**Pašvaldības kompetence un tās robežas, ierobežojot azartspēļu organizēšanu tās administratīvajā teritorijā**

**Pašvaldības tiesības noteikt azartspēļu ierobežojumus teritorijas plānojumā un ierobežojums atsaukties uz teritorijas plānojumu, kurš ir izstrādes stadijā**

Pašvaldība nevar atsaukties uz teritorijas plānojuma izstrādes stadijā un līdz šādu normu iekļaušanai normatīvajā aktā nevar šo apstākli izmantot kā pamatojumu atteikumam izsniegt azartspēļu organizēšanas atļauju.

Grozījumi teritorijas plānojumā, kad tie izstrādāti un publicēti, var radīt tiesisko noteiktību par to, kā pašvaldības teritorijā tiek izsniegtas azartspēļu vietu atvēršanas un organizēšanas atļaujas, proti, kurās vietās pašvaldība paredz saglabāt un/vai izvietot jaunas azartspēļu vietas, bet kurās vietās azartspēļu vietu izvietošana turpmāk netiks atļauta (un jau izsniegtās atļaujas atceltas).

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2021.gada 25.februāra**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr.A420339716, SKA-510/2021**

[ECLI:LV:AT:2021:0225.A420200019.9.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2021%3A0225.A420200019.9.S)

Tiesa šādā sastāvā: senatori Dace Mita, Andris Guļāns, Līvija Slica

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA „DLV” pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, ar kuru SIA „DLV” tiktu izsniegta atļauja totalizatora un derību likmju pieņemšanas vietas atvēršanai un attiecīgo azartspēļu organizēšanai Raiņa ielā 112a, Jūrmalā, sakarā ar Jūrmalas pilsētas domes kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2020.gada 29.aprīļa spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Ar Jūrmalas pilsētas domes 2019.gada 18.aprīļa lēmumu Nr. 158 atteikts izsniegt atļauju pieteicējai SIA „DLV” atvērt totalizatora vai derību dalības likmju pieņemšanas vietu un organizēt attiecīgās azartspēles Raiņa ielā 112a, Jūrmalā.

Lēmums pamatots ar Azartspēļu un izložu likuma 42.panta trešajā daļā noteiktajām pašvaldības domes tiesībām atteikt izsniegt atļauju, ja azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā rada būtisku attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu.

[2] Nepiekrītot atteikumam, pieteicēja vērsās tiesā ar pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu.

[3] Administratīvā apgabaltiesa, izskatot lietu apelācijas kārtībā, ar 2020.gada 29.aprīļa spriedumu pieteikumu apmierināja un uzdeva domei izdot pieteicējai atļauju totalizatora un derību likmju pieņemšanas vietas atvēršanai un attiecīgo azartspēļu organizēšanai Raiņa ielā 112a, Jūrmalā. Spriedums pamatots ar turpmāk minēto.

[3.1] Pašvaldība konkrētajā gadījumā nav pienācīgi novērtējusi iespējamās totalizatora un derību likmju pieņemšanas vietas atrašanās riskus un nav pareizi izmantojusi tai ar likumu piešķirto novērtējuma brīvību.

Pārbaudot konkrēto teritoriju, tiesa secināja, ka faktiski ēkas, kurā plānots atvērt totalizatora vai derību dalības likmju pieņemšanas vietu, novietojums neprovocē personas doties to aplūkot, un šīs vietas lokācija atļauj iedzīvotājiem izvēlēties alternatīvus pārvietošanās ceļus. Proti, iedzīvotāji nav spiesti iet garām šai spēļu zālei. Līdz ar to apstāklis, ka konkrētā ēka atrodas 49 metru attālumā no Kauguru kultūras nama un 210 metru attālumā no Jūrmalas pilsētas Kauguru vidusskolas, pats par sevi izskatāmajā gadījumā nav pamats atļaujas neizsniegšanai papildu pakalpojuma organizēšanai. Proti, tas pats par sevi nerada būtisku iedzīvotāju interešu aizskārumu.

[3.2] Dome nav izmantojusi tai Azartspēļu un izložu likuma 42.panta sestajā daļā piešķirtās tiesības un nav atcēlusi pieteicējai 2006.gadā izsniegto atļauju konkrētajā vietā atvērt spēļu zāli, kā arī nav izskaidrojusi nekonsekvenci savā rīcībā. Tiesas ieskatā, ja pašvaldība uzskatītu, ka teritorijā, kurā jau atrodas spēļu zāle, azartspēles organizēt nav pieļaujams, pašvaldība šīs tiesības būtu izmantojusi.

