ECLI:LV:AT:2024:1030.A420223323.12.L
Lieta Nr. A420223323, SKA-716/2024
Administratīvo lietu departaments

Latvijas Republikas Senāts
LĒMUMS
Rīgā 2024.gada 30.oktobrī

Senāts šādā sastāvā: senatore referente Diāna Makarova, senatori Vēsma Kakste un Jānis Pleps

rakstveida procesā izskatīja /pers. A/ blakus sūdzību par Administratīvās rajona tiesas 2024.gada 12.jūnija lēmumu, ar kuru nolemts izbeigt tiesvedību administratīvajā lietā, kas ierosināta, pamatojoties uz /pers. A/ pieteikumu par Daugavpils Universitātes Satversmes sapulces 2023.gada 14.aprīļa lēmuma (sēdes protokols Nr. 1) atcelšanu.

Aprakstošā daļa

[1] Pieteicēja /pers. A/ piedalījās konkursā uz Daugavpils Universitātes rektora amatu. Ar Daugavpils Universitātes Satversmes sapulces 2023.gada 14.aprīļa lēmumu (sēdes protokols Nr. 1) rektora amatā Daugavpils Universitātē uz pieciem gadiem ievēlēts cits kandidāts – šajā lietā trešās personas statusā pieaicinātais /pers. B/. Pieteicēja amatā netika ievēlēta.

Pieteicēja vērsās Administratīvajā rajona tiesā ar pieteikumu par lēmuma atzīšanu par prettiesisku un atcelšanu.

[2] Ar Administratīvās rajona tiesas tiesneša 2023.gada 4.oktobra lēmumu pieteikums pieņemts un ierosināta administratīvā lieta par lēmuma atcelšanu, prasījums par lēmuma prettiesiskumu nav atzīts par atsevišķu prasījumu. Savukārt ar Administratīvās rajona tiesas 2024.gada 12.jūnija lēmumu tiesvedība lietā izbeigta, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 1.punktu, jo lieta nav izsakāma administratīvā procesa kārtībā.

Tiesas lēmums pamatots ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[2.1] Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 2.panta 2.punktam, 103.panta pirmajai daļai un 184.pantam administratīvo tiesu kontrolei ir pakļautas tādas izpildvaras darbības, kas attiecas uz konkrētām publiski tiesiskajām attiecībām starp valsti un privātpersonu. Viena no administratīvā akta pazīmēm ir tā izdošana publisko tiesību jomā (Administratīvā procesa likuma 1.panta trešā daļa). Administratīvais akts ir arī lēmums par amatpersonas vai iestādei īpaši pakļautas personas tiesiskā statusa nodibināšanu, maiņu, izbeigšanu un šīs personas disciplināro sodīšanu, kā arī cits lēmums, ja tas būtiski ierobežo amatpersonas vai iestādei īpaši pakļautas personas cilvēktiesības. Tomēr par administratīvo aktu nav uzskatāms lēmums, ar kuru publiska persona kā jebkurš darba devējs izraugās vakantam amatam atbilstošu pretendentu, ar kuru saskaņā ar tiesību normām noslēdzams darba līgums.

[2.2] No Augstskolu likuma un Daugavpils Universitātes Satversmes skaidri izriet, ka ar Daugavpils Universitātes rektoru dibināmas darba tiesiskās attiecības. Secīgi lēmums par rektora ievēlēšanu ir viens no lēmumiem, kas vērsts uz darba tiesisko attiecību nodibināšanu un tādējādi nav uzskatāms par administratīvo aktu. Šā iemesla dēļ pārsūdzētais Daugavpils Universitātes Satversmes sapulces lēmums nav uzskatāms par administratīvo aktu, tātad nav arī pārsūdzams administratīvā procesa kārtībā.

[2.3] Senāta 2016.gada 27.jūlija lēmumā lietā Nr. SKA-1251/2016, 670012016, paustās atziņas uz izskatāmo lietu nav attiecināmas, jo ir mainījies tiesiskais regulējums. Šobrīd Augstskolu likums skaidri paredz, ka ar rektoru tiek slēgts darba līgums.

[3] Pieteicēja par tiesas lēmumu iesniedza blakus sūdzību.

