ECLI:LV:AT:2023:1018.A420121220.14.S
Lieta Nr. A420121220, SKA-296/2023
Administratīvo lietu departaments

Latvijas Republikas Senāts
SPRIEDUMS
Rīgā 2023.gada 18.oktobrī

Senāts šādā sastāvā: senatore referente Ieva Višķere, senatores Ilze Freimane un Rudīte Vīduša

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežotu atbildību „VECAIS KUĢIS" pieteikumu par Būvniecības valsts kontroles biroja 2019.gada 2.decembra lēmuma Nr. 1-8.1/2019/1843-nd atcelšanu, sakarā ar sabiedrības ar ierobežotu atbildību „VECAIS KUĢIS" kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2022.gada 31.marta spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Būvniecības valsts kontroles birojs veica pieteicējai sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „VECAIS KUĢIS" piederošās ēkas /adrese/, ekspluatācijas pārbaudi un konstatēja vairākus būvdarbus, kuriem nav izstrādāta būvniecības dokumentācija. Ar biroja 2019.gada 2.decembra lēmumu Nr. 1-8.1/2019/1843-nd pieteicējai tika noteikts pienākums saskaņot Rīgas pilsētas būvvaldē nepieciešamo būvniecības dokumentāciju un veiktos pārbūves darbus nodot ekspluatācijā Būvniecības valsts kontroles birojam.

Uzskatot, ka strīdus ēkas ekspluatācijas uzraudzība nav Būvniecības valsts kontroles biroja kompetencē, pieteicēja vērsās tiesā ar pieteikumu par minētā lēmuma atcelšanu.

[2] Ar Administratīvās apgabaltiesas 2022.gada 31.marta spriedumu, citstarp pievienojoties rajona tiesas sprieduma motivācijai, pieteikums noraidīts.

Spriedums pamatots ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[2.1] Atbilstoši Būvniecības likuma 6.[1]panta pirmās daļas 1.punkta „a" apakšpunktam un 2.punktam, kā arī šā panta otrajai daļai Būvniecības valsts kontroles biroja kompetencē ir veikt arī jau iepriekš uzbūvētu publisku ēku, kurās paredzēts vienlaikus uzturēties vairāk nekā 100 cilvēkiem, pārbūves un ekspluatācijas kontroli.

[2.2] Atbilstoši Ministru kabineta 2015.gada 30.jūnija noteikumu Nr. 331 „Noteikumi par Latvijas būvnormatīvu LBN 208-15 „Publiskas būves"" (turpmāk – Publisku būvju būvnormatīvs) 2.4. un 2.5. apakšpunktam publiska ēka (telpa) ir tāda, kas ir pieejama konkrēti nenodefinētai sabiedrības daļai.

Strīdus ēkas platība ir sagrupēta telpu grupās, no kurām absolūti lielākā daļa ir biroju un tirdzniecības telpas. Ministru kabineta 2018.gada 12.jūnija noteikumu Nr. 326 „Būvju klasifikācijas noteikumi" (turpmāk – Būvju klasifikācijas noteikumi) pielikuma 36.punktā sniegtais biroja telpu apraksts, kā arī 40.punktā sniegtais tirdzniecības telpu apraksts ļauj secināt, ka tās ir sabiedrībai pieejamas nedzīvojamās telpas, kurās apmeklētāji var īslaicīgi uzturēties un saņemt dažādus pakalpojumus. Nav noliedzams, ka biroja telpas var tikt izmantotas arī tikai darba pienākumu veikšanai. Tomēr strīda izšķiršanā būtiski ir ņemt vērā to, kāds ir būves un telpu grupu paredzētais (iespējamais/pieļaujamais) izmantošanas veids.

Ievērojot minēto, Būvniecības valsts kontroles birojs, veicot strīdus ēkas apsekošanu un konstatējot patvaļīgi veiktus būvdarbus, ir rīkojies savas kompetences ietvaros, jo strīdus ēka ir III grupas ēka, kurā vairāk nekā 50 procenti no kopējās platības ir publiskas telpas, un tajā paredzēts vienlaikus uzturēties vairāk nekā 100 cilvēkiem.

[2.3] Arī saskaņā ar šobrīd spēkā esošo regulējumu – Ministru kabineta 2021.gada 19.oktobra noteikumiem Nr. 693 „Būvju vispārīgo prasību būvnormatīvs LBN 200-21" (turpmāk – Būvju vispārīgo prasību būvnormatīvs) – strīdus ēka būtu uzskatāma par publisku ēku.

[3] Pieteicēja par apgabaltiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību. Tā pamatota ar turpmāk izklāstītajiem argumentiem.

