsmeļošu regulējumu. Analizējot KNAB likumu, neviena no normām neliedz pret priekšnieku ierosināt disciplinārlietu. Tas attiecas arī uz KNAB likuma normām, kas reglamentē

disciplinārās atbildības jautājumus. Ja KNAB likuma 25.pantā nav noteikta kārtība, kādā disciplinārlietu ierosina pret KNAB priekšnieku, tad piemērojama vispārējā VPIL minētā disciplinārlietu ierosināšanas kārtība, nevis aizliegts ierosināt disciplinārlietu vispār. Šādam aizliegumam būtu jābūt īpaši atrunātam KNAB likumā.

[4.7] Šajā situācijā vērā ņemams ir juridiskās obstrukcijas aizlieguma princips, kas nosaka, ka nav pieļaujama iestādes vai amatpersonas nerīkošanās un lēmuma nepieņemšana situācijā, ja rīcībai vai lēmuma nepieņemšanai nav noteikts skaidrs normatīvais regulējums. Arī Administratīvā procesa likums (turpmāk arī – APL) paredz, ka iestāde un tiesa nedrīkst attiekties izlemt jautājumu, pamatojoties uz to, ka šis jautājums nav noregulēts ar likumu vai citu ārēju normatīvu aktu.

[4.8] Ģenerālprokuratūra nav noprotestējusi Rīkojumu, līdz ar to, lūdzot atzīt Rīkojumus par spēkā neesošu no izdošanas brīža, ir pārkāpusi Prokuratūras likuma 19.panta pirmo un trešo daļu.

[5] Ģenerālprokuratūras pārstāve tiesas sēdē prasījumu uzturēja uz pieteikumā minēto argumentu pamata. Papildus paskaidroja, ka prokurora protests sākotnēji Ministru prezidentam bija iesniegts par rezolūciju par disciplinārlietas ierosināšanu, pamatojoties uz to, ka Ministru prezidentam nav disciplinārvaras pār KNAB priekšnieku. Līdz ar to pieteikums tiesā arī iesniegts par rezolūcijas atzīšanu par prettiesisku. Taču pa šo laiku ir izdots Rīkojums, tāpēc ģenerālprokuratūra uztur pieteikumu par rīkojuma atzīšanu par prettiesisku uz tiem pašiem pieteikumā norādītajiem pamatiem.

KNAB uzbūvē ir iekļauti gan tipisku, gan patstāvīgu iestāžu elementi: tas atrodas Ministru kabineta padotībā, taču likumdevējs pats pieņēmis likumu par KNAB un pati Saeima lemj par KNAB vadītāja iecelšanu. Šādas iestādes Latvijā ir divas: KNAB un Satversmes aizsardzības birojs. KNAB ir Ministru kabineta pārraudzībā esoša iestāde. Tajā pašā laikā par KNAB vadītāju ieceļ amatā uz 5 gadiem un atbrīvo Saeima. Šo divu regulējumu esamība nosaka, ka KNAB nav tipiska valsts pārvaldes iestāde, un tās darbības noskaidrošanai nepietiek ar VPIL normām. Tas, ka vadītāju ieceļ un atbrīvo no amata Saeima, norāda uz likumdevēja mērķi paredzēt sevišķu viņa neatkarības garantiju, tas ir saistītas ar šīs iestādes uzdevumiem.

Ģenerālprokuratūras pārstāve norādīja uz Ministru kabineta pārraudzības apjomu. VPIL paredz 2 padotības formas. Minimālā padotības forma ir pārraudzība. Likuma izstrādāšanas gaitā, likumā bija papildus iekļauts teikums „pārraudzības attiecības konkrētajā gadījumā var ietvert arī papildus tiesības un pienākumus". Tomēr Saeima, skatot šo likumprojektu otrajā lasījumā, šādu teikumu svītroja. Publiskajā sfērā tiesību zinātnē pastāv viedoklis, ka pārraudzība kā tāda varētu saturēt disciplināro varu, bet tad tas ir jānorāda iestādes nolikumā vai citā normatīvajā aktā. Šajā gadījumā šādas tiesības nekur nav noteiktas. Šo viedokli uzturēja E.Levits Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā. Jēdziens „pārraudzība" neietver tiesības ne atcelt, ne iecelt personu amatā, ne arī realizēt disciplināro varu pār to. KNAB pārraudzības īstenošana ir nodota Ministru prezidentam. Savukārt šī te nodošana nedrīkst paplašināt likumā doto deleģējumu, tātad jāsaglabā pārraudzības apjoms, kāds noteikts likumā.