Blakus sūdzībā norādīts, ka ir nepamatots tiesas secinājums, ka augstskolas satversmes sapulces lēmums par rektora ievēlēšanu nav administratīvais akts. Minētais lēmums atbilst Administratīvā procesa likuma 1.panta trešajā daļā norādītajām administratīvā akta pazīmēm. Saskaņā ar Augstskolu likuma 17.panta pirmo, otro un trešo daļu un Daugavpils Universitātes Satversmes 2.punktu rektors darbojas publisko tiesību jomā, kā arī lēmums par viņa ievēlēšanu amatā tiek pieņemts publisko tiesību jomā. Tiesa nepamatoti atkāpās no Senāta 2016.gada 27.jūlija lēmuma lietā Nr. SKA-1251/2016, 670012016, 8.punktā norādītā, ka augstskolas rektors ir amatpersona Administratīvā procesa likuma 1.panta trešās daļas izpratnē un attiecības, kas tiek dibinātas ar rektoru, uzskatāmas par publiski tiesiskajām attiecībām, nevis darba tiesiskajām attiecībām, pat ja praksē pēc rektora apstiprināšanas ar viņu tiek slēgts darba līgums.

Motīvu daļa

[4] Tiesas lēmumā norādīts, ka attiecības starp rektoru un augstskolu ir darba tiesiskās attiecības, tāpēc tās nav pakļautas administratīvo tiesu kontrolei.

Senāts turpmāk norādīto apsvērumu dēļ šādam tiesas secinājumam nepiekrīt.

[5] Daugavpils Universitāte ir valsts dibināta universitāte. Valsts dibinātas augstskolas rektora ievēlēšanas kārtību regulē Augstskolu likuma 17.pants.

17.panta trešā daļa noteic, ka valsts augstskolas (izņemot Latvijas Nacionālo aizsardzības akadēmiju) rektora amata kandidātus atklāta starptautiska konkursa rezultātā izraugās augstskolas padome.

17.panta ceturtā daļa noteic: ja valsts augstskolas satversme paredz satversmes sapulces izveidošanu, augstskolas padome virza konkursa rezultātā izraudzītu vienu vai vairākus rektora amata kandidātus rektora ievēlēšanai satversmes sapulcē. Rektors ir ievēlēts, ja par to nobalso vairāk nekā puse no visiem augstskolas satversmes sapulces locekļiem. Ja padomes virzītie viens vai vairāki kandidāti satversmes sapulcē negūst balsu vairākumu, tad

padome virza vēl vienu no konkursa rezultātā izraudzītajiem rektora amata kandidātiem rektora ievēlēšanai satversmes sapulcē. Ja arī šis rektora amata kandidāts satversmes sapulcē negūst balsu vairākumu, augstskolas padome sešu mēnešu laikā rīko jaunu atklātu starptautisku konkursu, lai izraudzītos nākamo rektora amata kandidātu.

17.panta piektā daļa noteic: ja valsts augstskolas satversme neparedz satversmes sapulces izveidošanu, konkursa rezultātā izraudzītu rektora amata kandidātu ievēlē augstskolas padome. Rektors ir ievēlēts, ja par to nobalso vismaz divas trešdaļas no visiem augstskolas padomes locekļiem.

Savukārt Augstskolu likuma 14.^{2}panta pirmās daļas 12.punkts noteic: ja rektors tiek ievēlēts, augstskolas padome slēdz ar rektoru darba līgumu.

Pamatojoties uz minētajām Augstskolu likuma normām, Senāts citā lietā ir norādījis, ka rektora ievēlēšanai ir vairāki posmi. Pirmajā posmā augstskolas padome izsludina starptautisku konkursu, kura rezultātā izraugās rektora amata kandidātus. Šajā posmā padome izvērtē pretendentu atbilstību profesionālajiem nosacījumiem. Otrais posms ir rektora ievēlēšana amatā. Ja valsts augstskolas satversme paredz satversmes sapulces izveidošanu, konkursā izraudzītos rektora amata kandidātus tālāk virza rektora ievēlēšanai satversmes sapulcē. Savukārt, ja neparedz, tad rektora kandidātu ievēl pati padome. Attiecīgi kandidāts kļūst par rektoru ar ievēlēšanas brīdi un galarezultātā ar viņu tiek noslēgts darba līgums (*Senāta 2024.gada 27.septembra lēmuma lietā Nr. SKA-578/2024, ECLI:LV:AT:2024:0927.SKA057824.4.L, 5.punkts*).

[6] Augstskolu likuma 4.panta pirmā un otrā daļa noteic, ka augstskolas ir autonomas augstākās izglītības un zinātnes institūcijas ar pašpārvaldes tiesībām. Augstskolu autonomiju raksturo akadēmiskā brīvība un varas un atbildības sadale starp valsts institūcijām un augstskolu, starp augstskolas dibinātāju un tās lēmējinstitūcijām. Augstskolas autonomija izpaužas tās tiesībās brīvi izvēlēties augstskolas dibinātāja izvirzīto uzdevumu īstenošanas veidus un formas, kā arī atbildībā par augstskolā iegūtās izglītības un īstenotās zinātniskās un radošās darbības kvalitāti, demokrātisma principu ievērošanu, mērķtiecīgu un racionālu finanšu un materiālo resursu izmantošanu.