[3.3] Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumā nav ietverti kritēriji, pēc kādiem pašvaldība plāno pārveidot azartspēļu organizēšanas vietu izvietojumu pilsētā. Domes vēlme noteikt no azartspēļu vietas organizēšanas brīvas teritorijas savu apstiprinājumu nerod nevienā pašvaldības pieņemtā konkrētā lēmumā par to, kā tās teritorijā tiek izsniegtas atļaujas azartspēļu organizēšanas vietas atvēršanai. Tātad dome šobrīd nav izveidojusi no azartspēļu organizēšanas brīvas teritorijas vai noteikusi pārskatāmus kritērijus.

[3.4] Iedzīvotāju vispārīga negatīva attieksme pret azartspēlēm nav pamatots kritērijs ierobežojumam, jo ir pārāk nekonkrēts. Pārāk vispārējs ir arī uzskats, ka, paplašinoties piedāvāto pakalpojumu lokam, varētu pieaugt no azartspēlēm atkarīgo personu skaits.

[4] Atbildētāja par apgabaltiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību, norādot,
ka, pieņemot pārsūdzēto lēmumu, pareizi izmantojusi tai ar likumu piešķirto novērtējuma brīvību un argumentēti piepildījusi jēdzienu “būtisks iedzīvotāju interešu aizskārums”. Totalizatora vai derību likmju pieņemšanas vieta nav savienojama ar netālu esošajām sabiedrības kopējo vērtību – izglītības un kultūras – nesošām iestādēm (Kauguru kultūras namu un Jūrmalas pilsētas Kauguru vidusskolu). Jūrmalas pilsētas iedzīvotāju interešu būtisko aizskārumu pierāda arī domes veiktā iedzīvotāju aptauja, kuras rezultāti nepārprotami liecina par iedzīvotāju negatīvo attieksmi pret azartspēļu klāsta papildināšanu konkrētajā vietā.

[5] Pieteicēja paskaidrojumos par kasācijas sūdzību norāda, ka tā nav pamatota.

**Motīvu daļa**

[6] Atbilstoši Azartspēļu un izložu likuma 42.panta trešajai daļai, ja azartspēles paredzēts rīkot vietā, uz kuru nav attiecināmi šā likuma [41.panta](https://likumi.lv/ta/id/122941#p41) otrajā daļā noteiktie ierobežojumi, par atļauju organizēt azartspēles katrā konkrētajā gadījumā lemj pašvaldības dome, izvērtējot to, vai azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā nerada būtisku valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu.

Satversmes tiesa, interpretējot minēto tiesību normu, atzinusi, ka pašvaldība var rīkoties divējādi – noteikt konkrētus ierobežojumus teritorijas plānojumā (kura pieņemšanā attiecīgi jau ir izsvērtas dažādas iesaistītās intereses) un individuālo lēmumu par atļaujas izsniegšanu vai atcelšanu pamatot ar attiecīgo teritorijas plānojumu vai, ja attiecīgais jautājums nav noregulēts teritorijas plānojumā, izvērtēt azartspēļu organizēšanas pieļaujamību personas iecerētajā vietā katrā konkrētā gadījumā atsevišķi un individuālo lēmumu pamatot ar konkrētās vietas individuālo izvērtējumu (*Satversmes tiesas 2019.gada 16.maija sprieduma lietā
Nr. 2018-17-03 18.5. un 20.2.3.punkts*).

[7] No lietas apstākļiem izriet, ka pašvaldība ir veikusi konkrētās vietas individuālo izvērtējumu, un būtisko attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu pamatojusi ar azartspēļu organizēšanas vietas atrašanos netālu no­ izglītības un kultūras iestādēm. Proti, pašvaldība iebilst tam, ka pieteicēja vēlas atvērt totalizatora vai derību likmju pieņemšanas vietu telpās, kas atrodas netālu no Kauguru Kultūras nama (49 m) un Jūrmalas pilsētas Kauguru vidusskolas (210 m).

