

FAKTISKĀS RĪCĪBAS JĒDZIENS LATVIJĀ UN VĀCIJĀ

THE NOTION OF REAL ACTION IN LATVIA AND GERMANY

Anita Kovaļevska, Mg. iur.

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes
Valststiesību zinātņu katedras lektore

Summary

The concept of real action (*Realakt – in German*) is well known in both Latvia and Germany. In both countries, real action is contrasted with those acts of public administration that produce legal effects, thus explaining the distinction between real action and administrative acts, regulatory acts and contracts. In Germany, however, the concept of real action is broader and actually covers all activities of public administration, which do not produce legal effects. Consequently, public administration's activities (actions) in the field of private law, activities (actions) aimed at the execution of an administrative act, simple administrative activities (actions), internal public administration activities (actions) and procedural activities (actions) are also covered by the concept of real action.

Atslēgvārdi: faktiskā rīcība, administratīvais akts, vienkāršās pārvaldes darbības

Keywords: real action, administrative act, simple administrative activities

Ievads

Blakus administratīvajam aktam vēl viens nozīmīgs administratīvo tiesību instruments ir faktiskā rīcība. Faktiskās rīcības institūts Latvijā ir pārņemts no Vācijas.¹ Tas reizēm ir par pamatu uzskatam, ka šo tiesību institūtu izpratne abās valstīs ir identiska. Taču šāds uzskats nav pareizs. Lai arī faktiskās rīcības izpratne abās valstīs ir ļoti līdzīga, tomēr tā nav identiska. Šā referāta mērķis ir parādīt, kādas ir atšķirības starp faktiskās rīcības jēdzienu Latvijā un Vācijā.

¹ Briede J. Faktiskās rīcības jēdziens, tā attīstība tiesību transformācijas periodā Baltijas valstīs un faktiskās rīcības norobežošana no administratīvā akta. Grām.: Starptautiskā zinātniskā konference "Tiesību harmonizācija Baltijas jūras reģionā 20.–21. gs. mijā". Rīga: Latvijas Universitātes Juridiskā fakultāte, 2006, 525. lpp.

1. Faktiskās rīcības jēdziens Latvijā

Faktiskās rīcības jēdziens Latvijas tiesībās parādījās līdz ar Administratīvā procesa likuma pieņemšanu. Pirms tam šāds jēdziens netika izmantots ne normatīvajos aktos, ne tiesu nolēmumos, ne juridiskajā literatūrā.² K. Dišlers savā grāmatā “Ievads administratīvo tiesību zinātnē” gan bija minējis publisko iestāžu tehniskās darbības (tehniskos aktus), kā piemērus norādot dažādu speciālistu darbības, piemēram, valsts aizsardzības darbs militāro speciālistu vadībā Kara resorā, tautas veselībai veltītais ārstu un farmaceitu darbs Tautas labklājības resorā, tautas izglītībai veltītais darbs Izglītības resorā, inženieru un tehniķu darbs Satiksmes resorā (piemēram, inženieris dzelzceļa būves un remonta darbos), kā arī mašīnrakstītāja, reģistratora, arhivāra darbs u. tml.³ Tomēr K. Dišlers uzskatīja, ka juristiem juridiski nozīmīgi ir tikai administratīvi juridiskie akti un administratīvo tiesību zinātnē pārvaldes tehniskās darbības jeb tehniskos aktus nepēta.⁴ Līdz ar to grāmatā nav plašāk skaidrots pārvaldes tehnisko aktu jēdziens, un tādējādi nav iespējams izvērtēt, vai tehniskie akti K. Dišlera izpratnē ietvēra tikai valsts pārvaldes iekšējās darbības un vienkāršās valsts pārvaldes darbības vai arī faktisko rīcību mūsdienu izpratnē.