Augstskolu likuma 3.panta 1.^{1} un 1.^{2}daļa paredz, ka augstskolas dibinātājs nosaka augstskolas stratēģisko specializāciju, lai izraudzītajās zinātnes jomās augstskolas studiju un pētniecības darbībā tiktu sasniegta starptautiski atzīta izcilība un atbilstība sabiedrības vajadzībām un prasībām. Valsts dibinātai augstskolai Ministru kabinets stratēģiskās specializācijas jomas nosaka, pamatojoties uz politikas plānošanas dokumentos noteiktajām politikas plānošanas cikla prioritātēm tautsaimniecības un sabiedrības attīstībai, ņemot vērā augstskolas darbības rezultātu progresa izvērtējumu par iepriekšējo plānošanas periodu un attīstības potenciālu.

Augstskolu likuma 7.panta pirmā daļa noteic, ka valsts dibinātas augstskolas (izņemot Latvijas Nacionālo aizsardzības akadēmiju) ir atvasinātas publiskas personas.

Atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1.panta 2.punktam atvasināta publiska persona ir pašvaldība vai cita ar likumu vai uz likuma pamata izveidota publiska persona. Tai ar likumu piešķirta sava autonoma kompetence, kas ietver arī sava budžeta veidošanu un apstiprināšanu. Tai var būt sava manta. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta pirmajā daļā noteikts, ka valsts pārvalde ir pakļauta likumam un tiesībām. Tā darbojas normatīvajos aktos noteiktās kompetences ietvaros. Valsts pārvalde savas pilnvaras var izmantot tikai atbilstoši pilnvarojuma jēgai un mērķim. Atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta piektajai daļai valsts pārvalde savā darbībā ievēro labas pārvaldības principu. Tas ietver atklātību pret privātpersonu un sabiedrību, datu aizsardzību, taisnīgu procedūru īstenošanu saprātīgā laikā un citus noteikumus, kuru mērķis ir panākt, lai valsts pārvalde ievērotu privātpersonas tiesības un tiesiskās intereses.

Ņemot vērā minēto tiesisko regulējumu, Senāts atzinis, ka augstskolas tiek dibinātas, lai tās zinātnes jomās studiju un pētniecības darbā sasniegtu mērķus, kas atbilstu sabiedrības vajadzībām un prasībām. Valsts dibinātai augstskolai jāsasniedz tādi stratēģiskās specializācijas mērķi, ko Ministru kabinets noteicis politikas plānošanas dokumentos tautsaimniecības un sabiedrības attīstībai. Tādējādi valsts dibinātas augstskolas darbojas tautsaimniecības un sabiedrības attīstības labā, tātad visas sabiedrības interesēs. Tām kā atvasinātām publiskām personām savā darbībā jāievēro valsts pārvaldes principi (*Senāta 2024.gada 27.septembra lēmuma lietā Nr. SKA-578/2024, ECLI:LV:AT:2024:0927.SKA057824.4.L, 7.punkts*).

[7] Senāts iepriekš arī atzinis, ka rektors ir amatpersona Administratīvā procesa likuma 1.panta trešās daļas izpratnē. Saskaņā ar Augstskolu likuma 17.panta pirmo daļu rektors ir augstskolas augstākā amatpersona, kas īsteno augstskolas vispārējo administratīvo vadību. Atbilstoši Augstskolu likuma 17.^{1}pantam rektors atbild par augstskolas attīstības stratēģijā noteikto mērķu sasniegšanu, kā arī augstskolas finanšu resursu lietderīgu un likumīgu izlietojumu saskaņā ar likumu, citiem normatīvajiem aktiem, kā arī augstskolas satversmi, padomes un senāta lēmumiem, ir atbildīgs par sekmīgu augstskolas personāla politikas īstenošanu un veic citus pienākumus. Tāpat atbilstoši minētā likuma 43.panta otrajai daļai augstskolas administratīvais personāls ir rektors, prorektors, direktors, dekāns un citas amatpersonas, kuru pamatfunkcijas ir administratīvais darbs (*Senāta 2016.gada 27.jūnija lēmuma lietā Nr. SKA-1251/2016, 670012016, 8. un 9.punkts*).

