

Virsraksts: Pašvaldības lēmumu par atļauju apbūvēt iznomāto zemi tiesiskā daba

Tēze: Pašvaldība var būt zemes īpašnieks, kas iznomā tai piederošu zemi citai personai, un kā zemes īpašnieks var ļaut vai neļaut iznomāto zemi apbūvēt. Zemes īpašnieka lēmums par to, vai iznomāto zemi atļaut apbūvēt, ir gribas izteikums privāto tiesību jomā. Šāds pašvaldības lēmums administratīvā procesa ietvaros (būvvaldē vai administratīvajā tiesā) ir jānoskaidro kā fakts – ir vai nav dota zemes īpašnieka piekrišana būvniecībai. Ja tādas piekrišanas nav, atkrīt jebkāda tālāka iecerētās būvniecības tiesiskuma vērtēšana publisko tiesību jomā.

Tēze: Lai noteiktu, vai lieta ir izskatāma administratīvā procesa kārtībā, ir jānoskaidro, vai pašvaldība būvniecības ieceri (vai jebkādu iesniegumu tās sakarā) vērtējusi kā zemes īpašnieks privāto tiesību jomā vai kā būvniecības tiesiskumu kontrolējošais subjekts publisko tiesību jomā.

**Latvijas Republikas Augstākās tiesas
Senāta Administratīvo lietu departamenta
2011.gada 6.janvāra
SPRIEDUMS
Lieta Nr. A42494808
SKA – 32/2011**

Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments šādā sastāvā:

tiesas sēdes priekšsēdētāja	senatore R.Vīduša senators J.Neimanis senators N.Salienieks
-----------------------------	---

piedaloties pieteicējas SIA „KVADRO R” pārstāvim *N.D.* un atbildētājas Ozolnieku novada pašvaldības pusē pieaicinātās iestādes Ozolnieku novada domes pārstāvei Genovevai Celmai,

atklātā tiesas sēdē izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA „KVADRO R” pieteikumu par Ozolnieku novada domes 2007.gada 8.novembra lēmuma atzīšanu par prettiesisku un labvēlīga administratīvā akta izdošanu, sakarā ar SIA „KVADRO R” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2010.gada 30.aprīļa spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Pieteicēja SIA „KVADRO R” vērsās Ozolnieku novada domē ar iesniegumu par kvadraciklu trases operatora ēkas tehniskā projekta saskaņošanu.

Ozolnieku novada dome 2007.gada 8.novembrī pieņēma lēmumu nesaskaņot kvadraciklu trases operatora ēkas 2007.gada tehnisko projektu kā neatbilstošu 2007.gada 9.janvāra nomas līguma starp pieteicēju un Ozolnieku novada domi nosacījumiem.

[2] Pieteicēja vērsās tiesā par minētā Ozolnieku novada domes lēmuma atzīšanu par prettiesisku un labvēlīga administratīvā akta izdošanu.

[3] Administratīvā rajona tiesa pieteikumu noraidīja, spriedumā atzīstot, ka pieteicējas iecerētā būvniecība neatbilst Būvniecības likuma 11.pantam, kvadraciklu trases operatora ēkas tehniskais projekts neatbilst plānošanas un arhitektūras uzdevumam, kā arī virknei prasību, kas ir noteiktas Ministru kabineta 1997.gada 1.aprīļa noteikumos Nr.112 „Vispārīgie būvnoteikumi” (turpmāk – Vispārīgie būvnoteikumi). Tāpat pašvaldība kā zemesgabala, uz kura iecerēta būvniecība, īpašiece nav devusi piekrišanu būvniecībai. No pieteicējas un pašvaldības noslēgtā nomas līguma redzams, ka pašvaldība nav vēlējusies atļaut tādu būvniecību, kas neatbilst līgumam, tas ir, ēkas, kas nav sporta ēkas, būvniecību. Tāpēc noraidāms prasījums par labvēlīga administratīvā akta izdošanu.

[4] Izskatījusi lietu sakarā ar pieteicējas apelācijas sūdzību, Administratīvā apgabaltiesa ar 2010.gada 30.aprīļa spriedumu pieteikumu noraidīja. Spriedumā tiesa pievienojās rajona tiesas sprieduma motivācijai un papildus atzina tālāk minēto.

Pretēji pieteicējas uzskatam, nav pārkāpts tiesiskās paļāvības princips.

Pieteicēja norāda, ka, saņemot trases būvniecības saskaņojumu ar tajā paredzētu ēkas perspektīvu būvniecību, saņemot plānošanas un arhitektūras uzdevumu, saņemot būvvaldes saskaņojumu ēkas būvniecības projektam, pieteicējai bija pamats paļauties, ka publisko tiesību jomā ēkas būvniecības tehniskais projekts tiks saskaņots.