Savukārt tiesa, izvērtējot šo pamatojumu, atzina, ka pašvaldība ir izmantojusi pārāk vispārīgus apsvērumus, kuri nav pamatoti ar konkrētiem faktiem, kas pierāda konkrēto risku – to, ka totalizatora un derību likmju pieņemšanas vietas atvēršana jau esošā spēļu zālē veicinātu personas iesaistīties azartspēlēs,­ – iestāšanās iespējamību.

[8] Likumdevējs pašvaldībām piešķīris tiesības izvērtēt iedzīvotāju interešu iespējamo aizskārumu, ņemot vērā vietējos apstākļus. Pieņemot individuālo lēmumu, jāņem vērā likumdevēja iezīmētais leģitīmais mērķis ierobežojumu noteikšanai, kas tieši noteikts Azartspēļu un izložu likuma 2.panta pirmajā daļā – nodrošināt sabiedrības interešu un spēlētāju tiesību aizsardzību – un netieši izriet no tiem ierobežojumiem, kas skaidri noteikti likuma 41.panta otrajā daļā. No Azartspēļu un izložu likuma 42.panta trešās daļas formulējuma izriet, ka ierobežojoša lēmuma apsvērumiem ir jābūt konkrētās vietas apstākļos pietiekami precīzi pamatotiem (*Senāta 2012.gada 14.decembra sprieduma lietā Nr. SKA-9/2012 (A42565807) 10.punkts*).

Konkrēto Azartspēļu un izložu likuma grozījumu pieņemšanas laikā, izskatot priekšlikumus, norādīts, ka atbilstoši likuma 42.panta trešajai daļai pašvaldība būs tiesīga lemt par konkrētu attālumu katrā konkrētā gadījumā (*8.Saeimas 2006.gada 6.aprīļa sēdes stenogramma,* [*https://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/945#atb*](https://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/945#atb)).

Savukārt Senāts, sniedzot vadlīnijas attiecībā uz to, pēc kādiem kritērijiem būtu novērtējami konkrēta veida apstākļi, lai tiktu respektēta likumdevēja griba sabalansēt komersantu, spēlētāju un sabiedrības intereses, ir atzinis, ka kultūras, izglītības un reliģisko organizāciju tuvums ir pamatots kritērijs, jo var provocēt citastarp tieši nepilngadīgo personu interesi par azartspēlēm un tādējādi radīt kaitīgu ietekmi un pretrunas starp azartspēļu un kultūras, izglītības vai reliģisko organizāciju piedāvātajām vērtībām (sal. *Senāta 2010.gada 17.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-227/2010 (A42546107) 10.punkts, 2010.gada 22.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-318/2010 (A42452207) 14.punkts, 2012.gada 30.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-5/2012 (A42556606) 10.punkts*).

[9] Ievērojot minēto, kasācijas sūdzībā pausts pamatots uzskats, ka likumdevējs pašvaldībai piešķīris plašas tiesības lemt par to, kuros gadījumos azartspēļu organizēšana ir atļaujama un kuros nav. Tāpat pašvaldība, novērtējot iespējamo sabiedrības interešu aizskārumu, ir tiesīga ņemt vērā spēļu zāles attālumu no citiem objektiem, tostarp kultūras un izglītības iestādēm.

Taču jāņem vērā, ka arī šajā procesā pašvaldība nevar rīkoties patvaļīgi. Pašvaldības pamatojumam ir jābūt konkrētās vietas apstākļos pietiekami precīzi pamatotiem, nevis vispārīgiem. Proti, lai ievērotu vienlīdzīgas attieksmes principu, azartspēļu izsniegšanas sistēmai ir jābūt pamatotai ar nediskriminējošiem un iepriekš zināmiem objektīviem kritērijiem, lai nodrošinātu, ka iestāžu rīcības brīvības izmantošana tiek ierobežota tādā veidā, lai tā netiktu izmantota patvaļīgi (*Senāta 2019.gada 30.janvāra sprieduma lietā Nr. SKA-51/2019 (*[*ECLI:LV:AT:2019:0130.A420224514.2.S*](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2019%3A0130.A420224514.2.S)*) 8.punkts*).