Faktiskās rīcības legāļdefinīcija ir sniegta Administratīvā procesa likuma 89. pantā:

- “(1) Faktiskā rīcība ir iestādes rīcība publisko tiesību jomā, kas neizpaužas tiesību akta veidā un kas ir vērsta uz faktisko seku radīšanu, ja privātpersonai uz šo rīcību ir tiesības vai šīs rīcības rezultātā ir radies vai var rasties personas subjektīvo tiesību vai tiesisko interešu aizskārums. Par faktisko rīcību atzīstamas arī iestādes darbības, kas neatkarīgi no iestādes nodoma rada tādas faktiskās sekas, kuru rezultātā privātpersonai ir radies vai var rasties būtisks tiesību aizskārums. Iestādes procesuālās darbības (darbības, kurām trūkst galējā noregulējuma rakstura) nav faktiskā rīcība.
- (2) Faktiskā rīcība ir arī iestādes bezdarbība, ja iestādei saskaņā ar tiesību normām bija vai ir pienākums izpildīt kādu darbību, kā arī iestādes sniegta izziņa.”

Faktiskā rīcība atšķirībā no administratīvā akta, kas ir tiesību akts, ir rīcība (darbība vai bezdarbība).⁵ Gan administratīvais akts, gan faktiskā rīcība ir administratīvā procesa pamatinstrumenti, un to abu pazīmes pamatā sakrīt. Galvenā atšķirība ir tā, ka administratīvais akts rada tiesiskas sekas, bet faktiskā rīcība rada faktiskas sekas.⁶ Līdz ar to faktiskajai rīcībai ir šādas pazīmes:

- 1) tā ir uz āru vērsta rīcība;
- 2) to veic iestāde;
- 3) tā tiek veikta publisko tiesību jomā (valsts pārvaldes jomā);

² Kovaļevska A., Bugne L. Pieteikums par faktisko rīcību. Jurista Vārds, 21.12.2021., Nr. 51/52 (1213/1214).

³ Dišlers K. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 178.–179. lpp.

⁴ Turpat, arī 215. lpp.

⁵ Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Otrais izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2021, 108. lpp.

⁶ Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Otrais izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2021, 108. lpp., Višķere I. 89. pants. Iestādes faktiskās rīcības jēdziens. Grām.: Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Briede J. (zin. red.). Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013, 880. lpp.

- 4) tā tiek veikta attiecībā uz individuāli noteiktu personu vai personām;
- 5) tā rada faktiskas sekas ar galējā noregulējuma raksturu (pabeigtības raksturu).

Vienlaikus jāatceras, kā šā paša iemesla dēļ⁷ uz faktisko rīcību *mutatis mutandis* ir attiecināma arī Administratīvā procesa likuma 1. pantā ietvertās administratīvā akta definīcijas negatīvā daļa. Tas nozīmē, ka faktiskā rīcība nav:

- 1) iestādes rīcība privāto tiesību jomā;
- 2) iestādes iekšēja rīcība, kas skar tikai pašu iestādi, tai padotu iestādi vai īpaši pakļautu personu;
- 3) starpdarbība (tostarp procesuāla darbība) administratīvā procesa ietvaros;
- 4) Saeimas, Valsts prezidenta, Ministru kabineta vai pašvaldības domes (pado-
mes) politiska rīcība;
- 5) tiesas darbība tiesas procesa ietvaros, kriminālprocesuāla darbība, darbība,
kas veikta lietvedībā administratīvā pārkāpuma lietā.

Faktiskā rīcība bieži vien tiek pretstatīta administratīvajam aktam, uzsverot, ka administratīvs akts rada tiesiskas sekas (nodibina, groza, izbeidz, konstatē konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatē faktisko situāciju), bet faktiskā rīcība – faktiskas sekas. Taču Latvijā faktisko seku jēdziens tiek skaidrots ne tikai negatīvā veidā (tādas sekas, kas nav tiesiskas sekas), bet arī pozitīvā veidā. Proti, no Administratīvā procesa likuma 89. panta izriet un arī praksē un tiesību zinātnē ir atzīts⁸, ka faktiskās sekas tiek radītas divos gadījumos:

- 1) ja privātpersonai uz šo rīcību ir tiesības;
- 2) ja šīs rīcības rezultātā ir radies vai var rasties personas subjektīvo tiesību vai tiesisko interešu aizskārums.

