**Tiesiskās paļāvības izvērtējums, lemjot par tiesībām atjaunot ugunsgrēkā bojā gājušu ēku aizsargjoslā**

**Latvijas Republikas Senāts**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2018.gada 21.decembra**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420351913, SKA-261/2018**

ECLI:LV:AT:2018:1221.A420351913.2.S

Tiesa šādā sastāvā: senatores Rudīte Vīduša, Līvija Slica, Ieva Višķere

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz [pers. A] pieteikumu par pienākuma uzlikšanu Vides pārraudzības valsts birojam izsniegt [pers. A] tehniskos noteikumus dzīvojamās mājas būvniecībai, sakarā ar [pers. A] kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 21.oktobra spriedumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Pieteicējs [pers. A] 2000.gada 12.aprīlī ieguva īpašumā nekustamo īpašumu Liepupes pagastā, Salacgrīvas novadā (turpmāk – nekustamais īpašums). Tajā atradās arī ekspluatācijā nenodota dzīvojamā māja, kura 2003.gada 6.janvārī ugunsgrēkā pilnībā nodega. Saglabājušies tikai ēkas pamati.

Pieteicējam 2012.gada 12.oktobrī Salacgrīvas būvvalde izsniedza plānošanas un arhitektūras uzdevumu jaunas dzīvojamās mājas būvniecībai, norādot, ka pieteicējam nepieciešams saņemt tehniskos un īpašos noteikumus. Pieteicējs 2012.gada 1.novembrī vērsās Valsts vides dienesta Valmieras reģionālās vides pārvaldē, lūdzot izsniegt tehniskos noteikumus dzīvojamās mājas būvniecībai.

Ar Valsts vides dienesta Valmieras reģionālās vides pārvaldes 2012.gada 20.novembra lēmumu Nr. 0661460-10 pieteicējam atteikts izsniegt tehniskos noteikumus.

Ar Vides pārraudzības valsts biroja 2013.gada 18.februāra lēmumu Nr. 4-s zemākas iestādes lēmums atstāts negrozīts. Lēmums pamatots ar to, ka būvniecība uz pamatiem ir pielīdzināma jaunas ēkas būvniecībai. Par jaunu būvniecību uzskatāma arī nodegušas ēkas atjaunošana, kas krasta kāpu aizsargjoslā ietilpstošā lauku teritorijā ar Aizsargjoslu likuma 36.panta otro daļu ir aizliegta. Šajā gadījumā nav pamata izdarīt atkāpi no tiesību normas, jo jāņem vērā, ka pagājuši desmit gadi pēc ēkas nodegšanas, kā arī tas, ka pa šo laiku īpašumā atjaunojusies zemsedze, mežaino krasta kāpu dabiskā vide, agrākā piebraucamā ceļa vieta un teritorija ap ēku aizaugusi ar zāli un krūmiem.

Pieteicējs vērsās Administratīvajā rajona tiesā, lūdzot izdot labvēlīgu administratīvo aktu, ar kuru pieteicējam tiktu izsniegti tehniskie noteikumi dzīvojamās mājas būvniecībai.

[2] Administratīvā rajona tiesa ar 2015.gada 10.jūlija spriedumu pieteikumu apmierināja. Tiesa norādīja, ka Aizsargjoslu likuma 36.pants krasta kāpu aizsargjoslā nepieļauj bojā gājušas ēkas atjaunošanu uz esošiem pamatiem. Taču Satversmes tiesa, vērtējot šajā lietā iesniegto Administratīvās rajona tiesas pieteikumu, norādījusi, ka ņemams vērā, ka likumdevējs nav vēlējies ierobežot īpašnieka tiesības atjaunot nodegušu ēku.

Tiesa atzina, ka konstatējama likuma nepilnība, kas novēršama ar tiesiskās paļāvības principa piemērošanu. Izvērtējot, vai minētais princips ir piemērojams šajā lietā, tiesa atzina, ka tas ir piemērojams un pieteicējam būtu izsniedzami tehniskie noteikumi.

[3] Administratīvā apgabaltiesa, izskatot lietu sakarā ar Vides pārraudzības valsts biroja apelācijas sūdzību, ar 2016.gada 21.oktobra spriedumu pieteikumu noraidīja. Spriedums pamatots ar turpmāk minētajiem apsvērumiem.

[3.1] Senāts jau iepriekš atzinis, ka ēkas būvniecība uz esošiem pamatiem Aizsargjoslu likuma izpratnē nav uzskatāma par rekonstrukciju, bet gan jaunu būvniecību. Arī Satversmes tiesa secinājusi, ka būvniecība krasta kāpu aizsargjoslā atļaujama tikai izņēmuma kārtā – gadījumos, kad tiek renovētas, restaurētas vai rekonstruētas esošās ēkas vai būves vai arī kad pie esošajām ēkām tiek būvētas palīgēkas. Šie izņēmumi neaptver gadījumus, kad ēkas vairs nav, tostarp arī gadījumus, kad saglabājušies vien ēkas pamati.

[3.2] Lietā nav strīda par to, ka pieteicēja nekustamajā īpašumā jaunbūve ir nodegusi, ir saglabājušies tikai pamati, un, tā kā desmit gadu laikā īpašumā nav veikta saimnieciskā darbība, tad ap nodegušās ēkas pamatiem ir atjaunojusies zemsedze un mežaino krasta kāpu dabiskā vide.

Pieteicēja būvniecības iecere ir jauna būvniecība, kā pareizi norādīts arī Salacgrīvas būvvaldes plānošanas un arhitektūras uzdevumā, proti, tas izsniegts jaunai būvniecībai, nevis atjaunošanai.