KNAB likumā uz priekšnieku attiecas 4.panta pirmā daļā un 5.panta septītā daļa par priekšnieka iecelšanu un atbrīvošanu no amata. Likuma 5.panta astotajā daļā noteikti gadījumi, kādos iespējams atstādināt KNAB priekšnieku no amata, proti, tiesības pieder tikai ģenerālprokuroram un tikai gadījumā, ja pret KNAB priekšnieku piemērots drošības līdzeklis apcietinājums vai uzsākta kriminālvajāšana. Ņemot vērā, ar likumu noteikto neatkarības garantiju, likumdevējs ir paredzējis noteiktus gadījumus, kuros ir vērtējama KNAB priekšnieka darbība. KNAB likums nesatur citas normas par priekšnieka atstādināšanu vai disciplināro sodīšanu, tāpēc šajā gadījumā nevaru piekrist rīkojuma

izdevēja uzskatam, ka tā ir tiesību normu sistēmas nepilnība, kas ļauj piemērot vispārīgās tiesību normas analoģiju principus, lai tiktu panākts mērķis – sodīt KNAB priekšnieku.

Būtiska uzmanība vēršama uz jautājumu, lai izpildītu APL 250.panta otro daļu, respektīvi, uz Rīkojuma pamatojumu. Administratīvais akts pamatots ar VPIL normām, kas attiecas uz padotības formu. Šī padotības forma neiekļauj disciplināro varu. Ir atsauce arī APL normām, kas nosaka vispārējos tiesību principus administratīvajā procesā, tātad piemērojot visus principus, lai gan paskaidrojumos vēlāk ir minēts efektivitātes un tiesiskuma princips. Ir atsauce uz normu, kas atļauj piemērot analoģiju, ja ir konstatēta nepilnība tiesību sistēmā. Tiesiskuma princips noteic, ka iestādes un tiesas rīcībai jāatbilst tiesību normām, iestāde un tiesa darbojas normatīvajos aktos noteikto pilnvaru ietvaros un savas pilnvaras var izmantot tikai atbilstoši pilnvarojuma jēgai un mērķim. Tieši tiesiskuma princips tiek pārkāpts, nevis principa ievērošanai šis administratīvais akts izdots.

Nekādas nepilnības šajā tiesību sistēmā nav un analoģijas piemērošanai šajā gadījumā nebija nekāda pamata. Tādā veidā tika panākta iespēja, ka var atsaukties uz Valsts civildienesta ierēdņu disciplināratbildības likumu kā likumu pēc analoģijas, kaut arī šā likuma 19.panta pirmā daļa regulē tikai jautājumu par disciplinārās lietas ierosināšanu pret ierēdni, par kādu nav atzīstams KNAB priekšnieks.

Pēdējā atsauce ir uz KNAB likuma 25.panta pirmo daļu un otrās daļas 2.punktu. Minētā tiesību norma noteic KNAB priekšnieka tiesības ierosināt disciplinārās lietas attiecībā uz KNAB darbiniekiem. Tur nav minēts, ka šo normu varētu attiecināt uz pašu KNAB.

