

Virsraksts: Par pašvaldības lēmumu apstrīdēšanu (Administratīvā procesa likuma 278. panta 1. punkts).

Tēze: Pašvaldība ir atvasināta publiska persona, kuras vārdā rīkojas tās iestādes, kas nodrošina likumos noteikto funkciju, uzdevumu, kā arī pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, turklāt tās rīkojas attiecīgās pašvaldības vārdā, līdz ar to nav būtiski, vai iesniegums tiek adresēts konkrētam pašvaldības institūcijas departamentam, tā amatpersonai vai pašvaldībai kopumā.

**Latvijas Republikas Augstākās tiesas
Senāta Administratīvo lietu departamenta
2004. gada 23. novembrī**

LĒMUMS

lietā Nr. SKA – 265

Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments šādā sastāvā:

tiesas sēdes priekšsēdētājs	senators V. Jonikāns, senatore J. Briede, senatore I. Skultāne,
-----------------------------	---

piedaloties sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Namsainieks R” pārstāvei S.S. un Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta pārstāvim A.B.,

2004. gada 23. novembrī atklātā tiesas sēdē Rīgā, Brīvības bulvārī 36 izskatīja sabiedrības ar ierobežotas atbildības „Namsaimnieks R” blakus sūdzību par Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas kolēģijas 2004. gada 7. jūnija lēmumu, ar kuru atstāts bez izskatīšanas sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Namsaimnieks R” pieteikums par Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta direktora rīcību.

Aprakstošā daļa

[1] Sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Namsaimnieks R” (turpmāk – „Namsaimnieks R”) 2002. gada 11. martā vērsusies ar iesniegumu Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta (turpmāk – Attīstības departaments) Arhitektūras pārvaldē (turpmāk Arhitektūras pārvalde) par tirdzniecības centra būvniecību.

Arhitektūras pārvalde 2002. gada 9. aprīlī nosūtījusi „Namsaimnieks R” vēstuli, kurā norādījusi, ka priekšlikums par tirdzniecības centru atbilst pilsētas attīstības plānam, bet objekta projektēšanai nepieciešams iesniegums, kam jāpievieno vēstulē minētie dokumenti.

„Namsaimnieks R” 2002. gada 9. jūlijā Arhitektūras pārvaldei nosūtījis pieprasītos dokumentus un saskaņojumus un lūdzis izsniegt arhitektūras – plānošanas uzdevumu projekta dokumentācijas izstrādei.

[2] Nesaņemot atbildi no Arhitektūras pārvaldes, „Namsaimnieks R” 2002. gada 1. augustā vērsies ar iesniegumu Attīstības departamentā. Iesniegumā cita starpā izklāstīti iepriekšminētie fakti, norādīts, ka nav normāli, ka bez jebkāda pamata sabotē projekta īstenošanu un neizsniedz arhitektūras plānošanas uzdevumu un būvatļauju.

Iesniegums adresēts departamenta direktoram V.Štramam. Iesnieguma pēdējā teikumā lūgts dot norādījumu vai rakstiski paziņot atteikumu, „lai varētu šo jautājumu izskatīt tiesu instancēs”.

[3] 2002. gada 14. augustā Rīgas pilsētas Centra rajona tiesā saņemts „Namsaimnieks R” pieteikums. Pieteikumā lūgts uzlikt par pienākumu Attīstības departamenta direktoram nodrošināt nekavējošu arhitektūras – plānošanas uzdevuma izsniegšanu tirdzniecības centra projekta dokumentācijas izstrādāšanai.

[4] Rīgas pilsētas Centra rajona tiesa ar 2002. gada 17. oktobra spriedumu „Namsaimnieks R” pieteikumu apmierināja un uzlika par pienākumu Attīstības departamenta direktoram nodrošināt nekavējošu arhitektūras – plānošanas uzdevuma izsniegšanu.

