**Administratīvā akta pamatojums. Labvēlīgs un nelabvēlīgs administratīvais akts**

1. Atšķirīgas tiesību normas iestādes lēmuma pamatojumā un tiesas sprieduma par šī lēmuma atcelšanu pamatojumā nav vērtējamas formāli, ja šīs tiesību normas paredz atšķirīgu piemērošanas priekšnoteikumu konstatēšanu, kā arī atšķirīgu iestādes rīcības brīvību un izdarāmos lietderības apsvērumus. Spriedums, kurā tiesa atzinusi par tiesisku iestādes lēmumu, lai gan iestāde, piemērojot citu tiesību normu, neizdarīja tos lietderības apsvērumus, kurus tiesa kā būtiskus vērtēja spriedumā, neatbilst Administratīvā procesa likuma 250.panta otrajai daļai.

2. Strīdus gadījumā, vērtējot, vai administratīvais akts ir personai labvēlīgs vai nelabvēlīgs Administratīvā procesa likuma 85.–88.panta izpratnē, ņemams vērā, cik ļoti tas atbilst adresāta interesēm, turklāt, pieļaujot arī adresāta subjektīvu vērtējumu. Iestādei vairāk jāpamato labvēlīga, nevis nelabvēlīga administratīvā akta atcelšana, tādēļ šaubu gadījumā privātpersonu tiesiskās intereses vairāk aizsargā normas, kas paredz labvēlīga administratīvā akta atcelšanu un izvērstāku iestādes pamatojumu. Nav izšķirošas nozīmes tam, ka administratīvais akts ir konstatējošs administratīvais akts, jo Administratīvā procesa likuma 86.panta pirmā un otrā daļa nošķirta pēc citām akta pazīmēm, turklāt, neierobežojot iestādes tiesības atcelt prettiesisku konstatējošu administratīvo aktu.

**Latvijas Republikas Augstākās tiesas**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2017.gada 21.jūnija**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420225414, SKA-177/2017**

Augstākā tiesa šādā sastāvā:

tiesnese Vēsma Kakste,

tiesnese Dzintra Amerika,

tiesnesis Andris Guļāns,

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta pēc SIA „Spilve International Business Park” pieteikuma par Rīgas domes Finanšu departamenta 2013.gada 22.novembra lēmuma Nr. DF-13-152-nd/1.8 atcelšanu, sakarā ar SIA „Spilve International Business Park” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2015.gada 14.oktobra spriedumu.