Valsts kancelejas paskaidrojumos ir pareizi norādīts, ka KNAB likums satur speciālo regulējumu attiecībā pret valsts pārvaldes iekārtu regulējošiem normatīvajiem aktiem un atzīts, ka tas nenosaka kārtību, kādā KNAB priekšnieku sauc pie disciplinārās atbildības. Tāpat VPIL attiecībā uz KNAB dot tikai vispārīgu regulējumu, tomēr vienlaicīgi tiek atzīts, ka piemērojama vispārējā norma, jo speciālā norma nepiedāvā izsmeļošu regulējumu un tāpēc tā vispār nav atzīstama par speciālo tiesību normu. Paskaidrojumos viens teikums runā pretī otram teikumam, jo rīkojuma izdošana ir balstīta tikai uz vispārīgām normām, speciālās vispār tiek ignorētas. Oponējot tam, ka disciplinārlietas ierosināšanai un saukšanai pie atbildības ir piemērota likumā noteiktā kārtība, jāuzsver, ka VPIL arī nav noteikta kārtība, kādā ierosina disciplinārlietu pret valsts pārvaldes amatpersonām. Tur ir tikai nosauktas augstākās amatpersonas tiesības ierosināt disciplinārlietu pret zemākstāvošu amatpersonu, līdz ar to nav pamata secināt, ka piemērojams VPIL attiecībā uz kārtību, kādā ir ierosināma disciplinārlieta pret KNAB priekšnieku.

[6] *A.L.* (turpmāk arī – pieteicējs) savos paskaidrojumos pilnībā pievienojās Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūras pārstāves argumentiem. Papildus norādīja, ja tiesa nonāk pie secinājuma, ka Ministru prezidentam ir disciplinārā vara, tad jāvērtē ceļš, kādā Ministru prezidents nonācis pie rīkojuma izdošanas, proti, jāizvērtē visu procedūru, kā arī disciplinārpārkāpuma esamību.

[7] Atbildētāja pārstāvis tiesas sēdē pieteikumu neatzina uz paskaidrojumos norādīto argumentu pamata. Papildus akcentēja argumentus, kas liecina par Ministru prezidenta disciplinārās varas pastāvēšanu attiecībā uz KNAB priekšnieku.

Attiecībā pret KNAB priekšnieku Ministru prezidents ir augstākā amatpersona. Tas savukārt pamato Ministru prezidenta tiesību ierosināt disciplinārlietu pret KNAB priekšnieku, pamatojoties uz VPIL 36.panta pirmo daļu.

Apstāklis, ka KNAB likumā nav paredzēta disciplinārlietas ierosināšana un soda piemērošana KNAB priekšniekam nenorāda uz to, ka disciplinārlietas ierosināšana un soda

piemērošana KNAB priekšniekam nav pieļaujama, bet nepārprotami norāda uz to, ka šajā gadījumā ir piemērojams vispārīgais regulējums.

No likuma „Par Likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kartību un spēkā esamību" 8.panta trešās daļas secināms, ka KNAB likumā attiecībā uz disciplinārlietas ierosināšanu pret KNAB priekšnieku un tā sodīšanas, regulējuma neesamība liecina par vispārīgā regulējuma neierobežotu piemērošanu, jo speciālā norma neierobežo vispārīgo normu. Ja likumdevēja griba būtu vērsta uz disciplinārlietas ierosināšanas pret KNAB priekšnieku un viņa sodīšanas neiespējamību, tad speciālajā likumā būtu konkrēti pateikts, ka disciplinārlietas ierosināšana pret KNAB priekšnieku un viņa disciplinārā sodīšana nav pieļaujama un būtu paredzēts cits tiesiskais mehānisms KNAB priekšnieka atbildības nodrošināšanai. Mūsu gadījumā KNAB likums šādu regulējumu neparedz, radot iespēju neierobežoti izmantot vispārīgo regulējumu. Apstāklis, ka KNAB priekšnieku amatā ieceļ un atbrīvo no amata Saeima, gandrīz neierobežo augstākās amatpersonas tiesības realizēt normatīvajos aktos atrunāto disciplināro varu. Ierobežojums ir saskatāms tikai tāda soda piemērošanā, kā atbrīvošana no amata.