[10] No pārsūdzētā sprieduma izriet, ka rajona tiesa motivācijā, kurai apgabaltiesa ir pievienojusies, pievērsusies pašvaldības argumentiem par iecerētās vietas attālumu no citām vietām un iestādēm, un šī vērtējuma rezultātā nav atzinusi, ka attiecīgais attālums objektīvi liecina par to, ka konkrētajā vietā jau atrodošās spēļu zāles papildināšana ar citiem azartspēļu veidiem varētu būtiski aizskart sabiedrības intereses.

Proti, aplūkojot attiecīgo teritoriju *Google Maps*, tiesa secināja, ka strīdus ēka atrodas faktiski kvartāla otrā pusē no Kauguru kultūras nama, nelielā skvērā. Starp ēkas ieeju no Raiņa ielas puses un gājēju ietvi ir apstādījumu josla. Savukārt Kauguru vidusskola atrodas aptuveni 210 metrus uz priekšu pa Raiņa ielu, objektus atdala divi krustojumi. Blakus strīdus ēkai neatrodas kādi kultūrvēsturiski objekti, parki. Tiesa secināja, ka faktiski ēkas novietojums neprovocē personas doties to aplūkot, un šīs vietas lokācija atļauj iedzīvotājiem izvēlēties alternatīvus pārvietošanās ceļus. Līdz ar to apstāklis, ka strīdus ēka atrodas 49 metru attālumā no Kauguru kultūras nama un 210 metru attālumā no Jūrmalas pilsētas Kauguru vidusskolas, pats par sevi izskatāmajā gadījumā nav pamats atļaujas neizsniegšanai papildu pakalpojuma – totalizatora un derību likmju pieņemšanas vieta – organizēšanai, proti, tas pats par sevi nerada būtisku iedzīvotāju interešu aizskārumu (*pārsūdzētā sprieduma 3.6.apakšpunkts*).

Senāts tiesas veikto vērtējumu atzīst par pietiekamu. Tiesa ir vispusīgi izvērtējusi konkrētās azartspēļu organizēšanas vietas apstākļus un pamatojusi, kāpēc iedzīvotāju interešu iespējamais aizskārums nav konstatējams. Savukārt atbildētāja kasācijas sūdzībā par šo vērtējumu nav izteikusi iebildumus.

[11] Kasācijas sūdzībā norādīts, ka totalizatora vai derību dalības likmju pieņemšanas vietas atvēršana papildus jau esošajam azartspēļu klāstam veicinās izglītojamo personu interesi par totalizatoru vai derību dalību likmēm.

Apgabaltiesa minētā iebilduma sakarā ir pamatoti norādījusi uz Senāta atziņām, ka uzskats, ka, paplašinoties piedāvāto pakalpojumu lokam, varētu pieaugt no azartspēlēm atkarīgo personu skaits, ir pārāk vispārējs. Nevar izslēgt, ka varētu būt personas, kuras, atrodoties totalizatora un derību likmju pieņemšanas vietā, varētu iesaistīties arī citās azartspēlēs. Tomēr, lai secinātu, ka šis apstākļu kopums rada būtisku attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu, nepietiek ar prognozēm, kas balstītas tikai uz pieņēmumiem (*Senāta 2019.gada 10.decembra spriedums lietā Nr. SKA-309/2019 (ECLI:LV:AT:2019:1210.A420216416.3.S) 12.punkts*)*.*

Līdz ar to izskatāmajā gadījumā svarīgi ņemt vērā, ka pašvaldība nav ticami pamatojusi, kāpēc tieši totalizatora un derību likmju pieņemšanas vietas atvēršana papildus konkrētajā vietā jau esošajam azartspēļu klāstam būtiski ietekmēs esošo situāciju un veicinās izglītojamo personu interesi tieši par totalizatoru vai derību dalību likmēm.

[12] Atbildētāja kasācijas sūdzībā norāda, ka nav pamata uzskatīt, ka jau esošā spēļu zāle konkrētajā vietā nerada būtisku Jūrmalas pilsētas iedzīvotāju interešu aizskārumu. Pašvaldība vērš uzmanību, ka, lai rastu iespēju novērst šo aizskārumu, pašvaldība šobrīd izstrādes
procesā esošajos teritorijas plānojuma grozījumos ir paredzējusi ierobežojumus azartspēļu organizēšanas vietu ierīkošanai Jūrmalas pilsētas administratīvajā teritorijā.