Šāds faktisko seku skaidrojums ļauj faktisko rīcību nošķirt ne tikai no administratīvā akta, bet arī no vienkāršajām valsts pārvaldes darbībām, kas nerada ne tiesiskas, ne faktiskas sekas. Vienkāršās pārvaldes darbības no faktiskās rīcības gan atšķiras arī tādā ziņā, ka tās nav vērstas uz individuāli noteiktu personu. Līdz ar to vienkāršo pārvaldes darbību gadījumā parasti nav svarīgi, vai tās ir uz iekšu vai uz āru vērstas. Tāpat nav arī nepieciešams noskaidrot, vai attiecīgā darbība ir veikta publisko vai privāto tiesību jomā.⁹

2. Faktiskās rīcības jēdziens Vācijā

Vācijā faktiskās rīcības apzīmēšanai tiek lietoti dažādi jēdzieni: *Realakt*, *Verwaltungsrealakt*, *Tathandlung*, *tatsächliches Verwaltungshandeln*, *schlichtes Verwaltungshandeln*, *nichtförmliches Verwaltungshandeln*.

⁷ Sk. arī Administratīvā procesa likuma 3. panta trešo daļu: “Šā likuma noteikumi, kas attiecas uz administratīvo aktu, ir attiecināmi arī uz faktisko rīcību un publisko tiesību līgumu tiktāl, ciktāl tas nav pretrunā ar šo administratīvā procesa institūtu būtību vai ciktāl citas tiesību normas nenosaka citādi.”

⁸ Faktiskās rīcības jēdziens – pazīmes un to interpretācija. Tiesu prakses vispārīgums, 2006, 26. lpp., pieejams: <https://www.at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/tiesu-prakses-apkopojumi/administrativas-tiesibas>; Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Otrais izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2021, 109. lpp.

⁹ Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Otrais izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2021, 124. lpp.

Vācijā likumos nav skaidrots faktiskās rīcības jēdziens. Liela nozīmē šā tiesību institūta attīstībā bija tieši tiesību zinātnei. Jau 19. gs. beigās un 20. gs. sākumā zinātniskajā literatūrā, izmantojot dažādus terminus, tiek minētas pārvaldes vienkāršās jeb parastās darbības, kas ietver arī faktisko rīcību mūsdienu izpratnē. Tomēr nopietnāka šā tiesību institūta izstrāde administratīvo tiesību zinātnē notika tikai 20. gs. 20. gadu beigās un 30. gadu sākumā. Padziļināta tiesību zinātnieku interese par šo tiesību institūtu radās tikai 20. gs. 70. gadu beigās un 80. gadu sākumā.¹⁰

Šobrīd Vācijā tiesību zinātnē ir atzīts, ka faktiskā rīcība ir tāda valsts pārvaldes darbība, kas rada nevis tiesiskas sekas, bet faktiskas sekas.¹¹ Tātad, lai izprastu šā tiesību institūta būtību, svarīgi ir saprast, kas ir tiesiskas un kas – faktiskas sekas.

Vācijā tiesisko seku jēdziens tiek izprasts principā tāpat kā Latvijā. Savukārt faktisko seku jēdziens Vācijā atšķirībā no Latvijas tiek skaidrots tikai negatīvā veidā, proti, tiek norādīts, ka faktiskās sekas ir tādas sekas, kas nav tiesiskas sekas.¹² Līdz ar to Vācijā faktiskās rīcības jēdziens ir plašs un apzīmē visas tās valsts pārvaldes darbības, kas nerada tiesiskas sekas (nav administratīvs akts, normatīvs akts, līgums). Tādējādi šā jēdziena galvenais uzdevums ir nošķirt tiesiskās sekas radošās valsts pārvaldes darbības no visām pārējām valsts pārvaldes darbībām.

Ievērojot minēto, Vācijā tāpat kā Latvijā valsts administratīvā akta un faktiskās rīcības jēdziens nepārklājas, un, ja kāda valsts pārvaldes darbība tiek atzīta par administratīvo aktu, tā nevar vienlaikus būt arī faktiskā rīcība.