Apstāklis, ka Ministru prezidents nav nosūtījis ierosināto disciplinārlietu iestādes vadītājam, šādā veidā precīzi neizpildot VPIL 36.panta pirmās daļas otrā teikuma prasības, neliecina par to, ka attiecībā uz KNAB priekšnieku nav piemērojams VPIL 36.pants, bet liecina, par to, ka minētā norma ir piemērojama tiktāl, cik tas ir teorētiski un faktiski iespējams. Minēto normu precīzi nevar izpildīt arī KNAB priekšnieks, jo arī viņš nevarēs nosūtīt ierosinātu disciplinārlietu iestādes vadītājam, jo viņš pats ir iestādes vadītājs.

Pēc VPIL spēkā stāšanās KNAB likums bija grozīts vairākas reizes un grozījumu rezultātā tajā netika iestrādāts regulējums attiecībā uz KNAB priekšnieka disciplināro atbildību. KNAB 2007.gadā bija iesniedzis Valsts kancelejā izskatīšanai pēc būtības Valsts sekretāru sanāksmē likumprojektu „Grozījumi KNAB likumā" kas bija izsludināts Valsts sekretāru sanāksmē 2007.gada 21.jūnijā. Minētais likumprojekts paredzēja iekļaut KNAB likuma konkrētu noregulējumu attiecībā uz disciplinārlietu izmeklēšanu un paredzētu iespēju uz disciplinārlietas izmeklēšanas laiku atstādināt no amata pienākumu izpildes KNAB amatpersonu. Iespēja atstādināt no amata pienākumu pildīšanas bija paredzēta arī attiecībā uz KNAB priekšnieku, ko bija paredzēts darīt ar Ministru prezidenta lēmumu. Neilgu laiku pēc disciplinārlietas ierosināšanas, KNAB atsauca minēto likumprojektu bez īpašas argumentācijas.

2007.gada 23.novembrī Administratīvā rajona tiesa ir pasludinājusi spriedumu lietā NR.A42395706. Pieteicējs bija *A.L.* kā KNAB priekšnieks, atbildētājs Ministru prezidents strīdā par disciplinārsoda piemērošanu. No sprieduma secināms, ka tiesa jau ir vērtējusi Ministru prezidenta disciplinārās varas esamību attiecībā uz KNAB priekšnieku un ir atzinusi tās esamību.

Atbildētāja pārstāvis atzina, ka ir problēma ar pašreizējā regulējuma sarežģītumu un tā piemērošanu.

Motīvu daļa

[8] Tiesa, noklausoties administratīvā procesa dalībnieku paskaidrojumus, pārbaudot lietas materiālus, atzīst, ka pieteikums ir pamatots un apmierināms.

[9] Tiesa lietā konstatē šādus faktiskos apstākļus.

[9.1] 2007.gada 24.septembrī Ministru prezidents A.Kalvītis ar rezolūciju Nr.111-1/157 ierosinājis disciplinārlietu pret KNAB priekšnieku *A.L.* par viņa rīcību, pieļaujot būtisku pārkāpumus KNAB finanšu līdzekļu uzskaitē un izlietošanā *(lietas 12.lapa).*

[9.2] 2007.gada 18.oktobrī ģenerālprokurors J.Maizītis Ministru prezidentam iesniedzis protestu, norādot, ka rezolūcijā ietvertais rīkojums ierosināt disciplinārlietu neatbilst likumam *(lietas 13.lapa).*

[9.3] 2007.gada 29.oktobrī ģenerālprokuroram sniegta atbilde, ka Ministru prezidenta rezolūcija, ar kuru ierosināta disciplinārlieta pret *A.L.* un viņa atstādināšana no amata pienākumu izpildes uz disciplinārlietas izmeklēšanas laiku atbilst valsts pārvaldē esošajai praksei, ir tiesiska un atbilstoša spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem *(lietas 21.-22.lapa).*

[9.4] 2007.gada 8.novembrī Ministru prezidents izdod rīkojumu Nr.560, ar kuru piemēro KNAB priekšniekam *A.L.* disciplinārsodu – rājienu *(lietas 23.-26.lapa).*

[10] Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūras pārstāvis un pieteicējs lūdz atzīt Rīkojumu par spēkā neesošu no pieņemšanas brīža, pamatojoties uz to, ka Ministru prezidentam nav disciplinārās varas pār KNAB priekšnieku.