[5] Izskatot Attīstības departamenta apelācijas sūdzību, Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas kolēģija ar 2004. gada 7. jūnija lēmumu atstājusi „Namsaimnieks R” pieteikumu par Attīstības departamenta direktora rīcību bez izskatīšanas. Lēmumu tiesa pamatojusi ar to, ka no lietas materiāliem konstatējams, ka „Namsaimnieks R” nav apstrīdējis Attīstības departamenta direktora lēmumu, līdz ar to „Namsaimnieks R” nav ievērojis Rīgas domes 2002. gada 30. aprīļa „Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta nolikuma” (turpmāk – Attīstības departamenta nolikums) 6.5. punktu. Neapstrīdot Attīstības departamenta direktora lēmumu, ir iestājies Administratīvā procesa likuma 278. panta 1. punktā minētais pamats, lai tiesa atstātu pieteikumu bez izskatīšanas, t.i., „Namsaimnieks R” nav ievērojis likumā noteikto lietas iepriekšējās ārpustiesas izskatīšanas kārtību.

[6] „Namsaimnieks R” par minēto lēmumu iesniedzis blakus sūdzību, lūdzot lēmumu atcelt un nodot lietu jaunai izskatīšanai tiesai, kas lēmumu pieņēmusi. Blakus sūdzībā norādīti tālāk minētie argumenti.

[6.1] Rīgas pilsētas būvvalde ir Attīstības departamenta pakļautībā esoša pašvaldības institūcija. Pieteicējs, ievērojot Nolikuma 6.4. punktu, Rīgas pilsētas būvvaldes (paskaidrojumam: Arhitektūras pārvalde ir viena no Rīgas pilsētas būvvaldes struktūrvienībām) amatpersonas rīcību pārsūdzēja Attīstības departamenta direktoram.

[6.2] Tiesa ir nepareizi piemērojusi Nolikuma 6.5. punktu, jo tiesā tika pārsūdzēta nevis Attīstības departamenta direktora rīcība, bet gan Rīgas pilsētas būvvaldes prettiesiska rīcība. Nolikuma 6.5. punkts ir piemērojams tikai uz Attīstības departamenta direktora pieņemtajiem lēmumiem vai viņa faktisko rīcību. Atbilstoši Nolikuma 6.4. punktam augstākā amatpersona, kura ir tiesīga izskatīt sūdzības par būvvaldes amatpersonu izdotajiem administratīvajiem aktiem vai faktisko rīcību, ir Attīstības departamenta direktors. Līdz ar to pieteicējs ir ievērojis likumā noteikto lietas iepriekšēju ārpustiesas izskatīšanas kārtību un viņam nebija nekādu šķēršļu pieteikuma iesniegšanai tiesā.

[6.3] Tiesa ir kļūdījusies, uzskatot, ka tiesā ir iesniegts pieteikums par Attīstības departamenta direktora rīcību. Tiesa, izdarot šādu secinājumu, ir vadījusies tikai no formāliem iemesliem, t.i., sūdzības tekstā bija iekļauts lūgums tiesai uzlikt par pienākumu Attīstības departamenta direktoram nodrošināt arhitektūras – plānošanas uzdevuma izsniegšanu. No pieteikuma teksta un no visiem lietas materiāliem kopumā nepārprotami izriet, ka pieteicējs ir pārsūdzējis tieši Rīgas pilsētas būvvaldes rīcību.

[6.4] Tiesa ir nepareizi novērtējusi 2002. gada 1. augustā Attīstības departamenta direktoram nosūtīto sūdzību, uzskatot to kā lūgumu. Tiesa šādu secinājumu ir izdarījusi, piemērojot tikai gramatisko interpretācijas metodi un vadījusies pēc vārdiskās nozīmes. Tiesa nav vērtējusi minētā dokumenta teksta jēgu un tā

iesniegšanas mērķi Attīstības departamenta direktoram. Apstākļi, ka minētā sūdzība ir izteikta lūguma formā, nevar būt par pamatu, lai atzītu, ka Rīgas pilsētas būvvaldes amatpersonas rīcība nav apstrīdēta. Minēto secinājumu pamato gan pats sūdzības, gan pieteicēja rīcības raksturs, no kura izriet, ka pieteicēja nolūks bija pārtraukt amatpersonu prettiesisku rīcību un saņemt arhitektūras – plānošanas uzdevumu likumā noteiktajā kārtībā.