[3.1] Apgabaltiesa kļūdaini secinājusi, ka pārsūdzētā lēmuma pieņemšanas laikā lielākā daļa strīdus ēkas telpu bija uzskatāmas par publiskām telpām.

Skaidrojot, vai strīdus ēka bija uzskatāma par publisku ēku, apgabaltiesa ēkas telpas kļūdaini vērtēja, ņemot vērā Būvju klasifikācijas noteikumus. Ekonomikas ministrija norādījusi, ka Būvju klasifikācijas noteikumos ēkas iedalītas pēc lietošanas veida dzīvojamās vai nedzīvojamās, bet tajos nav noteikts ēku iedalījums publiskās vai nepubliskās ēkās.

No Publisku būvju būvnormatīva 2.2.apakšpunktā norādītās darba telpas definīcijas secināms, ka darba telpa nav publiska telpa gan faktiskās lietošanas, gan paredzētās (iespējamās/pieļaujamās) izmantošanas ziņā. Vairākums telpu strīdus ēkā ir biroja tipa telpas, tātad – telpas, kurās strādā vairāku savstarpēji nesaistītu uzņēmumu biroja darbinieki autonomajā režīmā un kurās nav paredzēta apmeklētāju uzturēšanās, proti, – darba telpas.

[3.2] Apgabaltiesa nepamatoti piemēroja Būvju vispārīgo prasību būvnormatīva normas, kas stājās spēkā vēlāk. Tas, ka tiesas procesa laikā ir mainījušies tiesiskie apstākļi un kopš 2021.gada 1.novembra darba telpas ir uzskatāmas par publiskām telpām, nemaina to, ka pirms tam atbilstoši Publisku būvju būvnormatīvā sniegtajai definīcijai darba telpa, kas nav pieejama sabiedrībai un kurā nav paredzēta apmeklētāju uzturēšanās, bija uzskatāma par nepublisku telpu.

[3.3] Apgabaltiesa nav piemērojusi Būvniecības likuma normas par valsts un pašvaldības pārvaldes institūciju kompetenci būvniecības jomā, kā arī labas pārvaldības principu. Būvniecības valsts kontroles birojs uzdeva pieteicējai iesniegt dokumentāciju citā iestādē (būvvaldē), lai tā pieņemtu lēmumu par atļauju veikt būvniecību. Šāda lēmuma pieņemšanas deleģēšana citai iestādei tiesību normās nav paredzēta. Līdz 2019.gada 23.decembrim atbilstoši Būvniecības likuma 6.[1]panta pirmās daļas 2.punktam un otrajai daļai, 14.panta pirmajai un sestajai daļai būvniecības objekta ekspluatācijas uzraudzību,

būvniecības ieceres iesnieguma pieņemšanu, izskatīšanu un lēmuma par būvniecības ieceres akceptu vai atteikumu akceptēt būvniecības ieceri pieņemšanu veica viena un tā pati iestāde atbilstoši savai kompetencei. Ja objekts bija piekritīgs Būvniecības valsts kontroles birojam, visas minētās darbības nodrošināja birojs, ja piekritīgs būvvaldei – tās nodrošināja būvvalde. Tāda kompetences sadale atbilst labas pārvaldības principam, atbilstoši kuram, citā starpā, valsts pārvaldes struktūru funkcijas nedrīkst pārklāties un dublēties.

[4] Būvniecības valsts kontroles birojs iesniedza paskaidrojumus, norādot, ka pieteicējas kasācijas sūdzība nav pamatota.

Motīvu daļa

[5] Lietā ir strīds par kompetento iestādi strīdus ēkas ekspluatācijas uzraudzībā.

No Būvniecības likuma (*šeit un turpmāk tiesību normas redakcijā, kas bija spēkā pārsūdzētā lēmuma pieņemšanas laikā*) 6.[1]panta pirmās daļas 1.punkta „a" apakšpunkta un 2.punkta izriet, ka Būvniecības valsts kontroles birojs nodrošina tādu publisku ēku, kurās paredzēts vienlaikus uzturēties vairāk nekā 100 cilvēkiem, būvniecības un pārbūves būvdarbu valsts kontroli un pieņemšanu ekspluatācijā, kā arī ekspluatācijas uzraudzību. Savukārt Publisku būvju būvnormatīva 2.4.apakšpunkts noteic, ka publiska būve ir ēka, kurā vairāk nekā 50 procenti ēkas kopējās platības ir publiskas telpas vai telpas publiskas funkcijas nodrošināšanai, vai inženierbūve, kura paredzēta publiskai lietošanai (piemēram, estrādes, stadioni).