APL 74.panta pirmās daļas 2.punktā paredzēts, ka administratīvais akts nav spēkā, ja to izdevusi iestāde, kurai konkrētā administratīvā akta izdošana nav piekritīga (..).

Ņemot vērā, ka lietā pastāv strīds par Ministru prezidenta disciplinārvaras esamību pār KNAB priekšnieku, tiesai jāpārbauda, vai Ministru prezidents ierosinājis disciplinārlietu un saucis pieteicēju pie disciplināratbildības, ievērojot likumos noteikto kompetenci.

[11] Disciplinārlietas ierosināšana pamatota ar VPIL 36.pantu, kas noteic, ka amatpersona var ierosināt disciplinārlietu par pārvaldes amatpersonu, attiecībā uz kuru tā ir augstāka amatpersona (..).

Rīkojums pamatots ar VPIL 7.panta piekto daļu, 20.panta otro daļu, APL 4.pantu un 17.panta otro daļu, Valsts civildienesta ierēdņu disciplināratbildības likuma 19.panta pirmo daļu un KNAB likuma 25.panta pirmo daļu un otrās daļas 2.punktu.

APL 4.pants uzskaita administratīvajā procesā piemērojamos vispārējos tiesību principus. Savukārt APL 17.panta otrā daļa noteic, ka, ja iestāde vai tiesa konstatē tiesību sistēmā nepilnību, tā var šo nepilnību novērst, arī lietojot analoģijas metodi, tas ir, sistēmiski analizējot līdzīgu gadījumu tiesisko regulējumu un šīs analīzes rezultātā konstatētos tiesību principus piemērojot konkrētajā gadījumā. Ar analoģiju nedrīkst pamatot tādu administratīvo aktu, kurš ierobežo adresāta cilvēktiesības.

Valsts civildienesta ierēdņu disciplināratbildības likuma 19.panta pirmā daļa paredz disciplinārlietas ierosināšanas pamatus civildienesta ierēdnim.

VPIL 7.panta piektā daļa noteic, ka pārraudzība nozīmē augstākas iestādes vai amatpersonas tiesības pārbaudīt zemākas iestādes vai amatpersonas lēmuma tiesiskumu un atcelt prettiesisku lēmumu, kā arī prettiesiskas bezdarbības gadījumā dot rīkojumu pieņemt lēmumu. Savukārt VPIL 20.pants otrā daļa noteic, ka Ministru prezidentam, Ministru prezidenta biedram vai citam Ministru kabineta loceklim viņam tieši padotajā valsts pārvaldes iestādē ir tāda pati kompetence kā ministram ministrijā (19.pants), ja normatīvajos aktos nav noteikts citādi.

KNAB likuma 25.pants noteic par kādiem pārkāpumiem pie disciplināratbildības saucamas KNAB amatpersonas un darbinieki, nosakot konkrētus disciplinārsodus. Minētajā pantā noteikts, ka disciplinārlietas ierosināšanas, izskatīšanas un disciplinārsoda piemērošanas kārtību nosaka KNAB priekšnieks.

[12] Izvērtējot minēto tiesību normu saturu un lietas dalībnieku paskaidrojumus, tiesa nonāk pie secinājuma, ka lietā nav strīda par to, ka KNAB likums nenosaka kārtību,

kādā pie disciplinārās atbildības saucams KNAB priekšnieks, kā arī nav strīda par to, ka likums to tieši neaizliedz. Lietā nav strīda par to, ka Ministru prezidents ir KNAB priekšniekam augstāka amatpersona, taču lietā ir strīds par to vai Ministru prezidenta pārraudzība pār KNAB priekšnieku papildus VPIL 7.panta piektajā daļā noteiktajam pārraudzības saturam nozīmē arī disciplinārvaru.