[3.3] Atjaunošana saskaņā ar tobrīd spēkā esošo Ministru kabineta 1997.gada 1.aprīļa noteikumu Nr. 112 ,,Vispārīgie būvnoteikumi” (turpmāk – Vispārīgie būvnoteikumi) 22.punktu tika ietverta jēdzienā ,,renovācija”, proti, renovācija – būves vai tās daļas remonts (kapitālais remonts), lai atjaunotu būvi vai tās daļu, nomainot nolietojušos nesošos elementus vai konstrukcijas, kā arī mērķtiecīgu funkcionālu vai tehnisku uzlabojumu ieviešana būvē, nemainot tās apjomu un funkciju.

Salacgrīvas novada 2009.gada 19.augusta saistošajos noteikumos Nr. 6 ,,Par teritorijas plānojumiem” ietilpstošajos bijušās Liepupes pagasta padomes 2008.gada 10.septembra saistošajos noteikumos Nr. 12/2008 ,,Liepupes pagasta teritorijas plānojums” apbūves noteikumu (turpmāk – apbūves noteikumi) 2.daļas, 2.nodaļas 2.1.7.punktā noteikts, ka īpašnieks ir tiesīgs atjaunot ugunsgrēka vai dabas stihijas rezultātā nopostītu vai daļēji nopostītu būvi atbilstoši būvprojektam, pēc kura šī būve būvēta.

No minētā izriet, ka ir nošķirami šeit izmantotie jēdzieni ,,atjaunošana”, jo juridisks jēdziens ,,atjaunošana” būvniecībā ir ieviests tikai ar Būvniecības likuma spēkā stāšanos tā jaunajā redakcijā (ar 2014.gada 1.oktobri), proti, tā Būvniecības likuma 1.panta 4.punktu.

Tā kā plānošanas un arhitektūras uzdevums ir izsniegts jaunbūvei, nav pamata pieteicēja būvniecības ieceri vērtēt kā renovāciju jeb atjaunošanu no būvniecības tiesību normu piemērošanas viedokļa.

[3.4] Apbūves noteikumos lietotais apzīmējums ,,atjaunot” ir plašāks, nekā būvniecības tiesību jēdziens un ir saistāms ar privātpersonas tiesībām atgūt tam reiz piemītošās tiesības, ja īpašums gājis bojā ugunsgrēka vai dabas stihiju rezultātā, neatkarīgi no tā, vai piemērojamais būvdarbu veids ir jaunbūve, pārbūve vai atjaunošana. Tas kopumā atbilst arī pirmās instances tiesas secinājumiem jautājumā par to, ka personām ir jāatļauj atjaunot bojā gājušu ēku, tostarp veicot arī jaunu būvniecību.

Tomēr izskatāmajā lietā pirmās instances tiesa nav pievērsusi pienācīgu uzmanību pierādījumu izvērtējumam un tiesiskajam regulējumam, kas novedis pie kļūdaina lietas rezultāta.

[3.5] Nav pamatoti pieteicēja argumenti par to, ka plānošanas un arhitektūras uzdevums piešķirtu pieteicējam kādas tiesības, kas būtu saistošas Valsts vides dienestam vai Vides pārraudzības valsts birojam.

[3.6] 1998.gadā nekustamā īpašuma īpašniecei tika piešķirtas tiesības uz jaunu būvniecību – jaunbūvi. Būvniecības vietas izvēle jau tad atšķīrās no vēsturisko pamatu atrašanās vietas. 1998.gada 12.jūnijā spēkā esošais Aizsargjoslu likuma 36.panta otrās daļas 1.punkts noteica aizliegumu celt jaunas ēkas. Savukārt minētā likuma 36.panta trešās daļas 2.punktā paredzētās izņēmuma tiesības, lai veiktu būvniecību, varēja piederēt un ir piederējušas tikai tā laika nekustamā īpašuma īpašniecei, kura tās arī izmantojusi un uzsākusi būvniecību.

[3.7] Nekustamā īpašuma atsavināšanas brīdī 2000.gadā jaunbūve ir bijusi praktiski pabeigta. Taču jāņem vērā, ka kompetentās institūcijas nav pieņēmušas būvi ekspluatācijā, kas ļautu uzsākt ēkas ekspluatāciju un atzītu ēku par faktiski un juridiski pastāvošu.

[3.8] Atbilstoši Būvniecības likuma 1.panta 2.punktam (*redakcijā, kas bija spēkā līdz 2002.gada 2.aprīlim un redakcijā, kas bija spēkā līdz 2014.gada 1.oktobrim*) būvatļauja piešķir tiesības veikt būvdarbus, taču nedod tiesības uzsākt jaunbūvējamā objekta ekspluatāciju, proti, līdz pieņemšanai ekspluatācijā objektam ir jaunbūves statuss. Tikai tad, kad ir noformēts apliecinājums par būvdarbu pabeigšanu jeb būvatļaujas izpildi un parakstīts akts par dzīvojamās mājas nodošanu ekspluatācijā, jaunradītais būvniecības objekts tiek atzīts par pabeigtu arī tiesiski.

Tā kā jaunbūve nebija nodota ekspluatācijā pirms atsavināšanas pieteicējam, tad ir pamats atzīt, ka iepriekšējā īpašniece, lai arī ir atsavinājusi jaunbūvi kā apgrozības objektu, kas reģistrēts zemesgrāmatā, faktiski ir atsavinājusi pieteicējam būvniecības tiesību, proti, tiesības būvēt dzīvojamo māju un savus līdz tam veiktos ieguldījumus būvniecības procesā, nevis dzīvojamo māju.

Tādējādi nav pareizs Administratīvās rajona tiesas secinājums, ka nav izšķirošas nozīmes tam, ka būvatļauja tika izsniegta iepriekšējai īpašniecei un netika pārreģistrēta pieteicējam.