Apgabaltiesa atzinusi, ka strīdus ēka ir uzskatāma par publisku ēku, jo tajā vairāk nekā 50 procenti ēkas kopējās platības ir publiskas telpas. Pie šāda secinājuma tiesa nonākusi, pamatojoties uz to, ka strīdus ēkā lielākā daļa platības ir biroja telpas un biroja telpas pēc savas būtības ir tādas telpas, kuras ir (var būt) pieejamas apmeklētājiem (klientiem). Pieteicēja tam iebilst, uzsverot, ka atbilstoši Publisku būvju būvnormatīvam biroja telpa kā darba telpa vispārīgā gadījumā uzskatāma par nepublisku telpu.

Līdz ar to Senātam jāsniedz atbilde uz jautājumu, vai telpas, kas klasificētas kā biroja telpas, atbilstoši Publisku būvju būvnormatīva normām uzskatāmas par publiskām telpām.

[6] Publisku būvju būvnormatīva 2.5.apakšpunkts noteic, ka publiska telpa ir sabiedrībai pieejama nedzīvojamā telpa, kurā īslaicīgi var uzturēties un saņemt dažādus pakalpojumus apmeklētāji (piemēram, skatītāji, pacienti, klienti, pircēji, pasažieri, studenti, audzēkņi). No minētā izriet, ka par publisku telpu atzīstama tāda nedzīvojamā telpa, kurā var ierasties un īslaicīgi uzturēties apmeklētāji jeb cilvēki, kuri parasti neuzturas konkrētajās telpās pastāvīgi; tas, ka telpās var ierasties apmeklētāji, ir veids, kādā šī telpa ir pieejama sabiedrībai. Līdz ar to, lai nedzīvojamas telpas atzītu par publiskām telpām, izšķiroši ir tas, vai konkrētajās telpās varētu ierasties apmeklētāji.

Savukārt Publisku būvju būvnormatīva 2.2.apakšpunkts noteic, ka darba telpa ir nedzīvojamā telpa, kurā notiek darba process un kurā nav paredzēta apmeklētāju uzturēšanās. Tādējādi, lai telpa tiktu kvalificēta kā darba telpa, nepietiek ar to, ka tajā notiek darba process, būtiski ir arī tas, vai šajā telpā nav paredzēta apmeklētāju uzturēšanās. Būtībā par darbu telpu uzskatāma tāda telpa, kurā notiekošais darba process nav (nevarētu būt) saistīts ar apmeklētāju ierašanos.

[7] Ievērojot minēto, vispārīgi pareizs ir pieteicējas uzskats, ka darba telpas, kurās nevar uzturēties apmeklētāji, nebija uzskatāmas par publiskām telpām. Tomēr nevar piekrist pieteicējas apgalvojumam, ka biroja telpas vispārīgi ir uzskatāmas par tādām telpām, kurās notiek darba process, kas nevarētu būt saistīts ar apmeklētāju ierašanos.

Visupirms jānorāda, ka pieteicēja nav izvirzījusi nekādus apsvērumus, kādēļ būtu uzskatāms, ka biroja telpās pēc to būtības notiek tāds darba process, kas nevar ietvert arī apmeklētāju ierašanos. Pieteicēja šo savu uzskatu formulējusi tikai apgalvojuma formā bez pamatojuma.

Apgabaltiesa, vērtējot, vai biroja telpas būtu uzskatāmas par tādām, kurās ir paredzēta iespēja ierasties un īslaicīgi uzturēties apmeklētājiem, biroja telpu būtību ir skaidrojusi, ņemot vērā Būvju klasifikācijas noteikumos ietverto aprakstu par to, kāds telpu lietošanas veids ir biroja ēkām (telpām). Pieteicēja pret to iebildusi, norādot, ka šie noteikumi neiedala būves publiskās vai nepubliskās. Senāts šo iebildumu atzīst par nepamatotu. Kā jau minēts, lai noskaidrotu, vai konkrētas telpas vērtējamas kā publiskas telpas, izšķiroši ir tas, vai šajās telpās, ievērojot to būtībai atbilstošu izmantošu, varētu ierasties un īslaicīgi uzturēties apmeklētāji. Līdz ar to, vērtējot, vai telpas ir uzskatāmas par publiskām telpām, ir būtiski izprast konkrēto telpu iespējamo (pieļaujamo) izmantošanu. Būvju klasifikācijas noteikumi nosaka būvju (telpu) klasifikāciju pēc to lietošanas veida (noteikumu 1.punkts). Tādējādi šajā normatīvajā aktā sniegtais apraksts par to, kāds lietošanas veids var būt biroja telpām, var tikt izmantots, lai izprastu konkrētā veida telpu grupai raksturīgo lietošanu. Tieši to apgabaltiesa ir darījusi, savukārt secinājumus par biroja telpām kā publiskām telpām ir izdarījusi, analizējot biroja telpu būtību Publisku būvju normatīva 2.5.apakšpunkta kontekstā.