Lietā nav strīda, ka 2006.gada 9.oktobrī izstrādātais trases tehniskais projekts, ietverot tajā iezīmēto perspektīvo būvniecību operatora telpai, saskaņots 2006.gada 12.oktobrī. Tomēr minētais projekts nav saistāms ar 2007.gadā izstrādāto operatora ēkas tehnisko projektu. 2007.gada tehniskajā projektā kvadraciklu trases operatora ēka neatbilst kvadraciklu trases darbības nodrošināšanai, bet faktiski ir dzīvojamā māja.

Lietā nav konstatējami iestādes izteikumi, uz kuriem pieteicēja varēja paļauties. Turklāt jebkura būvniecība ir saskaņojama ar zemes īpašnieku, kas šajā gadījumā ir pašvaldība, bet pieteicēja šādu saskaņojumu nav saņēmusi.

[5] Par Administratīvās apgabaltiesas spriedumu pieteicēja ir iesniegusi kasācijas sūdzību, kurā lūdz spriedumu atcelt un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai apelācijas instances tiesai. Kasācijas sūdzībā norādīti tālāk minētie argumenti.

[5.1] Pieteikums ietver divus, nevis vienu prasījumu, kā uzskatījusi tiesa.

[5.2] Tiesa nav vērtējusi pārsūdzēto lēmumu, bet gan pieteicējas un Ozolnieku novada domes civiltiesiskās attiecības, kas nav administratīvās tiesas kompetencē. Proti, būves neatbilstība iepriekš privāto tiesību jomā saskaņotajam projektam nav risināma administratīvā procesa kārtībā. Tāpēc tiesa pārkāpusi Administratīvā procesa likuma 246.pantu. Nav arī skaidrs, kādēļ tiesa iecerēto būvi uzskata par dzīvojamo māju, nevis sporta būvi.

[6] Tiesas sēdē pieteicējas pārstāvis uzturēja kasācijas sūdzību saskaņā ar tajā minētajiem argumentiem. Papildus norādīja, ka pārsūdzētais Ozolnieku novada domes lēmums ir administratīvais akts, jo, pirmkārt, tas izriet no norādītās pārsūdzības kārtības, otrkārt, pieteicēja vērsās domē, lūdzot saskaņot tehnisko projektu gan publisko, gan privāto tiesību jomā.

Atbildētājas pārstāve kasācijas sūdzību neatzina.

Motīvu daļa

[7] Administratīvā apgabaltiesa spriedumā ir vērtējusi Ozolnieku novada domes 2007.gada 8.novembra lēmumu pēc būtības, atzīstot, ka ar to pamatoti atteikts saskaņot pieteicējas iesniegto tehnisko projektu – gan tādēļ, ka būvniecībai nav zemes īpašnieka saskaņojuma (piekrišanas), gan tādēļ, ka tā neatbilst pašvaldības teritorijas plānojumam (*sk. Administratīvās rajona tiesas sprieduma 13.7. un 14.punktu, kam pievienojusies arī apgabaltiesa*).

Senāts uzskata par nepieciešamu vērtēt, vai lietā ir pareizi noteikta tiesību joma, kurā pieņemts pārsūdzētais atbildētājas lēmums.

[8] Kā izriet no Būvniecības likuma 3.panta pirmās daļas un 11.panta pirmās daļas, persona, kura nav zemesgabala īpašnieks, var uz zemes veikt būvniecību tikai tad, ja zemes īpašnieks ir tam piekritis, noslēdzot līgumu. Atbilstoši minētajam Vispārīgo būvnoteikumu 31.punkts paredz, ka būvniecību var ierosināt nekustamā īpašuma īpašnieks, *nomnieks, lietotājs* vai to pilnvarota persona.

Tātad, lai persona vispār varētu ierosināt būvniecības procesu ar mērķi uzbūvēt būvi uz tai nepiederošas zemes, tai ir jāuzrāda dokuments, kas pierāda vienošanos par būvniecības pieļaujamību, – līgums, vienošanās rezultātā izsniegta atļauja, saskaņojums.

[9] Arī pašvaldība var būt zemes īpašnieks, kas iznomā tai piederošu zemi citai personai, un kā zemes īpašnieks var ļaut vai neļaut iznomāto zemi apbūvēt. Zemes īpašnieka lēmums par to, vai iznomāto zemi atļaut apbūvēt, ir gribas izteikums privāto tiesību jomā. Šāds pašvaldības lēmums administratīvā procesa ietvaros (būvvaldē vai administratīvajā tiesā) ir jānoskaidro kā fakts – ir vai nav dota zemes īpašnieka piekrišana būvniecībai. Ja tādas piekrišanas nav, atkrīt jebkāda tālāka iecerētās būvniecības tiesiskuma vērtēšana publisko tiesību jomā.