[3.9] Pieteicējs pretēji Vispārīgo būvnoteikumu 118.punktam nebija veicis būvatļaujas pārreģistrāciju, kā arī nebija nodevis jaunbūvi ekspluatācijā pirms tās nodegšanas 2003.gada 6.janvārī.

Tādējādi lietā esošie pierādījumi neapstiprina, ka pieteicējs būtu reģistrējis savas tiesības uz būvniecību nekustamajā īpašumā, kā arī neapstiprina, ka pieteicējam piederošā nekustamā īpašuma sastāvā būtu bijusi iekļauta dzīvojamā māja kā tiesiski pabeigts būvniecības objekts.

[3.10] No Aizsargjoslu likuma 36.panta otrās daļas izriet jaunas būvniecības aizliegums krasta kāpu aizsargjoslā, kas aptver arī aizliegumu veikt jaunu būvniecību, ja līdz tam esošās ēkas un būves ir gājušas bojā tādā apjomā, kas nedod pamatu piemērot tādas būvniecības procedūras kā ,,pārbūve” vai ,,atjaunošana”.

Lietā nodibināts, ka pieteicējs krasta kāpu aizsargjoslā vēlas veikt jaunu būvniecību, nevis atjaunot, pārbūvēt vai restaurēt esošas ēkas vai veikt saimniecības ēkas būvniecību.

Tiesības privātpersonām veikt būvniecību krasta kāpu aizsargjoslā ārpus ciemu robežām, to pamatojot ar vēsturiskas apbūves esību, nepastāv jau ar 2003.gada 22.jūliju, kad tika veikti grozījumi Aizsargjoslu likuma 36.pantā.

Pieteicēja īpašums neatrodas vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā apstiprinātā ciema robežās. Tas nozīmē arī to, ka pieteicējs neatrodas salīdzināmā situācijā ar personām, kurām ir tiesības veikt apbūvi iepriekšējās apbūves vietā.

Minētais tiesiskais regulējums attiecināms arī uz tiesībām saņemt tehniskos noteikumus.

[3.11] Tomēr, kā norādījis pieteicējs, viņš atrodas izņēmuma situācijā sakarā ar to, ka pirms tam veiktās būvniecības objekts jau ir bijis uzbūvēts, bet nodedzis *force majeure* rezultātā.

Tā kā Satversmes tiesa atzina, ka šādā gadījumā pastāv likuma nepilnība, tad Administratīvā rajona tiesa pamatoti lietā vērtēja pieteicēja tiesiskās paļāvības esību. Taču pirmās instances tiesa nonāca pie kļūdaina secinājuma.

[3.12] Pieteicējam sakarā ar jaunbūves bojāeju un būvniecības tiesību saglabāšanu bija kas tāds, uz ko paļauties. Pieteicējam bija tiesības veikt darbības, kas vērstas uz iepriekšējās nekustamā īpašuma īpašnieces uzsāktā būvniecības procesa turpināšanu.

Līdz un arī pēc 2013.gada 1.jūlija, kad tika veikti grozījumi Vispārīgajos būvnoteikumos, nosakot būvdarbu veikšanas maksimālos termiņus, pieteicējam varēja būt tiesiskā paļāvība, ka no iepriekšējās īpašnieces iegūtās būvniecības tiesības ir izmantojamas, vēršoties pašvaldības būvvaldē ar iesniegumu par 1998.gada būvatļaujas derīguma termiņa atjaunošanu un pagarināšanu.

No šobrīd spēkā esošā Būvniecības likuma (stājās spēkā 2014.gada 1.oktobrī) pārejas noteikumu 5.punkta un Ministru kabineta 2014.gada 19.augusta noteikumu Nr.500 „Vispārīgie būvnoteikumi” 172.punkta secināms, ka tiesiski uzsākta būvniecība ir turpināma un pabeidzama, būvvaldei veicot kontroli pār to, vai ievēroti attiecīgajā periodā spēkā esošie tiesību akti, kas konkrētajā situācijā ir gan Būvniecības likums (*redakcijā līdz 2014.gada 1.oktobrim*), gan arī iepriekš spēkā esošie Vispārīgie būvnoteikumi.

Ja pieteicējs būtu izmantojis tiesības uz iepriekš izsniegtās būvatļaujas pārreģistrāciju un pagarināšanu, tad, ievērojot Būvniecības likuma pārejas noteikumu 5.punktā noteikto, pieteicējam būtu tiesības uz būvdarbu veikšanu, pabeigšanu un jaunbūves nodošanu ekspluatācijā, proti, būtu aizsargājama pieteicēja tiesiskā paļāvība uz būvniecības tiesību izmantošanas iespējamību.

Tomēr pieteicējs šo paļāvību nav izmantojis, proti, nav uz to paļāvies, jo nav pierādījumu par to, ka pieteicējs būtu kaut reizi vērsies pašvaldībā ar iesniegumu par būvatļaujas pārreģistrāciju vai darbības termiņa pagarināšanu, atjaunošanu. Arī pieteicējs to neapgalvo, bet norāda, ka 2012.gadā ir uzsācis jaunu būvniecības procesu ar plānošanas un arhitektūras uzdevumu.

Tātad konstatētās un vērtētās tiesiskās paļāvības aizsardzība beidzās ar to brīdi, kad neatgriezeniski zuda tiesības uz būvniecības procesa turpināšanu – tā kā uz Būvniecības likuma (jaunajā redakcijā) spēkā stāšanās brīdi pieteicējs iepriekšējās īpašnieces būvniecības procesu nebija turpinājis, tā beidzās ar 2014.gada 1.oktobri. Pretēji pirmās instances tiesas secinājumam apgabaltiesa atzīst, ka šīs tiesības bija izmantojamas konkrētā termiņā, proti, tādā, kādu to pieļāva būvniecības tiesiskais regulējums.