Senāts nesaskata kļūdas apgabaltiesas secinājumā, ka biroja telpas vispārīgi ir tādas, kurās var ierasties arī apmeklētāji. Senāta ieskatā, ir saprotami, ka biroja telpas ir telpas, kurās var ierasties, piemēram, uzņēmuma sadarbības partneri, lai vienotos par sadarbību, vai klienti, lai saņemtu vai vienotos par uzņēmuma piedāvātajiem pakalpojumiem (piemēram, ja biroja telpas lieto juridisko pakalpojumu sniegšanas uzņēmums, grāmatvedības pakalpojumu sniegšanas uzņēmums, mārketinga pakalpojumu sniegšanas uzņēmums). Šādi biroja telpu lietošanas būtība atspoguļota arī Būvju klasifikācijas noteikumos, norādot, ka tās ir telpas, kas citstarp tiek izmantotas darījumu slēgšanai un dažādiem administratīvajiem mērķiem (36.punkts). Protams, nevar izslēgt, ka var būt arī tādas biroju telpas, kur apmeklētāji neienāk un kas tiek izmantotas tikai ar apmeklētājiem nesaistītu darba pienākumu veikšanai. Tomēr, kā apgabaltiesa spriedumā pareizi norādījusi, vērtējot, vai ēka uzskatāma par publisku ēku, ir ņemams vērā būves un telpu grupas paredzētais (iespējamais, pieļaujamais) izmantošanas veids. Proti, telpu atzīšanai par publiskām pietiek, ka tās ir paredzētas kā biroju telpas un līdz ar to šajās telpās var notikt arī tāds darba process, kas ir saistīts ar apmeklētāju ierašanos.

[8] Pieteicēja iebildusi pret to, ka apgabaltiesa spriedumā citstarp atsaukusies arī uz Būvju vispārīgo prasību būvnormatīvu, kas stājies spēkā jau pēc strīdus ēkas pārbaudes un pārsūdzētā lēmuma pieņemšanas.

Tomēr no apgabaltiesas sprieduma (16.punkta divas pēdējās rindkopas) nepārprotami izriet tas, ka minētais šobrīd spēkā esošais būvnormatīvs pieminēts tikai kā papildu arguments apgabaltiesas secinājumam, ka strīdus ēku ir pamats atzīt par publisku ēku. Minētais būvnormatīvs piesaukts un analizēts, tikai lai ilustrētu apgabaltiesas uzskatu, ka tiesiskais regulējums kopš strīdus momenta nav pēc būtības mainījies.

[9] Pieteicēja kasācijas sūdzībā iebildusi arī pret to, ka apgabaltiesa spriedumā neesot piemērojusi Būvniecības likuma normas par valsts un pašvaldības pārvaldes institūciju kompetenci būvniecības jomā kopsakarā ar labas pārvaldības principu. No kasācijas sūdzībā norādītā secināms, ka pieteicēju neapmierina tas, ka Būvniecības valsts kontroles biroja pieņemtajā pārsūdzētajā lēmumā pieteicējai uzlikts pienākums iesniegt būvniecības dokumentāciju būvvaldē. Pieteicējas ieskatā, ja reiz strīdus ēkas uzraudzība ir piekritīga Būvniecības valsts kontroles birojam, visas darbības (arī būvniecības ieceres iesnieguma pieņemšana, izskatīšana, ieceres akcepts vai tā atteikums) jānodrošina birojam. Tāpēc esot notikusi iestāžu funkciju būvniecības jomā dublēšanās un pārklāšanās, kas ir pretēja labas pārvaldības principam, vai arī nepamatota uzdevuma deleģēšana.

