ECLI:LV:AT:2019:1129.A420491912.2.S
Lieta Nr. A420491912, SKA-60/2019
Administratīvo lietu departaments

Latvijas Republikas Senāts
SPRIEDUMS
Rīgā 2019.gada 29.novembrī

Tiesa šādā sastāvā: senatores Vēsma Kakste, Veronika Krūmiņa, Ieva Višķere

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA „Riga Coal Terminal" pieteikumu par Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta 2012.gada 22.jūnija lēmuma atcelšanu, sakarā ar SIA „Riga Coal Terminal" kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 26.oktobra spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Pieteicēja SIA „Riga Coal Terminal" no Latvijas Republikas Rīgas brīvostas pārvaldes personā nomā teritoriju ostas pakalpojumu sniegšanai.

Teritorijas plānošanas procesa ietvaros Rīgas pilsētas pašvaldība lēma, ka ostas aktivitātes no Rīgas pilsētas centra pārceļamas tuvāk Daugavas ietekai Rīgas jūras līcī, konkrēti – uz Krievu salu. Pamatojoties uz minēto, gan Rīgas brīvostas pārvalde, gan komercsabiedrības, kas Eksportostā sniedza ogļu kravu apstrādes pakalpojumus, uzsāka aktivitātes teritorijas plānošanas dokumentu prasību izpildei un savas darbības pārcelšanai.

Rīgas pilsētas būvvalde 2012.gada 8.maijā izdeva Rīgas brīvostas pārvaldei būvatļauju infrastruktūras attīstības būvniecības pirmajai un būvatļauju infrastruktūras attīstības būvniecības otrajai kārtai Krievu salā.

Pieteicēja, uzskatot, ka iecerētā būvniecība neļaus pienācīgi pārcelt ogļu kravu apstrādes funkcijas, ka arī uzskatot, ka šāda veida būvniecība bija saskaņojama ar pieteicēju kā apbūvējamās zemes nomnieku, minētās būvatļaujas apstrīdēja. Rīgas domes Pilsētas attīstības departaments, izskatījis pieteicējas apstrīdēšanas iesniegumu, ar 2012.gada 22.jūnija lēmumu atstāja minētās būvatļaujas negrozītas.

[2] Pieteicēja vērsās tiesā ar pieteikumu, kurā lūdza atcelt strīdus būvatļaujas.

[3] Administratīvā apgabaltiesa, izskatījusi lietu apelācijas kārtībā, ar 2016.gada 26.oktobra spriedumu pieteikumu noraidīja. Apgabaltiesa norādīja, ka no tiesību normām un pieteicējas un Rīgas brīvostas pārvaldes starpā noslēgtajiem līgumiem neizriet pieteicējas saskaņojuma nepieciešamība Rīgas brīvostas pārvaldes veiktajai būvniecībai. Tiesību normas, uz kurām pieteicēja atsaucas (Ministru kabineta 1997.gada 1.aprīļa noteikumu Nr. 112 „Vispārīgie būvnoteikumi" (turpmāk – Vispārīgie būvnoteikumi) 116.2. [1]apakšpunkts un 137.punkts), paredz iestādes pienākumu noskaidrot, kuras personas ir tiesīgas veikt būvniecību, nevis būvniecības saskaņošanas pienākumu. Rīgas brīvostas pārvalde saistības pret pieteicēju ir uzņēmusies privāto tiesību jomā. Strīdi, kas izriet no noslēgtajiem līgumiem, ir risināmi civiltiesiskā kārtībā un to izšķiršana neietilpst būvvaldes kompetencē. Minēto nemaina tas, ka Rīgas pilsētas pašvaldība ir informēta par aktivitātēm ostas teritorijā, jo darbības pārcelšana esot notikusi saskaņā ar pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentiem. Arī projektā ieguldāmo investīciju apmērs nepadara pieteicēju par „neparastu" nomnieku, kura intereses būvniecības procesā būtu aizsargājamas vairāk nekā parastā gadījumā.

[4] Pieteicēja iesniedza kasācijas sūdzību par minēto spriedumu, jo nepiekrīt, ka būvvaldei nebija pienākuma pārliecināties par pieteicējas piekrišanu būvniecībai. Šādu pienākumu, pieteicējas ieskatā, nosaka šīs būvniecības īpašie apstākļi, tas izriet no pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentiem, Vispārīgo būvnoteikumu 116.2.[1]apakšpunkta, kā arī 137.punkta un pieteicējas tiesībām uz īpašumu (ekonomisko interešu aizsardzību).

Motīvu daļa

[5] Kasācijas tiesvedības ietvaros izšķirams, vai apgabaltiesa pamatoti atzinusi, ka būvvaldei strīdus būvatļauju izdošanā nebija jāpārliecinās, vai būvniecības ierosinātājs – Rīgas brīvostas pārvalde – ir saņēmusi pieteicējas kā apbūvējamā zemesgabala nomnieces piekrišanu attiecīgās būvniecības īstenošanai.