[3.13] Tāda tiesiskā paļāvība, uz ko norāda pieteicējs, proti, ka pieteicējam ir tiesības atjaunot dzīvojamo māju, lietā nav konstatējama, jo pieteicēja īpašumā neatradās dzīvojamā māja, bet gan jaunbūve un būvniecības tiesības uz to.

Tiesību normās jau kopš 2003.gada 22.jūlija ir ietverts nepārprotams būvniecības aizliegums krasta kāpu aizsargjoslā arī gadījumos, kad nekustamajā īpašumā atrodas bojā gājušu ēku pamati, neatkarīgi no to rašanās laika, līdz ar to šāds tiesiskais regulējums ne pieteicējam, ne kādai citai privātpersonai tiesisko paļāvību par to, ka tai būs tiesības veikt jaunu būvniecību, radīt nevarēja.

Arī šobrīd, kad jaunajai būvniecības iecerei ir piemērojamas spēkā esošās tiesību normas, Aizsargjoslu likuma 36.panta otrās daļas 1.punkta redakcija nepieļauj dzīvojamās mājas jaunbūvi krasta kāpu aizsargjoslā.

[3.14] Pieteicējs arī neatrodas salīdzināmā situācijā ar tām personām, kurām šāda tiesiskā paļāvība būtu konstatējama, proti, personām, kuras ne tikai būtu nesenā periodā veikušas būvniecību krasta kāpu aizsargjoslā, bet arī to pabeigušas, nodevušas ekspluatācijā un uzsākušas tiesisku izmantošanu – ekspluatāciju, kas atbilstoši gan iepriekšējos periodos, gan šobrīd spēkā esošajam tiesiskajam regulējumam ir iespējams tikai pēc pieņemšanas ekspluatācijā – pēc kā īpašums būtu gājis bojā. Turklāt tieši uz šiem gadījumiem ir attiecināms apbūves noteikumu 2.daļas 2.nodaļas 2.1.7.punkts.

[3.15] Ņemot vērā minēto, nav konstatējama tāda tiesiskā paļāvība, kas baudītu aizsardzību un būtu pamats pieteikuma apmierināšanai.

[3.16] Pieteicēja veiktie nekustamā īpašuma nodokļa maksājumi ir pieteicēja izvēle, jo gadījumos, kad nekustamais īpašums ir gājis bojā, privātpersonām ir tiesības vērsties pašvaldības būvvaldē un Valsts vides dienestā, lai konstatētu faktu par būves neesību, dzēstu to no Nekustamā īpašuma valsts kadastra reģistra un pārtrauktu nekustamā īpašuma nodokļa maksājumus.

[3.17] Savukārt tas, ka pieteicējs šobrīd ir gatavs veikt būvniecību atbilstoši 1998.gada projektam, nodrošinot aizsargjoslas aizsardzības un izmantošanas režīmu, nav pietiekams pamatojums, lai Vides pārraudzības valsts birojam un tiesai būtu pamats atkāpties no tiesību normu prasību izpildes vai apmierināt pieteicēja prasījumu, vērtējot tā samērīgumu ar sabiedrības interesēm, jo nav šaubu, ka krasta kāpu aizsargjosla un tiesiskais regulējums tās režīmam ir noteikts tieši sabiedrības interesēs.

[4] Pieteicējs par apgabaltiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību, norādot turpmāk minētos argumentus.

[4.1] Satversmes tiesa šajā lietā pieņemtajā lēmumā norādīja, ka tiesai jānoskaidro jēdziens „esoša ēka”. To apgabaltiesa nav vērtējusi un skaidrojusi.

Saeima paskaidrojumos Satversmes tiesai uzsvēra, ka likumdevēja nolūks neesot bijis ierobežot īpašnieka tiesības atjaunot ugunsgrēkā bojā gājušu ēku, ja tā bijusi tiesiski uzbūvēta un īpašnieks vēlas to atjaunot. Ņemot vērā minēto, Satversmes tiesa lēmumā norādīja, ka lietā konstatējama likuma nepilnība, ko iespējams novērst tiesību piemērošanas ceļā.

[4.2] Tiesa sašaurināti interpretējusi jēdzienu „atjaunošana” un nav ievērojusi, ka apbūves noteikumi atļauj īpašniekam atjaunot ugunsgrēkā nopostītu būvi. Apbūves noteikumi izstrādāti saskaņā ar Teritorijas attīstības plānošanas likumu, tie ir likumīgi, un paredz *force majeure* apstākļus, kas dod īpašniekam tiesības atjaunot ugunsgrēka vai dabas stihijas rezultātā nopostītu vai daļēji nopostītu celtni. Pieteicējs varēja paļauties, ka *force majeure* apstākļos bojā gājušu īpašumu viņš varēs atjaunot.

[4.3] Iepriekšējā nekustamā īpašuma īpašniece pieteicējam atsavināja nekustamo īpašumu – zemi kopā ar dzīvojamo māju, kas nebija nodota ekspluatācijā. Pieteicējam netika atsavināts apgrozības objekts, būvniecības tiesības vai ieguldījums būvniecībā, kā to norāda apgabaltiesa. Tiesa nav vērtējusi Nekustamā īpašuma valsts kadastra likuma 1.panta 6.punktu, Ministru kabineta 2009.gada 22.decembra noteikumos Nr. 1620 „Noteikumi par būvju klasifikāciju” norādīto, no kā izriet, ka dzīvojamā māja ir nekustamais īpašums. Nodošana ekspluatācijā ir tehnisks pasākums. Lai nodotu māju ekspluatācijā, pieteicējam nebija nepieciešama jauna būvatļauja, jo iepriekšējā īpašniece līdz nekustamā īpašuma atsavināšanai jau bija pabeigusi dzīvojamās mājas būvniecības darbus.