[7] Attīstības departamenta pārstāvis ir iesniedzis paskaidrojumus, kuros noraida „Namsaimnieks R” blakus sūdzībā minētos argumentus. Paskaidrojumos norādīts:

[7.1] pieteicējs nav konsekvents attiecībā uz to, kuru administratīvo darbību pārsūdz, jo nenošķir būvvaldes faktisko rīcību un amatpersonas – Attīstības departamenta direktora – rīcību;

[7.2] neatkarīgi no tā, kura rīcība pārsūdzēta, lietas ārpustiesas izskatīšanas kārtība nav ievērota, jo Ministru kabineta 1997. gada 1. aprīļa noteikumu Nr. 112 „Vispārīgie būvnoteikumi” 38. punktā noteikts, ka būvniecības ierosinātājs ir tiesīgs lūgt pašvaldību pārskatīt būvvaldes lēmumu; tātad būvvaldes, ko šajā gadījumā veido Attīstības departamenta struktūrvienības, lēmumu varēja pārskatīt tikai pašvaldība – Rīgas dome;

[7.3] amatpersonas faktiskā rīcība pārsūdzēta, pārkāpjot ārpustiesas izskatīšanas kārtību, jo no pieteicēja sūdzības skaidri izriet, ka sūdzība celta par amatpersonas V.Štrama rīcību, bet atbilstoši Nolikuma 6.5. punktam departamenta direktora rīcība ir pārsūdzama Rīgas domē; turklāt sūdzība iesniegta, nenogaidot likumā noteikto termiņu;

[7.4] apelācijas instance pareizi novērtēja apstākļus un pamatoti pieņēma lēmumu par pieteikuma atstāšanu bez virzības.

[8] Tiesas sēdē „Namsaimnieks R” pārstāvis blakus sūdzību uzturēja, pamatojoties uz tajā minētajiem argumentiem. Rīgas domes pilsētas attīstības departamenta pārstāvis blakus sūdzību neatzina un lūdza to noraidīt kā nepamatotu.

Motīvu daļa

[9] Administratīvo lietu departaments atzīst par pamatotu blakus sūdzībā minēto argumentu [6.3], ka apgabaltiesa ir kļūdījusies, uzskatot, ka tiesā ir iesniegts pieteikums par Attīstības departamenta direktora rīcību. Tomēr departaments nepiekrīt arī viedoklim, ka tiesā pārsūdzēta Rīgas pilsētas būvvaldes **rīcība**.

[10] Administratīvo lietu departaments konstatē, ka pieteikuma (sūdzībā) tiesai „Namsaimnieks R” norādījis, ka nav varējis saņemt no Arhitektūras pārvaldes projektēšanai nepieciešamo arhitektūras – plānošanas uzdevumu. No sūdzības ir saprotams, ka pamatproblēma, kuras risināšanai „Namsaimnieks R” ir vērsies tiesā, ir tieši minētā dokumenta neizsniegšana. Arī no 2002. gada 1. augusta iesnieguma nepārprotami izriet, ka tā iesniedzējs nav apmierināts ar faktu, ka joprojām nav saņēmis arhitektūras – plānošanas uzdevumu un būvatļauju. Tādējādi, kā secina Administratīvo lietu departaments, pieteicējs ir vēlējis nevis faktiskās sekas (iestādes faktisko rīcību), bet gan tiesiskās sekas – **administratīvā akta izdošanu**. Tādējādi pieteikums (sūdzība) tiesā ir iesniegts nevis par faktisko rīcību, bet gan administratīvā akta izdošanu atbilstoši Administratīvā procesa likuma 184. panta 1. punktam.