[6] Būvvaldes kā par būvniecības uzraudzību atbildīgās pašvaldības institūcijas primārais uzdevums gan būvatļaujas izdošanas, gan būtībā jebkura cita patstāvīga procesa ietvaros ir uzraudzīt, lai pašvaldības administratīvajā teritorijā īstenotā būvniecība būtu tiesiska jeb atbilstu tiesību normās šādai būvniecībai izvirzītajām prasībām. Tas izriet gan no likuma „Par pašvaldībām" 15.panta pirmās daļas 14.punkta, kas minēto noteic kā pašvaldības autonomo funkciju, gan konkretizēts Būvniecības likumā un uz tā pamata izdotajos Ministru kabineta noteikumos.

Minētā ietvaros veicamie uzdevumi, kā iezīmēts Senāta judikatūrā un pamatoti kasācijas sūdzībā norāda arī pieteicēja, var paredzēt būvvaldes pienākumus pārliecināties arī par privātās tiesības aizsargājošo nosacījumu ievērošanu būvniecības procesā. Tas, piemēram, nozīmē būvvaldes pienākumu pārbaudīt, vai iecerētā būvniecība nepārkāpj Civillikuma normās noteiktos attālumus no kaimiņa īpašuma vai nepamatoti neaizskar kādas citas kaimiņa no īpašuma tiesībām izrietošās tiesības (sal. piemēram, *Senāta 2013.gada 15.marta sprieduma lietā Nr. SKA-125/2013 (A42392506) 10.punkts, 2013.gada 3.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-687/2013 (A42728108) 6.punkts*). Tātad vispārīgi būvvaldei, lemjot par būvatļaujas izdošanu, ir jāpārliecinās, vai būvniecība atbilstoši tiesību normās nostiprinātajam ir pieļaujama, un minētais var ietvert kā publiskās, tā privātās tiesības sargājošo nosacījumu ievērošanas pārbaudi. Vienlaikus attiecībā uz pēdējo būtu jāpiesargās būvvaldes pienākumus saskatīt arī tādās situācijās, kurās jautājums par būvniecības pieļaujamību izceltos vienīgi no strīda par divu personu starpā nodibinātajām attiecībām, nevis skartu tiesību normās būvniecībai izvirzīto

objektīvo prasību pārbaudi. Šādi strīdi personu starpā risināmi patstāvīgi, izmantojot tos mehānismus, kas paredzēti tieši konkrētu strīdu risināšanai (piemēram, vēršoties vispārējās jurisdikcijas tiesā civiltiesiskā kārtībā par civiltiesisku strīdu vai administratīvajā tiesā administratīvā procesa kārtībā par publisko tiesību strīdu, piemēram, publisko tiesību līguma izpildes pareizību).

[7] Konkrētajā gadījumā pieteicēja vairākkārt akcentējusi savu kā ilglaicīga ostas pakalpojumu sniegšanai nepieciešamās zemes nomnieka statusu, tostarp atsaucoties gan uz pieteicējas un Rīgas brīvostas pārvaldes starpā noslēgtā līguma ierakstīšanu zemesgrāmatā, gan uz pieteicējas investīcijām ostas pakalpojumu sniegšanas nodrošināšanai.

Argumentējot būvvaldes pienākumu pārliecināties, vai pieteicēja piekrīt Rīgas brīvostas pārvaldes ierosinātajai būvniecībai, pieteicēja uzsvērusi, ka būvniecība ierosināta, lai īstenotu pieteicējas kā ostas pakalpojumu sniedzējas darbības pārcelšanu no Rīgas vēsturiskā centra uz Krievu salu, savukārt šo darbību īstenošana saistīta ar pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentos izvirzīto prasību izpildi. Minēto iemeslu dēļ pieteicēja arī uzskata, ka tā ir arī pašvaldības kā to teritorijas plānošanas dokumentu izstrādātājas, kuru dēļ pieteicējas darbība pārceļama, interese pārliecināties, vai darbības pārcelšanai īstenojamā būvniecība notiek tā, lai sasniegtu šī projekta mērķi. Tāpēc, pieteicējas ieskatā, situācijā, kurā Rīgas brīvostas pārvaldes iecerētā infrastruktūras būvniecība liegtu pieteicējai pienācīgi īstenot savu plānoto būvniecību (un būtībā arī ostas pakalpojumu sniegšanu), būvvaldei bija jāpārbauda, vai pieteicēja piekrīt Rīgas brīvostas pārvaldes būvniecības ieceres īstenošanai.