**Aprakstošā daļa**

1. Rīgas dome 2006.gada 24.augustā noteica nekustamā īpašuma lietošanas mērķus zemesgabalam Rīgā, Voleros (kadastra apzīmējums 0100 098 0047).
2. Ar Rīgas domes Pašvaldības ieņēmumu pārvaldes 2013.gada 24.septembra lēmumu Nr. PIP-13-13038-nd/08-02 2006.gada lēmums atcelts, nosakot citu lietošanas mērķi – mērķu grupa 11 „Satiksmes infrastruktūras objektu apbūves zeme”, kods 1102 „Lidlauku apbūve”. Lēmumā norādīts, ka 2006.gadā noteiktais lietošanas mērķis bijis nepareizs, tādēļ iepriekš pieņemtais nelabvēlīgais prettiesiskais administratīvais akts atceļams, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 86.panta pirmo daļu.
3. Pieteicēja SIA „Spilve International Business Park”, kas ir minētā nekustamā īpašuma īpašniece, pārvaldes lēmumu apstrīdēja, papildus citiem argumentiem norādot, ka atceltais lēmums bija pieteicējai labvēlīgs administratīvais akts. Proti, pieteicējai piederošais īpašums ir iznomāts Rīgas brīvostas pārvaldei, kam noteikts personālservitūts uz visu zemes gabalu, un pieteicējas saņemtās nomas maksas lielums ir piesaistīts īpašuma kadastrālajai vērtībai, kuru atceļošais lēmums samazina.
4. Izskatot apstrīdēšanas iesniegumu, ar Rīgas domes Finanšu departamenta 2013.gada 22.novembra lēmumu pārvaldes lēmums atstāts negrozīts. Lēmumā norādīts, ka īpašuma lietošanas mērķis precizēts pareizi, kā arī pareizi piemērota Administratīvā procesa likuma 86.panta pirmā daļa. Tāpat lēmumā norādīts, ka lēmums par lietošanas mērķu noteikšanu ir konstatējošs akts, tādēļ tas nav ne labvēlīgs, ne nelabvēlīgs, turklāt kritiski vērtējams arguments, ka jaunais lietošanas mērķis sašaurinātu lietošanas iespējas.
5. Pieteicēja vērsās tiesā ar pieteikumu par Finanšu departamenta lēmuma atcelšanu, iebilstot, ka pārkāpts pieteicējas tiesiskās paļāvības princips un lēmums nepareizi pamatots ar Administratīvā procesa likuma 86.panta pirmo daļu.
6. Izskatot lietu apelācijas kārtībā, ar Administratīvās apgabaltiesas 2015.gada 14.oktobra spriedumu pieteikums noraidīts. Tiesa, pievienojoties arī pirmās instances tiesas secinājumiem, spriedumu pamatojusi ar turpmāk norādītajiem argumentiem.
   1. Zemes vienības lietošanas mērķis ir mainīts tādēļ, ka sākotnējā lietošanas mērķa noteikšanas laikā kļūdaini norādīts, ka zemes vienība nav apbūvēta, lai gan uz zemes vienības reģistrēta būve – lidlauku skrejceļi ar betona segumu. Pašvaldības rīcībā esošais tiesiskais līdzeklis lietošanas mērķa labošanai ir prettiesiska administratīvā akta atcelšana, kas ietverta Administratīvā procesa likuma 86.pantā.
   2. Administratīvā procesa likuma 86.panta otrajā daļā noteikti gadījumi, kad iestāde var atcelt adresātam labvēlīgu prettiesisku administratīvo aktu, tostarp, ja akta prettiesiskums ir tik acīmredzams, ka akta adresāts to varēja un viņam to vajadzēja apzināties. Konkrētajā gadījumā konstatētie fakti liecina par panta otrās daļas 5.punktā minētā gadījuma pastāvēšanu, jo norāde, ka zemes vienība, uz kuras atrodas būve – lidlauku skrejceļi ar betona segumu –, nav apbūvēta, ir acīmredzami kļūdaina. Ņemams vērā, ka nekustamā īpašuma lietošanas mērķis tiek noteikts kadastrālās vērtēšanas vajadzībām un tālākai nekustamā īpašuma nodokļa administrēšanai. Nodokļu samaksa ir visas sabiedrības leģitīma interese, un pašvaldības teritorijā dzīvojošā sabiedrība ir ieinteresēta pareizā nodokļa samaksā. Minētais attiecināms arī uz konkrēto gadījumu, kurā, nosakot jaunu lietošanas mērķi, īpašuma kadastrālā vērtība samazinās.
   3. Akta adresāta viedoklis ir uzklausīts apstrīdēšanas iesniegumā, taču tas nevar būt noteicošais, nosakot lietošanas mērķi, jo tam izmantojami aktuālie kadastra dati. Pašvaldībai nebija jāuzklausa Rīgas brīvostas viedoklis, jo zemes lietotājam nav tiesību ierosināt zemes vienības lietošanas mērķa noteikšanu.
   4. Apstāklis, ka Valsts zemes dienests datus par lidlauka skrejceļa atrašanos uz zemes vienības reģistrēja sistēmā tikai 2012.gadā, neietekmē lēmuma tiesiskumu, jo pieteicēja vismaz 2004.gadā zināja par ierakstīto datu nepareizību. Tāpat nav nozīmes, vai uz zemes gabala esošā būve tiek izmantota.
   5. Finanšu departaments bija tiesīgs precizēt zemes vienības lietošanas mērķi, atceļot iepriekš pieņemto lēmumu saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 86.pantu. Savukārt pieteicējas interese saņemt lielāku nomas maksu par zemes vienību šajā lietā nav ņemama vērā, jo 2006.gada lēmums bija prettiesisks un pieteicējai tas bija zināms.
7. Pieteicēja par Administratīvās apgabaltiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību. Kasācijas sūdzībā norādīti turpmāk minētie apsvērumi.
   1. Tiesa pārkāpusi kompetenci, piemērojot citu tiesību normu, nekā to darījusi iestāde lēmumā. Proti, iestādes lēmums pieņemts, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 86.panta pirmo daļu, savukārt tiesa, vērtējot lēmuma tiesiskumu, piemērojusi panta otro daļu. Tomēr tiesas uzdevums bija pārbaudīt, vai lēmums pieņemts pamatoti, nevis pamatot tā tiesiskumu ar citu tiesību normu. Tiesa nav vērtējusi panta pirmajā un otrajā daļā minētos nelabvēlīga un labvēlīga akta jēdzienus, kā arī pārsūdzētā lēmuma ietekmi uz adresātu.
   2. Tiesai vajadzēja piemērot Ministru kabineta 2006.gada 20.jūnija noteikumu Nr. 496 „Nekustamā īpašuma lietošanas mērķu klasifikācija un nekustamā īpašuma lietošanas mērķa noteikšanas un maiņas kārtība” (turpmāk – noteikumi Nr. 496) 2., 17.7. un 18.punktu, un tā rezultātā nonākt pie secinājuma, ka lietošanas mērķis var tikt mainīts, ievērojot šajos noteikumos noteikto kārtību. Pārsūdzētais lēmums nav tiesisks, jo pieņemts, neievērojot tiesību normas, kas noteic šāda akta izdošanas procesu.
   3. Tiesa nepamatoti nav piemērojusi Administratīvā procesa likuma 62.panta pirmo daļu, nekonstatējot šīs normas pārkāpumu iestādes rīcībā, proti, to, ka iestāde nav noskaidrojusi Rīgas brīvostas pārvaldes viedokli.
8. Rīgas dome paskaidrojumos par kasācijas sūdzību norāda, ka tiesas spriedums ir tiesisks un pamatots, jo pretēji tiesas argumenti novestu pie absurda secinājuma, ka zemesgabals nav apbūvēts.