[11] Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 188. panta pirmajai daļai pieteikumu par administratīvā akta izdošanu var iesniegt viena mēneša laikā no dienas, kad ir stājies spēkā augstākas iestādes administratīvais akts (lēmums par apstrīdēto administratīvo aktu). Atbilstoši 188. panta piektajai daļai pieteikumu tiesā var iesniegt

arī tad, ja iestāde vai augstāka iestāde **nav pieteicējam paziņojusi savu lēmumu** sakarā ar viņa iesniegumu.

[12] Administratīvo lietu departaments atzīst, ka Apgabaltiesa savā lēmumā pareizi secinājusi, ka tiesā ar pieteikumu var vērsties tad, ja pieteicējs ir ievērojis likumā noteikto lietas iepriekšējās ārpustiesas izskatīšanas kārtību. Tomēr apgabaltiesa ir kļūdījies, ka šī kārtība konkrētajā gadījumā nav ievērota.

Kā redzams no lietas materiāliem un pieteikuma (sūdzības) „Namsaimnieks R” ar lūgumu izsniegt attiecīgo administratīvo aktu ir vērsies Arhitektūras pārvaldē 2002. gada 11. martā un 9. jūlijā. Nesaņemot pozitīvu lēmumu, 2002. gada 1. augustā „Namsaimnieks R” ir vērsies ar iesniegumu Attīstības departamentā. Kaut arī iesniegums nav nosaukts par apstrīdēšanas iesniegumu vai sūdzību un ir adresēts departamenta direktoram, no tā nepārprotami ir izsecināma vēlme saņemt iepriekš minēto administratīvo aktu. Par to liecina arī iesnieguma pēdējā teikumā ietvertais norādījums par jautājuma izskatīšanu tiesu instancēs. Tādējādi pieteicējs pirms vērsšanās tiesā ir apstrīdējis administratīvā akta neizdošanu augstākā iestādē.

[13] Administratīvā procesa likuma 278. panta 1. punkts noteic, ka tiesa atstāj pieteikumu bez izskatīšanas, ja pieteicējs nav ievērojis **likumā noteikto** lietas iepriekšējās ārpustiesas izskatīšanas kārtību. Tas nozīmē, ka šai kārtībai ir jābūt noteiktai ar likumu. Attīstības departamenta nolikums, uz kuru atsaukusies apgabaltiesa [5], blakus sūdzības iesniedzējs [6.2] un Attīstības departamenta pārstāvis [7.3], ir **iekšējais normatīvais akts**, kurš atbilstoši Administratīvā procesa likuma 16. panta pirmajai daļai ir saistošs tikai attiecīgajam publisko tiesību subjektam, bet nav saistošs privātpersonām. Tātad šī kārtība nav noteikta ne ar likumu, ne ar citu ārējo normatīvo aktu. Savukārt ar likumu, konkrētajā gadījumā ar Administratīvā procesa likuma 76. panta otro daļu, noteikts, ka administratīvo aktu var apstrīdēt padotības kārtībā augstākā institūcijā.

[14] Arhitektūras pārvalde savā vēstulē pieteicējam nav norādījusi, kur attiecīgo lēmumu var apstrīdēt. Uz veidlapas kā augstāka institūcija norādīts Attīstības departaments. Pie šādiem apstākļiem „Namsaimnieks R” varēja paļauties, ka vērsšanās ar apstrīdēšanas iesniegumu Attīstības departamentā ir pareiza. Ņemot vērā, ka **apstrīdēšanas institūta galvenā nozīme ir dot iespēju iestādei labot savu kļūdu**, nevēršoties tiesā, apstrīdēšanas iesnieguma iesniegšana nākošajā augstākajā instancē nevis attiecīgās pašvaldības augstākajā institūcijā – domē (atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 28. pantam – pašvaldības orgānā) – uzskatāma par efektīvāku savu interešu aizstāvības iespēju. Tas atbilst arī Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta devītajā daļā atrunātajam subsidiaritātes principam. Turklāt atbilstoši likuma „Iesniegumu, sūdzību un priekšlikumu izskatīšanas kārtība valsts un pašvaldību institūcijās” 8. panta pirmās daļas 1. punktam, ja institūcija nav kompetenta izskatīt attiecīgo jautājumu, tai septiņu dienu laikā jānosūta iesniegums šajā lietā kompetentajai institūcijai (līdzīga norma šobrīd ietverta arī Administratīvā procesa likuma 56. panta otrās daļas pēdējā teikumā). Tātad, ja konkrētajā gadījumā Attīstības departaments (tā direktors) uzskatīja, ka apstrīdēšanas iesniegums konkrētajā gadījumā tomēr bija jāiesniedz Rīgas domē [7.3], tad tam (viņam) šis iesniegums bija jānosūta domei.