[4.4] Pieteicēja tiesiskā paļāvība sākās ar īpašumtiesību reģistrācijas brīdi zemesgrāmatā. Viņa tiesisko paļāvību nevar ierobežot ar jaunā Būvniecības likuma spēkā stāšanās brīdi. Tieši tiesiskās paļāvības princips pieteicējam garantē Aizsargjoslu likuma 36.panta otrajā daļā atstāto nepilnību novēršanu.

[4.5] Pieteicēja īpašumu līdz 2003.gada 6.janvāra ugunsgrēkam nebija apsekojusi būvvaldes speciālistu komisija un sastādījusi aktu par tā nodošanu ekspluatācijā. Būvniecību uzraudzīja projekta būvuzraugs, kurš nekonstatēja nekādas novirzes no būvprojekta. Neviena tiesību norma neaizliedz īpašniekam dzīvot savā īpašumā, neskatoties uz to, vai tas nodots ekspluatācijā vai ne.

[4.6] Tiesai bija pamats atkāpties no tiesību normu prasību izpildes, vērtējot samērīgumu. Kaut vai tādēļ, ka atbildētāja šīs administratīvās tiesvedības laikā ir izdevusi vairākus tehniskos noteikumus pieteicējam kaimiņos esošo privātīpašumu tālākai apbūvei, neskatoties, ka arī šiem īpašumiem noteikts krasta kāpu aizsargjoslu tiesiskais režīms.

[5] Vides pārraudzības valsts birojs par kasācijas sūdzību iesniedzis paskaidrojumus, norādot, ka Administratīvās apgabaltiesas spriedums ir pareizs un pamatots. Apstāklis, ka pastāv Aizsargjoslu likuma nepilnība, pats par sevi nenozīmē, ka šīs nepilnības novēršanas ceļā tiesai jānonāk pie viena veida nolēmuma, kas apmierina pieteicēju. Būtisks ir ne tikai tiesiskās paļāvības principa izvērtējums, bet arī jautājums par īpašnieku tiesībām uz bojā gājušu būvju atjaunošanu visā Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes krasta kāpu aizsargjoslā. Proti, vai tās ir neierobežotas laikā, ja vien tiek pierādīts būves pastāvēšanas fakts un īpašumtiesības, kā arī tas, ka būve gājusi bojā.

**Motīvu daļa**

[6] Kā izriet no Satversmes tiesas lēmuma, kas pieņemts sakarā ar Administratīvās rajona tiesas pieteikumu šajā lietā, likumdevējs, samērojot dažādas intereses un nosakot ierobežojumus Baltijas jūras krasta kāpu aizsargjoslā, nebija paredzējis situāciju, kad tiesiski uzbūvēta ēka iet bojā ugunsgrēkā un ēkas īpašnieks vēlas to atjaunot. Tā ir likuma nepilnība. Aizliegums atjaunot ēku neatbilst likuma mērķim. Lai izlemtu jautājumu par tiesībām atjaunot bojā gājušu ēku, likuma nepilnība būtu jānovērš likuma ietvaros, ņemot vērā arī vispārējos tiesību principus, visupirms jau tiesiskās paļāvības principu (*Satversmes tiesas lēmuma lietā Nr. 2014-16-01 11., 12.punkts*).

Tā kā ar Satversmes tiesas lēmumu jau ir atzīts, ka konstatējama likuma nepilnība, tad Senāts pie šā jautājuma neatgriežas, bet pārbauda, vai apgabaltiesa pareizi secinājusi, ka konkrētajā gadījumā nav pamata attiecībā uz pieteicēju šo likuma nepilnību novērst.

[7] Aizsargjoslu likuma 36.panta otrās daļas 1.punkts (*šobrīd spēkā esošā redakcija*) paredz, ka krasta kāpu aizsargjoslā un pludmalē papildus šā panta pirmajā daļā minētajiem aprobežojumiem aizliegts celt jaunas ēkas un būves un paplašināt esošās, izņemot gadījumus, kad saskaņojot ar attiecīgo Valsts vides dienesta reģionālo vides pārvaldi un atbilstoši vietējās pašvaldības teritorijas plānojumam citstarp tiek atjaunotas vai restaurētas esošās ēkas un būves („a” apakšpunkts) vai pārbūvētas esošās ēkas vai būves, nepārsniedzot esošo būvapjomu („c” apakšpunkts).

Kā atzina Satversmes tiesa, norma neattiecas uz gadījumiem, kad ēka vairs nepastāv, bet tikai uz esošu ēku. Jāpiezīmē, ka, lai arī atbilstoši šobrīd spēkā esošajam regulējuma normā minēti termini „atjaunot” un „pārbūvēt”, to nozīme neatšķiras no agrāk spēkā esošo Ministru kabineta Vispārīgo būvnoteikumu terminiem „renovēt” un „rekonstruēt” (sal. noteikumu 21., 22.punktu attiecīgi ar šobrīd spēkā esošā Būvniecības likuma 1.panta 4., 9.punktu).

Tā kā likumdevējs nav noregulējis ēkas atjaunošanas iespēju gadījumā, ja tā iet bojā ugunsgrēkā, un tā kā aizliegums ēku atjaunot vispārīgi neatbilstu likuma mērķim, uz šo situāciju pēc analoģijas būtu attiecināms Aizsargjoslu likuma 36.panta otrās daļas 1.punkts, vienādi attiecoties pret tādām ēkām, kurām to stāvokļa dēļ nepieciešama rekonstrukcija, renovācija vai restaurācija, jo abos gadījumos pirms rekonstrukcijas (renovācijas, restaurācijas) vai attiecīgi nodegušās ēkas atjaunošanas tiek atzīta un pieņemta ēkas esība konkrētajā vietā. Ja ēkas īpašnieks ir tiesīgs uzturēt – arī rekonstruēt, renovēt, restaurēt – esošu ēku, būtu netaisnīgi citam īpašniekam liegt atjaunot ēku, kas gājusi bojā ugunsnelaimē neatkarīgi no īpašnieka gribas. Abos gadījumos ēkas īpašnieks var paļauties, ka ēka varētu turpināt eksistēt attiecīgajā vietā visa ēkas paredzamā mūža garumā.