Taču, tā kā Vācijā faktisko seku jēdziens netiek skaidrots pozitīvā veidā, Vācijā faktiskās rīcības jēdziens aptver plašāku valsts pārvaldes darbības loku, tostarp tādas darbības, kas Latvijā tiek nodalītas no faktiskās rīcības jēdziena.

Neliela atšķirība ir tā, ka Vācijā ar faktiskās rīcības jēdzienu principā var apzīmēt arī valsts pārvaldes darbības privāto tiesību jomā. Tomēr arī autori, kas norāda uz to, ar faktisko rīcību parasti apzīmē valsts pārvaldes darbības publisko tiesību jomā.¹³ Ir arī autori, kas faktiskās rīcības jēdzienu skaidri nošķir no valsts pārvaldes darbībām privāto tiesību jomā. Piemēram, F. J. Paines grāmatā “Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības” 9. nodaļa ir veltīta faktiskajai rīcībai, bet 10. nodaļā ir apskatītas valsts pārvaldes darbības privāto tiesību jomā.¹⁴

Atšķirībā no Latvijas Vācijā par faktisko rīcību atzīst arī valsts pārvaldes darbības, kas vērstas uz administratīvā akta izpildi. Tas attiecas gan uz piespiedu līdzekļu piemērošanu (aizvietotājizpildes veikšanu vai tiešā spēka pielietošanu), gan uz labprātīgu

¹⁰ Schulte M. *Schlichtes Verwaltungshandeln: Verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatische Strukturüberlegungen am Beispiel des Umweltrechts (Jus Publicum, Band 12)*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1995, S. 59–67.

¹¹ Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 16., überarbeitete und ergänzte Auflage. München: C.H. Beck, 2006, S. 410; Wolff H. A., Decker A. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG): Studienkommentar*. 4. Auflage, München: C.H. Beck, 2021, S. 718; Stoiber R., Kluth W., Korte S., Eisenmenger S. *Verwaltungsrecht. Band 1: Ein Studienbuch*. 13., neu bearbeitete Auflage. München: C.H. Beck, 2017, S. 756; Glaser A. *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus Perspektive der Handlungsformenlehre*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, S. 83–84.

¹² Ibid.

¹³ Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 16., überarbeitete und ergänzte Auflage. München: C.H. Beck, 2006, S. 411; Wolff H. A., Decker A. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG): Studienkommentar*. 4. Auflage, München: C.H. Beck, 2021, S. 718.

¹⁴ Paine F. J. *Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums*. 4. izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 262.–268. lpp.

privātpersonai labvēlīgu administratīvo aktu izpildi, piemēram, ar administratīvo aktu piešķirtas naudas summas izmaksu.¹⁵ J. Briede 2003. gadā norādījusi, ka pēc būtības arī Latvijā šādas darbības varētu uzskatīt par faktisko rīcību. Taču tās tiek nodalītas atsevišķi, jo Latvijā atšķirībā no Vācijas Administratīvā procesa likumā uz administratīvā akta izpildi vērstu lēmumu un darbību pārbaudei tiesā ir paredzēta īpaša no pieteikumu izskatīšanas atšķirīga kārtība.¹⁶ Proti, par šādiem lēmumiem vai darbībām saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 363. pantu var iesniegt sūdzību, ko parasti Administratīvā rajona tiesa izskata rakstveida procesā, pieņemot lēmumu, kas nav pārsūdzams.

Būtiskākā atšķirība Latvijā un Vācijas izpratnē par faktisko rīcību ir tā, ka tādas darbības, kas Latvijā tiktu atzītas par vienkāršajām pārvaldes darbībām, Vācijā tiek uzskatītas par faktisko rīcību. Piemēram, daudzās vācu mācību grāmatās kā faktiskas rīcības piemērs tiek norādīts brauciens ar dienesta automašīnu.¹⁷ Latvijā šāds brauciens ir atzīstams par vienkāršo pārvaldes darbību. Tas nerada faktiskas sekas, jo nevienai privātpersonai parasti nav tiesību prasīt, lai valsts pārvaldes amatpersona konkrētā situācijā brauktu ar dienesta automašīnu, un ar šādu braucienu parasti netiek arī aizskartas nevienas privātpersonas tiesības.