[15] Iepriekšteiktais nav pretrunā Ministru kabineta 1997. gada 1. aprīļa noteikumu Nr. 112 „Vispārīgie būvnoteikumi” 38. punktam, kas nosaka, ka būvniecības ierosinātājs ir tiesīgs lūgt pašvaldību pārskatīt būvvaldes lēmumu. Atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1. panta 2. un 3. punktam **pašvaldība** ir atvasināta publiska persona, kuras **vārdā rīkojas tās iestādes**. Atbilstoši likuma “Par pašvaldībām”

3. pantam, vietējā pašvaldība ir vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības - **domes (padomes) - un tās izveidoto institūciju un iestāžu** starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju un uzdevumu, kā arī pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi. Tātad ar pašvaldību minēto noteikumu izpratnē nav saprotama tikai dome, kā tas izriet no Attīstības departamenta pārstāvja paskaidrojumiem [7.2], bet arī citas pašvaldības institūcijas. Turklāt jāņem vērā, ka gan institūcijas, gan amatpersonas, pildot savus pienākumus, rīkojas attiecīgās pašvaldības vārdā. Šī iemesla dēļ arī nav būtiski, vai iesniegums tiek adresēts konkrētam departamentam, tā amatpersonai vai pašvaldībai kopumā.

[16] Administratīvā procesa likuma 76. panta trešā daļa noteic, ka administratīvā akta apstrīdēšana ir sākotnējās administratīvās lietas turpinājums, savukārt likuma 81. panta piektā daļa noteic, ka apstrīdētais administratīvais akts iegūst savu galīgo noformējumu tādā veidā, kādā tas noformēts lēmumā par apstrīdēto administratīvo aktu. No tā izriet, ka visās administratīvā procesa stadijās pieņemto **lēmumu kopums uzskatāms par vienu administratīvo aktu**, par noteicošo uzskatot pēdējā institūcijā pieņemto formulējumu (sal. Administratīvo lietu departamenta sprieduma SKA – 131 10. punkts). Tas pats attiecināms arī uz gadījumu, kad jautājums ir par administratīvā akta neizdošanu. Arī tad vērtējama ir nevis atsevišķā katras instances rīcība vai lēmums, bet gan viss process kopumā. Tādējādi nav būtisks Attīstības departamenta pārstāvja arguments [7.1], ka pieteicējs nenosūķir būvvaldes faktisko rīcību un amatpersonas – Attīstības departamenta direktora – rīcību.

[17] Pamatota ir Attīstības departamenta pārstāvja norāde [7.3], ka sūdzība tiesā iesniegta, nenogaidot likumā noteikto termiņu. Tomēr lietas izskatīšanas brīdī šis termiņš jau bija notecējis, tādēļ minētais apstāklis nevarēja būt par pamatu pieteikuma atstāšanai bez izskatīšanas.

[18] Pamatojoties uz iepriekšminētajiem argumentiem, Administratīvo lietu departaments uzskata, ka apgabaltiesas lēmums atstāt pieteikumu bez izskatīšanas nav tiesisks un ir atceļams.

Nolēmuma daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 323. panta 3. punktu un 324. pantu, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments

n o l ē m a

Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas kolēģijas 2004. gada 7. jūnija lēmumu atcelt un nosūtīt lietu izskatīšanai pēc būtības Administratīvajai apgabaltiesai.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs	senators	V.Jonikāns
	senatore	J.Briede
	senatore	I.Skultāne