[8] Apgabaltiesa, vērtējot iespēju rekonstruēt vai renovēt ēku vietā, kurā bija uzbūvēta ugunsgrēkā bojā gājusī ēka, ir saistījusi to ar pieteicēja tiesisko paļāvību tādā veidā, ka:

1) nav pamata uzskatīt bojā gājušo ēku par pabeigtu jeb esošu ēku, jo tā nebija nodota ekspluatācijā un būtībā pieteicējs, iegūstot īpašumu, bija ieguvis tikai tiesības būvēt, nevis ēku;

2) pieteicējam būtu tiesiskā paļāvība uz ēkas atjaunošanu tikai tad, ja viņš būtu normatīvajos aktos paredzētajos termiņos pabeidzis iepriekšējā īpašnieka savulaik uzsākto būvniecības procesu, tomēr pieteicējs nav izmantojis tiesības vērsties būvvaldē ar iesniegumu par būvatļaujas pārreģistrāciju vai darbības termiņa pagarināšanu, atjaunošanu, un viņa tiesiskās paļāvības aizsardzība beidzās ar to brīdi, kad neatgriezeniski zuda tiesības uz būvniecības procesa turpināšanu – ar 2014.gada 1.oktobri, kad stājās spēkā jauns Būvniecības likums.

Turpmāk norādīto apsvērumu dēļ Senāts uzskata šos secinājumus par nepareiziem.

[9] Apgabaltiesa pareizi konstatējusi, ka no tiesiskā viedokļa būvniecības process kā tiesisks process nebija pabeigts, jo ēka nebija nodota ekspluatācijā un tās izmantošana nebija pieļaujama (Būvniecības likuma, kas bija spēkā līdz 2014.gada 30.septembrim, 17.panta pirmā daļa).

Tomēr pieteicēja īpašumā bija nonākusi faktiski uzbūvēta ēka. Lai noskaidrotu, vai ir respektējama arī faktiski uzbūvētā ēka, šo situāciju var vērtēt kontekstā ar vispārīgajām Administratīvā procesa likuma normām.

[10] Administratīvā procesa likuma 85. un 86.pants, kas regulē neapstrīdama administratīvā akta atcelšanu, ir normas, kuras administratīvajā procesā konkretizē tiesiskās paļāvības aizsardzību. Kā redzams no 85.panta otrās un trešās daļas (tiesiska labvēlīga administratīvā akta atcelšana) un 86.panta otrās daļas (prettiesiska labvēlīga administratīvā akta atcelšana), tiesiskās paļāvības aizsardzības dēļ ir jāņem vērā tas, ka persona administratīvā akta spēkā esības laikā varēja paļauties uz šā akta spēkā esību un tādēļ ir aizsargājams tas, ciktāl persona ir jau izmantojusi ar aktu piešķirtās tiesības.

85.panta trešā daļa paredz: ja administratīvo aktu atceļ saskaņā ar šā panta 4.punktu (t.i., mainījušies lietas faktiskie vai tiesiskie apstākļi, kuriem pastāvot administratīvā akta izdošanas brīdī iestāde varētu šādu administratīvo aktu neizdot, un administratīvā akta palikšana spēkā skar būtiskas sabiedrības intereses), attiecīgā publisko tiesību juridiskā persona atlīdzina adresātam zaudējumus un personisko kaitējumu, kas tam radies sakarā ar administratīvā akta atcelšanu. 86.panta otrās daļas 1.punkts paredz, ka labvēlīgu prettiesisku administratīvo aktu var atcelt, ja adresāts vēl nav izmantojis savas tiesības, kuras šis administratīvais akts piešķir, un atbilstoši 86.panta trešajai daļai šāda atcelšana ir pieļaujama triju mēnešu laikā no dienas, kad iestāde uzzināja par tā atcelšanas iespēju, bet ne vēlāk kā viena gada laikā no tā spēkā stāšanās dienas. 86.panta 3.punkts paredz iespēju atcelt nelabvēlīgu prettiesisku administratīvo aktu, ja tā palikšana spēkā skar būtiskas sabiedrības intereses; bet šādā gadījumā, ja adresāts uz akta pamata ir saņēmis naudu vai citus labumus, šis akts zaudē spēku ar tā atcelšanas dienu un attiecīgā publisko tiesību juridiskā persona atlīdzina adresātam zaudējumus vai personisko kaitējumu, kas tam radies sakarā ar akta atcelšanu.

Tātad ne vien tiesisko vai faktisko apstākļu maiņas gadījumā, bet pat gadījumā, ja administratīvais akts jau sākotnēji bijis prettiesisks, tiek aizsargāts tas, ko persona jau saņēmusi uz šā administratīvā akta pamata.

Senāta ieskatā, būtu samērīgi jārespektē, apsverot konkrētās situācijas apstākļus, administratīvā akta izpildē izdarīti ieguldījumu arī tad, ja uzsāktā izpilde iet zudumā nejauša gadījuma vai nepārvaramas varas dēļ.

[11] Attiecinot to uz būvniecību, jāņem vērā, ka, palielinoties resursu ieguldījumam tiesiskā būvniecības procesā, attiecīga ir personas tiesiskā paļāvība uz šo ieguldījumu tiesisku aizsardzību. Būvdarbi paši par sevi prasa nozīmīgu resursu ieguldījumu gan finansiāli, gan laika ziņā.