Vispārīgi Senāts nenoliedz pieteicējas tiesības pieprasīt, lai tās tiesiskās intereses tiek ievērotas un respektētas pieteicējas darbības pārcelšanas procesā. Tomēr konkrētais jautājums nav būvvaldes kompetencē.

[8] Rīgas brīvostas pārvalde konkrētajā gadījumā uzskatāma par apbūvējamā zemesgabala tiesisko valdītāju atbilstoši likuma „Par ostām" 4.panta trešajai daļai. Tādējādi Rīgas brīvostas pārvalde ir tā persona, kuras varā ir lemt par zemesgabala izmantošanu un apbūvi, attiecīgi – tieši Rīgas brīvostas pārvaldei primāri ir tiesības īstenot būvniecību attiecīgajos zemesgabalos (Būvniecības likuma redakcijā, kādā tas bija spēkā strīdus būvatļauju izdošanas laikā, 3.panta pirmā daļa un 11.panta pirmā daļa). Lai arī tiesības īstenot būvniecību ar nomas līgumu ir piešķirtas arī pieteicējai, no tiesību normām neizriet, ka minētais ierobežotu Rīgas brīvostas pārvaldes patstāvīgās tiesības būvēt. Rīgas brīvostas pārvalde, pārvaldot attiecīgos zemesgabalus, būtībā rīkojas kā šo zemesgabalu īpašnieks, tādējādi arī lemjot par to, vai un kādā apmērā tā piešķirs citām personām tiesības būvēt. Savukārt pati šo tiesību piešķiršana neatņem vai nesamazina attiecīgās pārvaldes tiesības. Pamats citādiem secinājumiem neizriet arī no pieteicējas un pārvaldes starpā noslēgtajiem līgumiem, jo tajos vienīgi paredzēts pieteicējas pienākums iecerēto būvniecību saskaņot ar Rīgas brīvostas pārvaldi, nevis otrādi.

Tātad vispārīgi iestāde un attiecīgi arī apgabaltiesa pamatoti secinājusi, ka atbilstoši tiesību normām Rīgas brīvostas pārvaldei kā attiecīgo zemesgabalu tiesiskajai valdītājai ir patstāvīgas tiesības bez saskaņošanas ar pieteicēju īstenot šo zemesgabalu apbūvi.

[9] Pieteicējas norādītie iebildumi būtībā pauž pozīciju, ka Rīgas brīvostas pārvaldes rīcības dēļ ir apdraudētas iespējas pilnvērtīgi īstenot tās tiesiskās attiecības, kas izriet no pieteicējas un Rīgas brīvostas pārvaldes starpā noslēgtajiem līgumiem. Tātad, lai arī pieteicējas norādīto aizskārumu savā ziņā rada (var radīt) būvatļaujas izdošana, Senāts secina, ka šā aizskāruma cēlonis nav būvniecības neatbilstība tiesību normu prasībām, ko kontrolē būvvalde, bet gan Rīgas brīvostas pārvaldes rīcība, pieteicējas ieskatā, rīkojoties neatbilstoši nolīgtajam. Savukārt, ciktāl tas attiecas uz pašvaldības pienākumiem, kas izceļas no teritorijas plānošanas dokumentu izmaiņām, pieteicēja neiebilst, ka teritorijas plānošanas procesā kopumā pieteicējas un Rīgas brīvostas pārvaldes rīcībā bija instrumenti, lai pilnvērtīgi īstenotu pieteicējas darbības pārcelšanu. Tāpēc tālāk tas, vai un cik veiksmīgi Rīgas brīvostas pārvalde sadarbībā ar pieteicēju šos instrumentus izmanto, ir pašu minēto personu, nevis pašvaldības atbildība būvniecības jomā. Attiecīgi arī tas, ka būvniecība ierosināta, lai faktiski īstenotu jauno teritorijas plānošanas dokumentu prasības, šajā gadījumā neietekmē to jautājumu loku, kura pārbaude ir būvvaldes kompetencē būvatļaujas izdošanas laikā.

Tādējādi ar būvatļaujas izdošanu saistītais tiesiskais strīds šajā gadījumā faktiski aptver pieteicējas iebildumus pret Rīgas brīvostas pārvaldes rīcību, pretēji nolīgtajam ierosinot tādu būvniecību, kas apgrūtinās pieteicējas iespējas pilnvērtīgi pārcelt savu darbību un sniegt ostas pakalpojumus Krievu salā. Savukārt šāds strīds, lai arī vispārīgi satur arī iebildumus pret būvatļaujas saņemšanu, sniedzas ārpus būvvaldes kontroles un kompetences robežām. Ja šādos apstākļos uzskatītu, ka būvvaldes pienākums ir vispārīgi pārliecināties, vai abu būvnieku izvēlētie risinājumi nodrošina abu būvnieku mērķu sasniegšanu, būvatļaujas izdošana būtībā kļūtu par šo personu tiesiskā strīda izšķiršanas procesu un būvvaldei būtu jāiejaucas īpašuma tiesību izmantošanā ar būvniecības tiesiskuma nodrošināšanu nesaistītu mērķu sasniegšanai. Tā kopumā nav nedz būvatļaujas izdošanas procesa, nedz būvvaldes īstenotās kontroles jēga. Nav izslēgts, ka pašvaldība šā projekta īstenošanai kopumā varēja paredzēt kontroles mehānismus. Tomēr, ja tādi nav paredzēti, šāda kontrole būtībā par projekta īstenošanu atbilstoši tā jēgai, uz ko atsaucas pieteicēja, automātiski nav uzliekama būvvaldei.