Lai noteiktu, vai lieta ir izskatāma administratīvā procesa kārtībā, ir jānoskaidro, vai pašvaldība būvniecības ieceri (vai jebkādu iesniegumu tās sakarā) vērtējusi kā zemes īpašnieks privāto tiesību jomā vai kā būvniecības tiesiskumu kontrolējošais subjekts publisko tiesību jomā.

[10] Kā izriet no apgabaltiesas spriedumā konstatētajiem apstākļiem, pieteicēja nomā zemi no Ozolnieku novada pašvaldības. 2006.gadā pieteicēja atbilstoši nomas līgumam izstrādājusi kvadraciklu trases tehnisko projektu, ko būvvalde saskaņojusi. 2007.gadā pieteicēja izstrādāja atsevišķu tehnisko projektu kvadraciklu trases operatora ēkai, ko, pēc pieteicējas paskaidrojumiem, arī iesniedza būvvaldē saskaņošanai. Lēmumu attiecībā uz projektu pieņēmusi dome, norādot ka projektu *nesaskaņo kā neatbilstošu nomas līguma nosacījumiem*.

No minētā un no pieteicējas pārstāvja paskaidrojumiem tiesas sēdē Senāts secina, ka pieteicēja uzskatīja, ka operatora ēkas tehniskais projekts turpina iepriekš jau vispārīgi saskaņoto kvadraciklu trases būvniecības projektu, tātad sagaidīja būvvaldes lēmumu par būvprojekta akceptu atbilstoši būvvaldes kompetencei, tāpat kā akcepts bija dots pirmajam projektam. Taču no tā, ka lēmums par projekta saskaņošanu tika pieņemts domē (acīmredzot,

būvvaldei bija nepieciešams pārliecināties, vai pašvaldība kā zemes īpašnieks piekrīt būvniecībai), kā arī no atteikuma pamatojuma Senāts secina, ka dome jautājumu lēmusi kā zemes īpašnieks – liegusi konkrētās ēkas būvniecību, jo tā neatbilst nomas līgumam.

Šis lēmums ir pieņemts privāto tiesību jomā, ar šo lēmumu nav skarti publisko tiesību jautājumi, kuru izvērtēšana ir būvvaldes kompetencē. Administratīvā procesa kārtībā nav jāpārbauda nedz iemesli tam, kādēļ piekrišana (saskaņojums) nav dots, nedz tas, vai tāda piekrišana bija jādod. Tādi strīdi risināmi kā jebkuri citi strīdi privāto tiesību jomā, tostarp, ar iespēju vērsties vispārējās jurisdikcijas tiesā civilprocesuālā kārtībā.

[11] Vispārīgā gadījumā pašvaldībai būtu gan jāinformē pieteicējs par savu kā zemes īpašnieka atteikšanos saskaņot būvniecību, gan arī jāpieņem administratīvais akts, kurā būvvalde kā būvniecību kontrolējošā iestāde norādītu pamatojumu atteikumam pieņemt būvniecību akceptējošu lēmumu. Tā kā bez zemes īpašnieka atļaujas būvniecība nav pieļaujama, tas šādā gadījumā ir pietiekams pamats atteikumam, ņemot vērā Būvniecības likuma 3.panta pirmo daļu un 11.panta pirmo daļu.

[12] Pieteicēja formāli ir pārsūdzējusi Ozolnieku novada domes privāto tiesību jomā pieņemto lēmumu par atteikšanos saskaņot būvniecību, un arī pieteikumu pamato ar apstākļiem, kuru dēļ tāda piekrišana būtu jādod. Tai pašā laikā pieteikums ir iesniegts par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, tātad par būvprojekta akceptu. Pat ja īpašs būvvaldes lēmums publisko tiesību jomā par to pirms vērsšanās tiesā nebija izdots, pieteicējai bija tiesības tādu sagaidīt. Gadījumā, ja iestāde nav atbildējusi uz personas iesniegumu, personai ir tiesības vērsties tiesā un prasīt labvēlīga administratīvā akta izdošanu (Administratīvā procesa likuma 188.panta piektā daļa).