[13] Tiesa piekrīt lietas dalībnieku viedoklim, ka nevienā no tiesību normām nav paredzēts tiešs regulējums, uz kāda pamata un kādā procesuālā kārtībā pie disciplināratbildības būtu saucams KNAB priekšnieks, pie tam nav tieši noteikts, kas KNAB priekšnieku var saukt pie disciplināratbildības un kā kompetencē ietilps disciplinārlietu ierosināt. Tiesa nonāk pie secinājuma, ka konkrētā jautājuma risinājumam trūkst tiesiskā regulējuma.

Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra norāda, ka likumdevēja mērķis ir bijis noteikt lielāku KNAB priekšnieka neatkarību, ar nodomu nepakļaujot KNAB priekšnieku disciplināratbildībai.

Savukārt atbildētāja pārstāvis norāda, ka KNAB likumā pastāv robs, taču tas aizpildāms ar vispārējo regulējumu, proti VPIL normām, tai pat laikā atzīstot, ka arī tās nav pietiekamas. Minētā iemesla dēļ KNAB likuma robs aizpildāms, piemērojot analoģiju un juridiskās obstrukcijas aizlieguma principu. Ņemot vērā, ka KNAB likumā nav tieši noteikts, ka KNAB priekšnieks nav saucams pie disciplināratbildības, tas liecina par to, ka likumdevējs attiecībā uz KNAB priekšnieka saukšanu pie disciplinārās atbildības nekādi nav ierobežojis vispārējās kārtības piemērošanu.

[14] Tiesa, ņemot vērā abu pušu argumentu, nonāk pie secinājuma, ka lietā nav izšķirošas nozīmes tam, vai likumdevējs, neiekļaujot KNAB likumā speciālas normas par KNAB priekšnieka saukšanu pie atbildības, tieši paredzējis disciplināratbildības izslēgšanu, vai arī KNAB likumā pieļauts robs, kurš būtu aizpildāms ar vispārējo tiesību normu piemērošanu.

Taču tiesas ieskatā ir norādāms, ka, sastopoties ar likuma nepilnību, ne vienmēr ir izdarāms secinājums, ka šāda nepilnība ir pretēji likuma plānam. Var būt situācijas, kur likuma nepilnība ir apzināts likumdevēja lēmums, jo likumdevējs nav vēlējies kādu dzīves situāciju regulēt tiesību normā. Šādā gadījumā tiesību piemērotajam nav pamata izdarīt analoģijas slēdzienu, bet ir jāizdara slēdziens par pretējo *(argumentum e contrario, argumentum e silentio) (skat. Neimanis J. Tiesību tālākveidošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2006., 125.lpp.).*

Tiesai ir jāatbild uz jautājumu, vai, neesot tiesiskajam regulējumam un pastāvot likuma robam, amatpersona drīkst pieņemt nelabvēlīgu administratīvo aktu, pamatojoties uz analoģiju.

[15] Tiesa nevar piekrist atbildētāja viedoklim, ka KNAB priekšnieku nebūtu iespējams saukt pie disciplināratbildības tikai tad, ja tas būtu tieši noteikts KNAB likumā. Analoģijas slēdzienam ir prioritāte salīdzinājumā ar slēdzienu par pretējo privātajās tiesībās. Savukārt publiskajās tiesībās - gluži pretēji, prioritāte būtu slēdzienam par pretējo, jo šeit darbojas tieši pretējs princips: viss, kas nav atļauts, ir aizliegts, savukārt, privāttiesībās: viss, kas nav aizliegts, ir atļauts *(skat. Neimanis J. Tiesību tālākveidošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2006., 134.lpp.).*

Ņemot vērā principu – viss, kas nav atļauts, ir aizliegts, KNAB likuma regulējums būtu piemērojams tādējādi, ka KNAB priekšnieka saukšana pie disciplināratbildības ir aizliegta, jo tā nav speciāli atļauta.

[16] Tiesa nevar piekrist, ka Latvijas Republikas Ministru prezidenta disciplinārvara pati par sevi izriet no VPIL paredzētās pārraudzības formas. Tiesa nevar piekrist, ka KNAB

priekšnieks saucams pie disciplināratbildības, pamatojoties uz APL 17.panta otro daļu, kas paredz analoģijas piemērošanu.