[10] Minētā sakarā, ievērojot pieteicējas kasācijas sūdzības argumentus, Senāts uzskata par lietderīgu arī norādīt, ka būtiski nošķirt tos gadījumus, kuros būvatļaujas izdošanas procesā pārbaudāmas personas tiesības būvēt, no gadījumiem, kuros izšķirams jautājums par veiksmīgāko izvēli zemesgabala apbūvei.

Attiecībā uz pirmo situāciju būvvaldei, tostarp ņemot vērā arī personu savstarpēji nolīgto, ir pamats vērtēt, vai būvniecības ierosinātājam vispār ir piešķirtas tiesības būvēt, kā arī, kāds ir šo tiesību apjoms. Arī pieteicējas norādītās Vispārīgo būvnoteikumu normas (116.2. [1]apakšpunkts un 137.punkts) būtībā paredz būvvaldes pienākumu pārliecināties, vai būvniecības ierosinātājam ir tiesības īstenot konkrētu būvniecību. Tāpēc šo jautājumu noskaidrošanai ir izšķiroša nozīme, lai lemtu, vai ir izdodams būvniecību atļaujošais administratīvais akts. Savukārt, ja tiesības būvēt izvēlētajā apjomā vispārīgi ir konstatējamas un būvniecība ir pieļaujama, tālākie strīdi, kas būvnieka un citu attiecīgā zemesgabala izmantotāju vai īpašnieku starpā rodas par šo tiesību izmantošanas lietderību, nepieciešamību un praktiskajiem risinājumiem, nav tādi, kas pakļaujas būvvaldes kontrolei (sal., piemēram, *Senāta 2019.gada 23.septembra sprieduma lietā Nr. SKA?88/2019 (ECLI:LV:AT:2019:0923.A420265615.2.S) 10.punkts*). Tāpēc būvvaldei, konstatējot no tiesību normām izrietošās Rīgas brīvostas pārvaldes tiesības patstāvīgi īstenot būvniecību, konkrētajā gadījumā nebija jāpārliecinās, vai vispārīgi ar attiecīga veida būvniecības ierosināšanu Rīgas brīvostas pārvalde pienācīgi pilda tās saistības, kuras tā uzņēmusies pret pieteicēju.

[11] Apkopojot minēto, Senāts atzīst par pamatotiem apgabaltiesas secinājumus, ka strīdus būvatļauju izdošanai nebija nepieciešams saņemt pieteicējas saskaņojumu. Lai arī ir diskutējams, vai ir pareizi apgabaltiesas secinājumi, ka jautājums par pieteicējas tiesību aizskārumu risināms tieši civiltiesiskā kārtā, jo pieteicējas un Rīgas brīvostas pārvaldes starpā noslēgtajos līgumos saskatāmi arī publisko tiesību līguma elementi, minētais neietekmē to, ka pieteicējas iebildumi kopumā adresējami Rīgas brīvostas pārvaldei, nevis būvvaldei. Savukārt šāda strīda iznākums (kas nevar būt šīs lietas priekšmets) varētu būt ietekmējis Rīgas brīvostas pārvaldei piešķirtās tiesības būvēt tādā ziņā, ka būvatļauja faktisko apstākļu maiņas dēļ, ja tā jau nebūtu izpildīta, varētu būt kļuvusi neizpildāma (*Administratīvā procesa likuma 70.panta trešā daļa un sal. Senāta 2019.gada 13.marta sprieduma lietā Nr. SKA-144/2019 (ECLI:LV:AT:2019:0313.A420323915.2.S) 10.punkts*).

[12] Ievērojot minēto, pārsūdzētais apgabaltiesas spriedums atstājams negrozīts, bet pieteicējas kasācijas sūdzība noraidāma.

Rezolutīvā daļa

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

nosprieda

Atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 26.oktobra spriedumu, bet SIA „Riga Coal Terminal" kasācijas sūdzību noraidīt. Spriedums nav pārsūdzams.

V. Kakste V. Krūmiņa I. Višķere