**Motīvu daļa**

1. Administratīvā procesa likuma 250.panta otrā daļa, par kuras neievērošanu izteikti iebildumi kasācijas sūdzībā, paredz, ka tiesa, vērtējot administratīvā akta tiesiskumu, spriedumā ņem vērā tikai to pamatojumu, ko iestāde ietvērusi administratīvajā aktā.

Ir pieļaujama zināma administratīvā akta pamatojuma interpretācija un mazāk būtisku kļūdu izskaidrošana. Tiesa atsevišķos gadījumos var atzīt, ka faktiski kāda norma bija piemērota, pat ja lēmumā tā nebija minēta. Ir svarīgi, lai administratīvajā aktā sniegtais pamatojums būtu pareizs pēc būtības un saprotams pieteicējam. Tomēr šāda pamatojuma interpretēšana nedrīkst ietvert pēc būtības jaunu pamatojumu, aizstāt administratīvajā aktā jau ietverto pamatojumu, nonākt ar to pretrunā. Pretējā gadījumā tiesa būtībā uzņemtos iestādes kompetenci izdot un pamatot administratīvo aktu (*sk.* *Augstākās tiesas 2013.gada 31.janvāra sprieduma lietā Nr. SKA-67/2013 (A42735109) 6.punktu*). Ievērojot, ka izskatāmā lieta ierosināta par Rīgas domes lēmuma atcelšanu, un minētā norma ir attiecināma uz lietām ar šādu pieteikuma priekšmetu, pārbaudāms, vai tiesa lietas izskatīšanā ir to ievērojusi.

1. Lietā pārsūdzētais lēmums, ciktāl tas attiecas uz prettiesiska spēkā esoša administratīvā akta atcelšanu, pamatots ar Administratīvā procesa likuma 86.panta pirmo daļu. Arī pēc būtības lēmuma argumentācija, sīkāk nepamatojot 2006.gada lēmuma atcelšanas tiesības izmantošanu, atbilst nelabvēlīga prettiesiska administratīvā akta atcelšanas apsvērumiem. Savukārt tiesas spriedums, vērtējot iestādes tiesības atcelt prettiesisku spēkā esošu administratīvo aktu, pamatots ar Administratīvā procesa likuma 86.panta otrās daļas 5.punktu, kas noteic pamatu labvēlīga prettiesiska administratīvā akta atcelšanai. Tādējādi sprieduma secinājums par administratīvā akta tiesiskumu (izdošanas pamatu) balstīts uz citu tiesību normu, nekā pamatots pārbaudāmais lēmums. Šāda atšķirība nav vērtējama kā vienīgi formāla, jo abas tiesību normas paredz atšķirīgu piemērošanas priekšnoteikumu konstatēšanu, kā arī atšķirīgu iestādes rīcības brīvību un izdarāmos lietderības apsvērumus. Izskatāmajā gadījumā iestāde piemērojusi tādu tiesību normu, kas prasa ievērojami mazāku rīcības brīvības skaidrojumu un lietderības apsvērumu izdarīšanu, nekā tiesību norma, kuru pēc būtības piemērojusi tiesa. Tādējādi tiesa spriedumā atzinusi par tiesisku iestādes lēmumu atcelt administratīvo aktu, lai gan iestāde neizdarīja tos lietderības apsvērumus, kurus tiesa kā būtiskus vērtēja spriedumā. Šādi rīkojoties, tiesa nav ievērojusi Administratīvā procesa likuma 250.panta otro daļu, tādēļ tiesas spriedums ir atceļams, nododot lietu jaunai izskatīšanai apelācijas instances tiesā.
2. Lai gan tas neietekmē izskatāmā sprieduma rezultātu, lietas efektīvākas izskatīšanas nolūkā atzīstams par lietderīgu norādīt uz atsevišķiem lietā nozīmīgiem tiesību jautājumiem.
3. Administratīvā procesa likuma 86.panta pirmās vai otrās daļas piemērošana vispārīgi ir atkarīga no tā, vai atceļamais administratīvais akts bijis adresātam labvēlīgs vai nelabvēlīgs. Izskatāmajā lietā neskaidrības normu piemērošanā izriet no procesa dalībnieku atšķirīgās attieksmes pret atceļamā lēmuma atbilstību adresāta interesēm. Pašvaldība pārsūdzētajā lēmumā paudusi pretrunīgu vērtējumu, norādot gan, ka atceļamais administratīvais akts ir konstatējošs administratīvais akts, tādēļ nav ne labvēlīgs, ne nelabvēlīgs, gan tajā pašā laikā pamatojot lēmumu ar normu, kas attiecas uz nelabvēlīga administratīvā akta atcelšanu. Savukārt pieteicēja konsekventi norādījusi, ka atceļamais lēmums bijis tās interesēm labvēlīgāks (iepretim atceļošajam aktam), jo rezultējies augstākā nekustamā īpašuma kadastrālajā vērtībā un lielākā saņemamajā nomas maksā no Rīgas brīvostas pārvaldes.