[10] Šajā sakarā visupirms norādāms, ka minētie pieteicējas apsvērumi jebkurā gadījumā nevar mainīt to, ka pareizs ir apgabaltiesas secinājums par Būvniecības valsts kontroles biroja tiesībām veikt strīdus ēkas ekspluatācijas uzraudzību. Tieši uzskats, ka Būvniecības valsts kontroles birojam nav kompetences veikt šādu uzraudzību, ir pieteicējas pieteikuma pamats izskatāmajā lietā. Ne pieteikumā, ne apelācijas sūdzībā pieteicēja nebija norādījusi, ka nepiekrīt pārsūdzētajam lēmumam tāpēc, ka tajā ir uzdots saskaņot patvaļīgos būvdarbus būvvaldē, nevis Būvniecības valsts kontroles birojā. Norādi, ka administratīvajā aktā ietverts šāds pienākums, pieteicēja tiesvedības gaitā būtībā izmantojusi tikai kā apstākli, kas, pieteicējas ieskatā, apliecināja, ka Būvniecības valsts kontroles biroja kompetencē nevar būt strīdus ēkas ekspluatācijas un pārbūves uzraudzība. Līdz ar to nav pamata pārmest apgabaltiesai, ka tā, izspriežot lietu, nav īpaši pievērsusies jautājumam, kāpēc pārsūdzētajā lēmumā būvdarbu saskaņošana noteikta būvvaldē, nevis Būvniecības valsts kontroles birojā.

Vienlaikus pieteicējai paskaidrojams, ka būvniecības tiesiskā regulējuma specifika ir tāda, ka būvniecība, tās kontrole un būvju atbilstība dažādām prasībām var būt dažādu iestāžu kompetencē. Piekritība konkrētai iestādei ir atkarīga no būvniecības stadijas un pārbaudāmā priekšmeta. Šāda kārtība pati par sevi nenozīmē, ka tā būtu pretrunā ar labas pārvaldības principu, jo iestāžu kompetences ir nodalītas. Proti, Būvniecības likuma 6.[1]pants paredz, ka atsevišķas būvvaldes funkcijas attiecībā uz publiskām ēkām pilda Būvniecības valsts kontroles birojs – Būvniecības likuma 12.panta trešās daļas 1., 5.[1] un 7.punktā noteiktās būvvaldes funkcijas, 18.pantā noteiktās darbības, kā arī publisku ēku ekspluatācijas kontroli 21.pantā noteiktajā kārtībā. Citas būvvaldes funkcijas Būvniecības valsts kontroles birojs nepilda. Savukārt Būvniecības likuma 7.panta otrajā daļā noteikts, ka savus pienākumus būvniecības procesa tiesiskuma nodrošināšanā pašvaldība neveic attiecībā uz būvniecības procesiem vai to daļām, kas atbilstoši šā likuma 6.[1]pantā noteiktajam ir Būvniecības valsts kontroles biroja vai citas institūcijas, kura pilda būvvaldes funkcijas, kompetencē. Tādējādi Būvniecības likums neparedz, ka Būvniecības valsts kontroles birojs veic tos pašus pienākumus, ko būvvalde, vai ka pilnībā aizstāj būvvaldi, bet gan noteic konkrētus pienākumus, ko attiecībā uz publiskām ēkām veic tikai Būvniecības valsts kontroles birojs, nevis būvvalde. Tāpēc nav pamata apgalvot, ka abu iestāžu funkcijas pārklātos. Turklāt jāpiebilst, ka pieteicēja kļūdaini interpretē Būvniecības likuma 14.pantu, domājot, ka ar „institūciju, kura pilda būvvaldes funkcijas", kurā iesniedzams būvniecības ieceres iesniegums un kura lemj par tā saskaņošanu, domāts arī Būvniecības valsts kontroles birojs. No likumā lietotās terminoloģijas redzams, ka gadījumos, kad likumdevējs vēlējies norādīt uz Būvniecības valsts kontroles biroja kompetenci, tas likumā to īpaši uzsvēris un lietojis konkrētu norādi uz biroju papildus norādēm uz būvvaldi un institūcijām, kuras pilda būvvaldes funkcijas.

Tāpat nav pamata apgalvot, ka Būvniecības valsts kontroles birojs būtu deleģējis kādus pienākumus būvvaldei. Deleģēt var tikai tādu valsts pārvaldes uzdevumu, kas ir attiecīgās iestādes kompetencē un kura deleģēšanas iespēju nosaka likums (sk. arī Valsts pārvaldes iekārtas likuma 40.panta trešo daļu). Būvniecības likuma 14.pants paredz, ka būvniecības ieceres dokumentācija iesniedzama būvvaldē un ka būvvaldes kompetencē ir tās saskaņošana. Būvniecības likuma 6.[1]panta otrā daļa nenoteic, ka šīs funkcijas publiskas ēkas gadījumā ir jāpilda Būvniecības valsts kontroles birojam.

[11] Rezumējot minēto, Senāts atzīst, ka kasācijas sūdzības argumenti nevar būt pamats apgabaltiesas sprieduma atcelšanai.

Rezolutīvā daļa

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

nosprieda

atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2022.gada 31.marta spriedumu, bet sabiedrības ar ierobežotu atbildību „VECAIS KUĢIS" kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.

I. Višķere I. Freimane R. Vīduša