Vispārējo tiesību pamatprincips *nulla poena sine lege (nav soda bez likuma)* liedz saukt personu arī pie disciplināratbildības un piemērot disciplinārsodu, ja nav attiecīgas likuma normas, bet atbilstības tiesisko seku piemērošana analoģijas ceļā nav pieļaujama *(skat. Neimanis J. Tiesību tālākveidošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2006,. 149.lpp.).*

[17] Saskaņā ar likuma atrunas principu, kas nostiprināts arī APL 11.pantā, iestāde var izdot privātpersonai nelabvēlīgu administratīvo aktu vai veikt faktisku rīcību uz Satversmes, likuma, kā arī uz starptautisko tiesību normas pamata. Likuma atrunas princips attiecas uz publisko pārvaldi, ja tā iejaucas privātpersonas tiesību sfērā un ierobežo tās brīvības vai īpašumu, proti, ja iestāde uzliek privātpersonai pienākumu vai apgrūtinājumu *(Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 9.Aufl. München: Beck, 1994., S. 101).* Analoģija šajā gadījumā nav pieļaujama. *(sal. Stelkens/Bonk/Sachs. Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 7.Aufl., München: Beck, 2008., S.1283, Rn 54) (skat. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2009.gada 16.marta sprieduma lietā Nr.SKA-30/2009 10.punktu).*

Pārsūdzētais administratīvais akts pieteicējam ir nelabvēlīgs, jo rīkojumam par rājiena izteikšanu ir sodošs raksturs. Likuma atrunas princips ierobežo jebkura nelabvēlīga administratīvā akta izdošanu, neesot Satversmes, likuma vai starptautisko tiesību normu pilnvarojumam.

Tā kā konstatēts, ka nevienā no tiesību normām, uz kuru pamata pieteicējs saukts pie disciplināratbildības, nav paredzēti pārkāpumi, par kādiem KNAB priekšnieks būtu saucams pie disciplināratbildības, nav paredzēti disciplināratbildības veidi, kā arī disciplinārlietas ierosināšanas kārtībā un personas, kuru kompetencē ietilptu šādu jautājumu izlemšana, analoģija konkrētajā gadījumā nav piemērojama.

[18] Kā atzīts tiesu praksē, tiesa, ievērojot ekonomijas principu, var spriedumā detalizēti neatrunāt jebkuru lietas dalībnieku argumentus. Tiesai ir atļauts izvērtēt argumentus, kurus tā uzskata par nozīmīgiem no tiesību viedokļa. Līdz ar to tiesa neatrunās visus Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūras, pieteicēja un atbildētāja argumentus, jo tiem nav izšķirošas nozīmes, lemjot lietu pēc būtības, un tie vairs nevar ietekmēt lietas izskatīšanas rezultātu.

[19] Ievērojot spriedumā minētos apsvērumus, tiesa atzīst, ka Rīkojums ir spēkā neesošs no tā pieņemšanas brīža, līdz ar to Latvijas Republikas ģenerālprokurora un pieteicēja pieteikums ir apmierināms.

Rezolutīvā daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 246.-251., 253.panta pirmo daļu, 289.-291.pantu, Administratīvā rajona tiesa

nosprieda

apmierināt Latvijas Republikas ģenerālprokurora J.Maizīša pieteikumu.

Atzīt par spēkā neesošu Latvijas Republikas Ministru prezidenta 2007.gada 8.novembra rīkojumu Nr.560 „Par disciplinārsoda piemērošanu Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšniekam *A.L.*" **ar tā pieņemšanas dienu.**

Spriedumu var pārsūdzēt divdesmit dienu laikā no sprieduma sastādīšanas dienas Administratīvajā apgabaltiesā, iesniedzot apelācijas sūdzību Administratīvās rajona tiesas Rīgas tiesu namā.

Spriedums sastādīts 2009.gada 19.novembrī.

Tiesnese (paraksts) I.Putra

NORAKSTS PAREIZS
Administratīvās rajona tiesas
Tiesnese I.Putra
Rīgā, 2009.gada 19.novembrī