Nosakot, vai administratīvais akts ir personai labvēlīgs vai nelabvēlīgs Administratīvā procesa likuma 85.-88.panta izpratnē, ņemams vērā, cik ļoti tas atbilst adresāta interesēm, turklāt, pieļaujot arī subjektīvu vērtējumu. Ja akta adresāts uzskata to par labvēlīgu, būtu piemērojama 86.panta otrā daļa (sk. Briede J. 83.panta komentārs. *Grām.: Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013, 824.lpp.*). Šāda nostāja atzīstama par pamatotu arī tādēļ, ka iestādes rīcības brīvība ir ierobežotāka tieši labvēlīga prettiesiska administratīvā akta atcelšanas gadījumā. Proti, iestādei vairāk jāpamato labvēlīga, nevis nelabvēlīga administratīvā akta atcelšana, tādēļ šaubu gadījumā privātpersonu tiesiskās intereses vairāk aizsargā normas, kas paredz labvēlīga administratīvā akta atcelšanu un izvērstāku iestādes pamatojumu. Šādā situācijā nav izšķirošas nozīmes tam, ka administratīvais akts par lietošanas mērķu noteikšanu ir konstatējošs administratīvais akts (*sk., piemēram,* *Augstākās tiesas 2013.gada 18.septembra sprieduma lietā Nr. SKA-237/2013 (A42961709) 15.punktu*), jo Administratīvā procesa likuma 86.panta pirmā un otrā daļa nošķirta pēc citām akta pazīmēm, turklāt, neierobežojot iestādes tiesības atcelt prettiesisku konstatējošu administratīvo aktu. Arī saistošs konstatējums, kas neatbilst adresāta interesēm, atzīstams par nelabvēlīgu administratīvo aktu (sk. Briede J. 83.panta komentārs. *Grām.: Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013, 824.lpp.*). Visbeidzot, ņemams arī vērā, ka atceļamā administratīvā akta labvēlīgo raksturu pieteicēja pamatojusi ar objektīvi konstatējamu apstākli – likumā paredzēta nomas maksas maksimālā apmēra saistību ar nekustamā īpašuma kadastrālo vērtību (*sk. Rīgas brīvostas likuma 4.panta astoto daļu*).

1. Tiesa spriedumā pamatoti atsaukusies uz Augstākās tiesas 2011.gada 16.novembra spriedumu lietā Nr. SKA-499/2011, noskaidrojot piemērojamo tiesību normu, ja iestāde konstatējusi kļūdaini noteiktu lietošanas mērķi. Augstākā tiesa nesaskata pamatu atkāpties no minētajā nolēmumā izteiktās atziņas, ka kļūdaini noteiktu lietošanas mērķi pašvaldība ir tiesīga pārskatīt un atcelt atbilstoši Administratīvā procesa likuma 86.panta normām, bet noteikumu Nr. 496 normas uz šādiem gadījumiem nav attiecināmas.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 129.1panta pirmās daļas 1.punktu, 348.panta pirmās daļas 2.punktu un 351.pantu, Augstākā tiesa

**nosprieda:**

atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2015.gada 14.oktobra spriedumu un nodot lietu jaunai izskatīšanai Administratīvajai apgabaltiesai;

atmaksāt SIA „Spilve International Business Park” samaksāto drošības naudu – 71,14 *euro*.

Spriedums nav pārsūdzams.