Uzskaitītie rektora amata pienākumi nepārprotami atbilst valsts pārvaldes iestādes administratīvā vadītāja kompetencei un atbildībai. Tas, ka rektors tiek vēlēts, nozīmē, ka rektors amatu iegūst ne tikai pēc tīri objektīviem profesionālās kvalifikācijas kritērijiem. Tas piešķir rektora amatam arī zināmu politisku raksturu. Tomēr rektora amats nav tipisks politisks amats. Augstskolas pašpārvalde augstskolas autonomijas ietvaros atšķiras, piemēram, no pašvaldību autonomijas. Kamēr pašvaldību autonomija ir vērsta uz pilsoņu demokrātisku līdzdalību savas pašvaldības pārvaldībā, kas nozīmē arī dažādu politisku ideju un to pārstāvošo pilsoņu un organizāciju brīvu konkurenci, kur vēlēšanu rezultātā izveidojas valdošais politiskais spēks, kuram pretim ir opozīcija, tikmēr augstskolu autonomija, neizslēdzot ideju un to pārstāvošo personu konkurenci, nav balstīta uz politisko dalījumu valdošajā vairākumā un opozīcijā. Šeit demokrātija nenozīmē principu „viens cilvēks – viena balss", kas ir pamatā pilsoņu ievēlētās pašvaldības domes leģitimācijai, kas savukārt ievēlē un atceļ savu priekšsēdētāju, bet gan dažādu augstskolu veidojošo personāla grupu pārstāvību satversmes sapulcē, lai tās nodrošinātu to līdzdalību un sadarbību augstskolas pārvaldīšanā atbilstoši jau iepriekš likumā noteiktam šo grupu ietekmes sadalījumam (*Senāta 2016.gada 27.jūnija lēmuma lietā Nr. SKA-1251/2016, 670012016, 10.punkts*).

[8] Apkopojot minēto, Senāts ir atzinis: ievērojot gan to, ka rektors ir amatpersona Administratīvā procesa likuma 1.panta trešās daļas izpratnē, gan to, ka valsts dibinātas augstskolas kā atvasinātas publiskas personas darbojas valsts izvirzīto tautsaimniecības un sabiedrības attīstībai svarīgo mērķu sasniegšanai, valsts dibinātas augstskolas un tās orgānu darbībai jāatbilst arī vispārējiem tiesību principiem, tostarp Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.pantā noteiktajiem principiem, it sevišķi labas pārvaldības principam (*Senāta 2024.gada 27.septembra lēmuma lietā Nr. SKA-578/2024, ECLI:LV:AT:2024:0927.SKA057824.4.L, 9.punkts*).

Atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 11.panta otrajai daļai, ja šā likuma 10.panta piektajā, septītajā un astotajā daļā minētie tiesību principi netiek ievēroti, privātpersona, kuras tiesības un tiesiskās intereses ir skartas, ir tiesīga prasīt to ievērošanu administratīvā procesa kārtībā. No minētā izriet, ka valsts pārvaldes iestādei savā darbībā jāievēro labas pārvaldības princips, kas citstarp izpaužas taisnīgu procedūru īstenošanā. Tādējādi satversmes sapulces kā valsts dibinātas augstskolas pārvaldes orgānam savā kompetencē esošo darbību īstenošanā jāievēro labas pārvaldības princips, tostarp procedūras jāīsteno taisnīgi ar mērķi panākt, lai privātpersonas tiesības un tiesiskās intereses tiktu ievērotas. Privātpersona, kuras tiesības ar labas pārvaldības principa neievērošanu ir aizskartas, var par to sūdzēties administratīvā procesa kārtībā. Līdz ar to administratīvā procesa kārtībā ir

pārbaudāms process, kādā notikušas rektora vēlēšanas (*turpat*).

[9] Ņemot vērā minēto, Senāts atzīst: lai arī Augstskolu likumā nav tieši noteikts, ka augstskolas satversmes sapulces lēmums par rektora ievēlēšanu ir pārsūdzams, privātpersonai, kuras tiesības ir aizskartas, ir tiesības lūgt administratīvā procesa kārtībā pārbaudīt procesu, kādā notika rektora vēlēšanas. Ja tiesa konstatē vēlēšanu procesā pieļautu būtisku procesuālu pārkāpumu, tālāk ir rūpīgi izvērtējama tā ietekme uz vēlēšanu rezultātu.

Kā Senāts jau atzinis, par personām, kuru tiesības ar iespējamu netaisnīgu vēlēšanu procesu varētu būt aizskartas, būtu uzskatāmi citi kandidāti, kuri pretendēja uz rektora amatu vienlaicīgi ar vēlēšanās uzvarējušo kandidātu. Iespējamas netaisnīgas procedūras rezultātā tieši šīs personas var būt zaudējušas tiesības uz amatu, uz kuru tās pretendēja (*Senāta 2024.gada 27.septembra lēmuma lietā Nr. SKA-578/2024, ECLI:LV:AT:2024:0927.SKA057824.4.L, 10.punkts*).