Tas gan nenozīmē, ka Vācijā vienkāršās pārvaldes darbības varētu pārsūdzēt tiesā. Tā kā šādā gadījumā nevienas personas tiesības nav aizskartas, tad arī nav nevienas personas, kas varētu iesniegt par to pieteikumu. Līdz ar to atšķirīgā pieeja Latvijā un Vācijā nerada būtiski atšķirīgu situāciju saistībā ar šo darbību kontroli tiesā.

No vienas puses, Latvijas pieeja, nošķirot vienkāršās pārvaldes darbības no faktiskās rīcības, ļauj labāk raksturot valsts pārvaldes darbību daudzveidību, bet, no otras puses, šāda pieeja reizēm var radīt problēmas, jo iestāde darbības veikšanas brīdī var nezināt, vai tā veic faktisko rīcību vai vienkāršo pārvaldes darbību. Juridiskajā literatūrā kā šādas situācijas piemērs ir norādīta iestādes durvju aizslēgšana, kas parasti ir vienkāršā pārvaldes darbība, bet var būt arī negribēta faktiskā rīcība, ja iestādē nejausi uz ilgāku laiku tiek ieslēgta kāda privātpersona.¹⁸

Tāpat arī iekšējās pārvaldes darbības un procesuālas darbības Vācijā var tikt uzskatītas par faktisko rīcību.¹⁹

¹⁵ Württemberg T., Heckmann D. *Verwaltungsprozessrecht*. Ein Studienbuch. 4., neu bearbeitete Auflage. München: C.H.Beck, 2018, S. 351; Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 16., überarbeitete und ergänzte Auflage. München: C.H.Beck, 2006, S. 411; Wolff H. A., Decker A. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*: Studienkommentar. 4. Auflage, München: C.H.Beck, 2021, S. 718; Stober R., Kluth W., Korte S., Eisenmenger S. *Verwaltungsrecht*. Band 1: Ein Studienbuch. 13., neu bearbeitete Auflage. München: C.H.Beck, 2017, S. 761.

¹⁶ Briede J. *Administratīvais akts*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2003, 50. lpp.

¹⁷ Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 16., überarbeitete und ergänzte Auflage. München: C.H.Beck, 2006, S. 411; Schenke W. *Verwaltungsprozessrecht*. 17., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg: C. F. Müller, 2021, S. 42; Wolff H. A., Decker A. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*: Studienkommentar. 4. Auflage, München: C.H.Beck, 2021, S. 718; Paine F. J. *Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības*. Vācijas Administratīvā procesa likums. 4. izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 262. lpp.

¹⁸ Briede J. *Danovskis E. Kovaļevska A. Administratīvās tiesības*. Mācību grāmata. Otrais izdevums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2021, 109. lpp.

¹⁹ Stober R., Kluth W., Korte S., Eisenmenger S. *Verwaltungsrecht*. Band 1: Ein Studienbuch. 13., neu bearbeitete Auflage. München: C.H.Beck, 2017, S. 758–761.

Kopsavilkums

1. Gan Latvijā, gan Vācijā ir pazīstams faktiskās rīcības jēdziens.
2. Abās valstīs faktiskā rīcība tiek pretstatīta tiesību aktiem, kas rada tiesiskas sekas, līdz ar to faktiskā rīcība tiek skaidri nošķirta no administratīviem aktiem, normatīviem aktiem un līgumiem.
3. Vācijā faktiskās rīcības jēdziens ir plašāks un faktiski aptver visas valsts pārvaldes darbības, kas nerada tiesiskas sekas. Līdz ar to arī valsts pārvaldes darbības privāto tiesību jomā, uz administratīvā akta izpildi vērstas darbības, vienkāršās pārvaldes darbības, iekšējās valsts pārvaldes darbības un procesuālas darbības tiek aptvertas ar faktiskās rīcības jēdzienu.