Apgabaltiesa, izvērtējot pieteikuma pamatojumu, lietu ir izskatījusi atbilstoši tam, kā būtu jāvērtē pašvaldības būvvaldes publisko tiesību jomā sniegts atteikums akceptēt projektu, kā arī pamatoti vērtējusi, vai pieteicējam ir tiesības saņemt būvprojekta akceptu. Proti, ir vērtēts, ir vai nav privāto tiesību jomā dots zemes īpašnieka saskaņojums būvniecībai, un, konstatējot tāda neesību, nospriests, ka nav pamata akceptēt būvprojektu. Tātad lieta ir izskatīta atbilstoši pieteikuma priekšmetam par labvēlīga administratīvā akta izdošanu.

[13] Pārbaudot kasācijas sūdzībā ietvertos iebildumus pret apgabaltiesas spriedumu, Senāts neatrod spriedumā trūkumus, kuru dēļ tas būtu atceļams.

[14] Pieteicējs pārmet apgabaltiesai, ka tā iedziļinājusies privāto tiesību jomā. Šis iebildums nav pamatots. Kā jau iepriekš norādīts, būvniecība nav pieļaujama, ja tai nepiekrīt zemes īpašnieks. Lai pārbaudītu būvniecības pieļaujamību, apgabaltiesai bija jāpārbauda, vai pašvaldība – līgumā vai atsevišķi izteiktā piekrišanā, saskaņojumā – ir pieļāvusi tieši konkrētās ēkas būvniecību. Apgabaltiesa ir pārbaudījusi līguma noteikumus un konstatējusi, ka līgumā ir tieši atrunāts, ka jebkura būvniecības iecere, kā arī būvniecības un (vai) labiekārtošanas projekts nomas objektā ir jāsaskaņo ar iznomātāju (*sk. Administratīvās rajona tiesas sprieduma 13.2.punktu*). Tāpat tiesa vērtējusi arī to, ka dome ar 2007.gada 8.novembra lēmumu tiešā tekstā ir šādu piekrišanu liegusi. Rezultātā tiesa atzinusi, ka pašvaldības kā zemes īpašnieces griba ir nepieļaut būvniecību.

[15] Pārbaudot pieteicējas iebildumu par to, ka akcepts ēkai dots jau ar agrākiem pašvaldības lēmumiem, Senāts neatrod kļūdas apgabaltiesas vērtējumā šajā jautājumā. Pārbaudot faktiskos apstākļus, apgabaltiesa konstatēja, ka otrajā, neakceptētajā, projektā ietvertā operatora ēka neatbilst kvadraciklu trases operatora ēkas funkcijai, bet faktiski ir dzīvojamā māja. Lai arī tas nav detalizēti analizēts spriedumā, Senātam nav šaubu, ka secinājums izdarīts, iepazīstoties ar lietā esošo tehnisko projektu un novērtējot iecerēto būvobjektu un telpu funkciju atbilstību operatora ēkas funkcijai konkrētajos apstākļos. Turklāt apgabaltiesa ir pievienojusies Administratīvās rajona tiesas spriedumā ietvertajai motivācijai, savukārt Administratīvās rajona tiesas sprieduma 13.4.punktā ir norādīti apstākļi, kuru dēļ būvvaldes izdots plānošanas un arhitektūras uzdevums operatora ēkas būvniecībai nav uzskatāms par saskaņojumu. Proti, pirms minētā dokumenta izsniegšanas pašvaldība nav bijusi precīzi informēta par sagaidāmo ēkas projektu – ka operatora ēka sevī ietvers fundamentālu būvi (guļbūve uz betona pamatiem, ēka ar divām atpūtas telpām, pirts ar baseinu, katlu telpu, bloķēto garāžu), kas funkcionāli pielīdzināma dzīvojamai mājai.

Senāts norāda, ka būvvaldes uzdevums ir nodrošināt, lai būvniecība ir tiesiska. Ja būvniecības ieceres precizēšanas gaitā būvvaldei rodas bažas vai pārliecība, ka būve neatbilst sākotnēji dotajam saskaņojumam, tai ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums pārliecināties, vai zemes īpašnieka saskaņojums ir pareizi izprasts, vai arī netiek apzināti virzīta būvniecības iecere, kam zemes īpašnieks nekad nav piekritis. Būvniecības ierosinātāja iebildumi par to, ka vēlāks zemes īpašnieka gribas izteikums, iespējams, ir pretrunā agrāk dotam, savukārt ir privāto tiesību jautājums un var būt pamats, piemēram, prasījumam par līguma izpildi vai zaudējumu atlīdzinājumu.

[16] Ņemot vērā minēto, apgabaltiesas sprieduma atcelšanai nav pamata.

Rezolutīvā daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta 1.punktu un 351.pantu, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments

n o s p r i e d a

Atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2010.gada 30.aprīļa spriedumu, bet SIA „KVADRO R” kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja senatore
Senators
Senators

R.Vīduša
J.Neimanis
N.Salienieks