Pat ja ēkas būvniecības process no tiesiskā viedokļa nebija pabeigts, nevar neņemt vērā, ka, neesot pretējām norādēm, ēka tika būvēta atbilstoši būvatļaujai un akceptētam būvprojektam, un tas ir būtiski, apsverot tiesisko paļāvību. Persona, kas ieguva īpašumu, varēja paļauties, ka tā iegūst īpašumā tiesiski būvētu ēku.

Neatkarīgi, vai īpašums iegūts, to pašam būvējot vai arī iegūstot īpašumā – pērkot, saņemot ar parastu dāvinājumu vai dāvinājumu pateicības nozīmē –, ieguvējs to saņem, rēķinoties ar tā esošo vērtību un noteiktu īpašuma objektu. Šāda rēķināšanās bija pilnīgi leģitīma laikā, kad persona izteica gribu noslēgt līgumu.

Tāpat jāuzsver, ka, iekams nav saskatāma likuma ļaunprātīga apiešana, nav pamata arī par sliktu pieteicējam iztulkot apstākli, ka tikai personai, kas iepriekš atjaunoja īpašuma tiesības uz zemi, bija likumā paredzētas tiesības būvēt – arī agrākais īpašnieks vai tā mantinieks, kurš, izmantojot Aizsargjoslu likuma 36.panta trešās daļas 2.punktā ietverto izņēmumu (*redakcijā, kas bija spēkā, kad tika izsniegta būvatļauja*), ir ieguvis tiesības būvēt un ir tiesīgs turpināt gūt labumu no īpašuma un rīkoties ar īpašumu. Likumā nav ietverts nosacījums, ka tiesības izņēmuma kārtā būvēt ēku ir pieļaujamas tikai tiktāl, ciktāl īpašums saglabājas tās personas īpašumā, kura atjaunojusi īpašuma tiesības.

Līdz ar to nav pamata uzskatīt, ka pieteicējs bija ieguvis tikai abstraktas tiesības būvēt – viņš bija ieguvis tiesības uz atbilstoši būvatļaujai faktiski uzbūvētu ēku, kuras būvniecības (juridiskā) procesa pabeigšanai bija nepieciešams nokārtot nodošanu ekspluatācijā.

Tas prasa respektēt pieteicēja tiesisko paļāvību samērīgi iepriekš uzbūvētajai ēkai.

Tāds secinājums saskan ar secinājumiem, kurus tieši attiecībā uz būvniecības procesu izdarījis Senāts 2015.gada 29.aprīļa spriedumā lietā Nr. SKA-77/2015 (A420580211): būvatļaujas pagarināšanas iespēja ir saistīta ar to, vai persona ir jau uzsākusi būvniecību jeb jau ieguldījusi resursus (*sprieduma 17.punkts*).

[12] Līdz ar to apgabaltiesa nepamatoti par vienīgo kritēriju tiesiskās paļāvības esībai atzinusi ēkas būvniecības procesa juridisku noslēgumu un nepamatoti ir uzskatījusi, ka līdz ar to, ka ēka nebija nodota ekspluatācijā, to nevar uzskatīt par atjaunojamu ēku, piemērojot Aizsargjoslu likuma 36.panta otrās daļas 1.punktu.

Tā kā tas varēja novest pie nepareiza lietas iznākuma, spriedums ir atceļams, lai varētu veikt visu būtisko apstākļu noskaidrošanu un novērtēšanu.

[13] Vienlaikus ir jāpiekrīt apgabaltiesai, ka ir nozīme tam, kāda bija pieteicēja rīcība laikā pēc ugunsgrēka, proti, vai tiesiskā paļāvība nebija zudusi sakarā ar to, ka tiesības nav ilgstoši izmantotas.

Ja persona ilgstoši neīsteno tiesības, kuras tai pastāv, tikai pamatojoties uz tiesiskās paļāvības principu, ir pamats secināt, ka personas tiesiskā paļāvība nav aizsardzības vērta. Arī šajā gadījumā analoģijas piemērošanas iespēja mazinās, ja īpašnieks ilgstoši neuzsāk ēkas atjaunošanu un ir pamats konstatēt, ka nodoms atjaunot ēku vieglprātīgi pamests novārtā. Tādā gadījumā arvien lielāku nozīmi iegūst sabiedrības intereses vides aizsardzībā, un šādā ziņā Vides pārraudzības valsts biroja apsvērumi ir vispārīgi pareizi. Kā Senāts iepriekš skaidrojis attiecībā uz hidroelektrostacijas būvatļaujas pagarināšanas iespēju apstākļos, kad stājies spēkā aizliegums šādu būvi būvēt, tiesiskās paļāvības dēļ pieļautais izņēmums nevar turpināties neierobežoti ilgi, un tas ir pamatots tiktāl, ciktāl pati persona uzrāda ieinteresētību savu tiesību turpmākā īstenošanā (*Senāta 2015.gada 29.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-77/2015 (A420580211) 12.punkts*).

[14] Lai noskaidrotu šos apstākļus, tomēr nevar vadīties tikai pēc tā, vai pieteicējs izmantoja iespēju turpināt iepriekšējā īpašnieka uzsākto būvniecības procesu.