[10] Lietā nav strīda, ka vienlaicīgi ar vēlēšanās uzvarējušo Daugavpils Universitātes kandidātu uz rektora amatu pretendēja arī pieteicēja. Pieteicēja pieteikumā norāda vairākus argumentus par netaisnīgu vēlēšanu procesu, kā rezultātā pieteicēja neieguva tiesības uz amatu.

Ņemot vērā iepriekš norādīto, Senāts atzīst, ka pieteicējai ir tiesības lūgt administratīvā procesa kārtībā pārbaudīt Daugavpils Universitātes rektora vēlēšanu procesu, proti, lūgt atcelt Satversmes sapulces lēmumu par rektora ievēlēšanu, ja ir pieļauti būtiski procesuāli pārkāpumi, kuri ir ietekmējuši vēlēšanu rezultātu. Līdz ar to pārsūdzētais Administratīvās rajona tiesas lēmums ir atceļams un lieta nododama jaunai izskatīšanai Administratīvajai rajona tiesai.

[11] Tiesa, izbeidzot tiesvedību, atzina, ka Senāta 2016.gada 27.jūlija lēmumā lietā Nr. SKA-1251/2016, 670012016, paustās atziņas uz izskatāmo gadījumu nav attiecināmas, jo šobrīd tiesiskais regulējums paredz, ka attiecības starp augstskolu un rektoru ir darba tiesiskās attiecības, tāpēc tās nav pakļautas administratīvo tiesu kontrolei.

Vispārīgi ir pareizs tiesas konstatējums par atšķirībām tiesiskajā regulējumā. Proti, ar 2021.gada 8.jūnija Augstskolu likuma grozījumiem likums papildināts ar 14.^{2}panta otrās daļas 12.punktu, kas noteic, ka valsts augstskolas padome slēdz ar rektoru darba līgumu. Tomēr vienlaikus jāņem vērā, ka ar šiem Augstskolu likuma grozījumiem nav atcelts rektora publiski tiesiskais statuss. Kā minēts jau iepriekš, arī no šobrīd spēkā esošā tiesiskā regulējuma nepārprotami izriet, ka persona par rektoru kļūst ar ievēlēšanas brīdi, nevis ar brīdi, kad augstskolas padome ar šo personu noslēdz darba līgumu. Ņemot vērā kārtību, kādā persona tiek ievēlēta par rektoru, rektora publiski tiesisko statusu, kā arī to, ka valsts dibināta augstskola ir atvasināta publiska persona, kas darbojas tautsaimniecības un sabiedrības attīstībai, apstāklis, ka ar rektoru pēc viņa ievēlēšanas tiek noslēgts darba līgums, nevar būt izšķirošs, lai atteiktu administratīvā procesa kārtībā pārbaudīt rektora vēlēšanu procesu, ja tiesā ar pieteikumu vērsusies persona, kuras tiesības vai tiesiskās intereses šajā procesā, iespējams, ir aizskartas.

[12] Senāts papildus norāda, ka atziņas, kas izteiktas Senāta 2023.gada 9.oktobra rīcības sēdes lēmumā Nr. SKA-931/2023, ECLI:LV:AT:2023:1009.SKA093123.3.L, uz ko atsaucas Daugavpils Universitāte, uz izskatāmo gadījumu nav attiecināmas. Minētajā lietā tika vērtēts jautājums, vai administratīvā procesa kārtībā ir izskatāms jautājums par darba līguma nepagarināšanu ar augstskolas akadēmisko personālu. Savukārt izskatāmajā lietā, kā jau minēts, izvērtējamais jautājums ir saistīts ar augstskolas administratīvo personālu, proti, ar rektoru kā augstskolas augstākās amatpersonas ievēlēšanas procesu.

Rezolutīvā daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 129.^{1}panta pirmās daļas 1.punktu, 323.panta pirmās daļas 2.punktu un 324.panta pirmo daļu, Senāts

nolēma

atcelt Administratīvās rajona tiesas 2024.gada 12.jūnija lēmumu un nodot lietu jaunai izskatīšanai Administratīvajā rajona tiesā;
atmaksāt /pers. A/ par blakus sūdzību samaksāto drošības naudu 15 *euro*.

Lēmums nav pārsūdzams.

Senatore D. Makarova Senatore V. Kakste Senators J. Pleps