Lemjot par atļaujas izsniegšanu azartspēļu organizēšanai, pašvaldības rīcībai ir jābūt konsekventai. Senāts konstatē, ka Azartspēļu un izložu likuma 42.panta sestā daļa jau kopš 2006.gada 4.jūlija dod tiesības pašvaldībām atcelt izsniegtās atļaujas azartspēļu vietu darbībai, ja to organizēšana konkrētajā teritorijā rada būtiskas valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu. Līdz ar to, ja pašvaldība patiesi uzskata, ka azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā rada būtisku iedzīvotāju interešu aizskārumu, nav objektīvi saprotams, kāpēc pašvaldība šīs tiesības nav izmantojusi.

Ja pašvaldība ir apzinājusi teritorijas, kurās atzīst azartspēļu nepieļaujamību sabiedrisko interešu vārdā, tad tai konsekventi ir jārīkojas, gan lemjot par jaunu atļauju izsniegšanu, gan attiecībā uz jau izsniegtajām atļaujām. Pretējā gadījumā var rasties šaubas, vai ierobežojums ir balstīts patiesos nolūkos rūpēties par iedzīvotāju interesēm, kā arī par vienlīdzīgas attieksmes principa ievērošanu (sal. *Senāta 2019.gada 9.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-407/2019 (ECLI:LV:AT:2019:0409.A420154016.4.S) 15.punkts*)*.*

[13] Senāts atzinīgi vērtē pašvaldības iniciatīvu gādāt par savas teritorijas attīstību ilgtermiņā, novērtējot situāciju pilsētā kompleksi un izvērtējot iespējas pilsētas teritorijas plānojumā noteikt konkrētus ierobežojumus azartspēļu organizēšanas vietu ierīkošanai. Šādi grozījumi teritorijas plānojumā neapšaubāmi radīs tiesisko noteiktību par to, kā pašvaldības teritorijā tiek izsniegtas azartspēļu vietu atvēršanas un organizēšanas atļaujas, proti, kurās vietās pašvaldība paredz saglabāt un/vai izvietot jaunas azartspēļu vietas, bet kurās vietās azartspēļu vietu izvietošana turpmāk netiks atļauta (un jau izsniegtās atļaujas atceltas).

Tomēr, līdz šāds attiecīgs teritorijas plānojums nav izstrādāts un tiesību akts publicēts, atbildētāja nevar atsaukties uz tā izstrādes stadiju. Kā pamatoti atzīts pārsūdzētajā spriedumā, līdz šādu normu iekļaušanai normatīvajā aktā pašvaldība nevar šo apstākli izmantot kā pamatojumu atteikumam izsniegt konkrēto atļauju.

[14] Nav noslēpums, ka azartspēļu atkarība var izraisīt nelabvēlīgas sekas gan indivīda, gan ģimenes, gan kopienas līmenī. Līdz ar to sabiedrībā valdošā izteicoši negatīvā attieksme pret azartspēlēm ir saprotama un likumsakarīga.

Tomēr Senāts judikatūrā jau ir vairākkārt atzinis, ka sabiedrības negatīvā attieksme nepierāda iedzīvotāju interešu būtisku aizskārumu azartspēļu organizēšanai konkrētā vietā. Proti, iedzīvotāju vispārīga negatīva attieksme pret azartspēlēm nav pamatots kritērijs ierobežojumam, jo ir pārāk nekonkrēts. Šāda kritērija izmantošana vienmēr novestu pie ierobežojuma piemērošanas, jo attiecībā uz azartspēļu rīkošanu kāda sabiedrības daļa vienmēr būs noraidoša (*Senāta 2019.gada 10.decembra sprieduma lietā Nr. SKA-309/2019 (ECLI:LV:AT:2019:1210.A420216416.3.S) 10.punkts un tajā norādītā judikatūra*).

Līdz ar to nav pamatots pašvaldības uzskats, ka būtisku attiecīgās administratīvās iedzīvotāju interešu aizskārumu pierāda Jūrmalas pilsētas domes veiktā Jūrmalas pilsētas pašvaldības iedzīvotāju aptauja.

[15] Ievērojot visu iepriekš minēto, Senāts atzīst, ka apgabaltiesa ir nonākusi pie pareiza lietas rezultāta, tāpēc tās spriedums atstājams negrozīts.

**Rezolutīvā daļa**

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

**nosprieda**

Atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2020.gada 29.aprīļa spriedumu, bet Jūrmalas pilsētas domes kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.