Ja būvniecības procesa noslēgumā uzbūvētā ēka iet bojā, tad būtībā tiek zaudēti visi tiesiski veiktie ieguldījumi un persona, ja tā vēlas turpināt iesākto būvniecības procesu, tā noslēgšanai ir spiesta vēlreiz veikt tās pašas darbības un izdarīt šādus ieguldījumus. Ne vienmēr tas ir iespējams uzreiz – gan morāli, gan finansiāli. Līdzīgi tas ir arī tad, ja persona šādu nepabeigtu būvniecības procesu ir pārņēmusi, iegūstot nekustamo īpašumu, kurā tiek būvēta ēka. Neviena persona iepriekš nerēķinās, ka tai ugunsnelaimes dēļ būs jāveic lieli ieguldījumi, lai atgūtu nekustamā īpašuma iepriekšējo izskatu un vērtību. Arī pieteicējam viņa situācijā varēja būt apstākļi, kuru dēļ viņš nevar nekavējoties uzsākt ēkas būvniecību praktiski no jauna, jo ar to nerēķinājās, iegūstot sev īpašuma tiesības.

Tāpat jāņem vērā, ka gadījumā, ja būvniecības procesa īstenošanai normatīvajos aktos ir noteikti maksimālie termiņi un bojā gājušās ēkas būvniecības process ir aizņēmis lielu daļu no tā, var izrādīties nesamērīgi prasīt, lai ēkas būvniecību pilnīgi no jauna veiktu atlikušajā termiņā.

Gan šie, gan citi apstākļi, arī pieteicēja faktiskās iespējas konkrētajā brīdī pievērsties būvniecības procesam, ir vērtējami, lai noskaidrotu, vai pieteicējs vēl arvien varēja tiesiski paļauties uz to, ka varēs atjaunot savulaik uzbūvēto ēku.

[15] Apstāklis, ka pieteicējs divarpus gadu laikā pirms ugunsgrēka nebija nodevis ēku ekspluatācijā, Senāta ieskatā, pats par sevi nevar būt iemesls samazināt tiesiskās paļāvības aizsardzību attiecībā uz to objektu, ko pieteicējs bija tiesiski ieguvis īpašumā. Proti, personai jārēķinās, ka ēkas ekspluatācijas uzsākšana šādos apstākļos ir prettiesiska (pieteicēja kasācijas sūdzībā ietvertais iebildums pret to ir acīmredzami nepamatots un pretējs Būvniecības likuma 17.panta pirmajai daļai), bet nebūtu jārēķinās, ka tādēļ vien varētu zaudēt tiesības uz tiesiski iegūtu īpašumu.

[16] Apgabaltiesa spriedumā nepamatoti lielu nozīmi piešķīrusi apstāklim, ka pēc īpašuma iegūšanas pieteicējam vajadzēja pārreģistrēt un pagarināt būvatļauju.

Būvatļauja atbilstoši Būvniecības likumā ietvertajai definīcijai (1.panta 2.punkts) dod tiesības veikt būvdarbus. Ja būvdarbi ir pabeigti, nav nepieciešams pagarināt būvatļauju, lai nodotu būvi ekspluatācijā, kas prasa tikai būves (respektīvi, būvatļaujas pareizas izpildes) pārbaudi un attiecīgas dokumentācijas iesniegšanu būvvaldē.

Arī būvatļaujas nepārreģistrēšanai, ievērojot to, ka būvniecība jau faktiski bija pabeigta, nevajadzētu formāli nostādīt pieteicēju tādā situācijā, it kā viņš nebūtu kļuvis par uzbūvētā objekta tiesisku īpašnieku. Būvatļaujas pārreģistrācijas mērķis ir padarīt būvvaldei pieejamu informāciju par būvniecības procesa jauno dalībnieku un apsvērt, piemēram, vai līdz ar īpašnieka maiņu nebūtu pagarināms būvatļaujas termiņš. Senāts nesaskata, ka nepārreģistrēšana, pat ja neatbilda likumam, novestu pie neatgriezeniskām sekām, pieteicējam zaudējot iespējas atsaukties uz faktiski pabeigtas ēkas atrašanos viņa īpašumā.

[17] Apgabaltiesa kā tiesiskās paļāvības zaudēšanas iemeslu norādījusi to, ka pieteicējs līdz pat 2014.gada 1.oktobrim, kad stājās spēkā jaunais Būvniecības likums, nebija vērsies būvvaldē par būvatļaujas pārreģistrāciju, lai turpinātu iesākto būvniecības procesu. Tomēr, ja reiz tiek vērtēta pieteicēja rīcība agrāk uzsāktā būvniecības procesa turpināšanas nolūkā, nebūtu pamata to aplūkot formāli. Nav šaubu, ka pieteicējs vēl pirms 2014.gada 1.oktobra – 2012.gadā – vērsās būvvaldē ar iesniegumu par būvniecību. Tas katrā ziņā uzskatāms par brīdi, kad pieteicējs izrādīja interesi par ēkas būvniecību. Tas, vai to juridiski pareizāk būtu bijis formulēt kā iepriekš uzsāktā būvniecības procesa turpinājumu vai par jaunu būvniecības iesniegumu, un vai pieteicējs izvēlējās pareizāko ceļu no formālā viedokļa, nebūtu jāuzskata par izšķirošu. Lietas pamata apstākļi no tā nemainās: gan ēkas esība pirms ugunsgrēka, gan ēkas nodegšana, gan pieteicēja vēlme to faktiski atjaunot 2012.gadā.

[18] Apkopojot iepriekš minēto, spriedums ir atceļams un lieta nosūtāma jaunai izskatīšanai, lai objektīvi noskaidrotu un izvērtētu apstākļus, kas varētu būt pamats, pamatojoties uz tiesiskās paļāvības aizsardzību, atļaut pieteicējam atjaunot ugunsgrēkā bojāgājušo ēku.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta pirmās daļas 2.punktu un 351.pantu, Senāts

**nosprieda:**

atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 21.oktobra spriedumu un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai Administratīvajai apgabaltiesai;

atmaksāt pieteicējam [pers. A] drošības naudu 71,14 *euro*.

Spriedums nav pārsūdzams.