**Pašvaldības lēmuma par rīcību ar nekustamo īpašumu tiesiskā daba**

Pašvaldības lēmums par rīcību ar nekustamo īpašumu (t.sk. arī lēmums grozīt līgumu par nekustamā īpašuma iznomāšanu) vispārīgi ir lēmums privāto tiesību jomā. Tomēr tā tas ir tikai tiktāl, ciktāl ar šādu privāttiesisku līgumu (vai pašvaldības lēmumu attiecībā uz līgumu) vienlaikus netiek noregulēti arī publisko tiesību jautājumi (piemēram, jautājumu par zemes un uz tās izvietoto objektu kā publisko lietu statusu un šāda statusa iespējamām izmaiņām). Ja lēmumi attiecībā uz līgumu noregulē publisko tiesību jautājumus, tie kļūst par lēmumiem publisko tiesību jomā.

**Vides tiesību aizskārums vai apdraudējums kā izšķirošais kritērijs, lemjot par pieteikuma, kas iesniegts vides aizsardzības nolūkā, pieļaujamību**

Vides aizsardzības likuma 9.panta trešajā daļā ietvertā *actio popularis* (pieteikums sabiedrības interešu aizstāvībai) nav attiecināms uz lietu, kurās atsauce uz vides aizsardzību ir maznozīmīga, formāla, kurās pieteikumā minētie apstākļi neuzrāda vērā ņemamu vides apdraudējuma risku. Proti, kritērijs šāda pieteikuma pieļaujamībai ir tas, vai vides tiesību aizskārums vai apdraudējums ir īsts, nozīmīgs un nopietns.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2020.gada 29.septembra**

**LĒMUMS**

**Lieta Nr. 670009220, SKA-1399/2020**

[ECLI:LV:AT:2020:0929.SKA139920.5.L](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI:LV:AT:2020:0929.SKA139920.5.L)

Tiesa šādā sastāvā: senatori Rudīte Vīduša, Dzintra Amerika, Andris Guļāns

rakstveida procesā izskatīja [pers. A] blakus sūdzību par Administratīvās rajona tiesas tiesneša 2020.gada 2.jūlija lēmumu, ar kuru atteikts pieņemt [pers. A] pieteikumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Pieteicējs [pers. A] vērsās Administratīvajā rajona tiesā ar pieteikumu, lūdzot:

1) atcelt Jūrmalas pilsētas domes 2019.gada 20.jūnija lēmumu Nr. 313 (protokols Nr. 9, 44.punkts), ar kuru nolemts grozīt 2009.gada 8.jūlijā noslēgto līgumu starp Jūrmalas pilsētas domi kā iznomātāju un SIA „LAURIS RESTAURANT SERVICE” (pēc līguma pārjaunošanas) kā nomnieku par zemesgabala daļas iznomāšanu tualetes, izsmeļamās bedres, īslaicīgās lietošanas kafejnīcas un autostāvvietas uzturēšanai 36.līnijā 1202, Jūrmalā;

2) atcelt domes 2020.gada 20.marta atļauju Nr. 4.2.-11/48 SIA „LAURIS RESTAURANT SERVICE” sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumu sniegšanai 36.līnijā 1202, Jūrmalā, no 2020.gada 21.marta līdz 31.augustam;

3) atlīdzināt pieteicējam nemantisko kaitējumu 50 000 *euro*.

[2] Administratīvās rajona tiesas tiesnesis ar 2020.gada 2.jūlija lēmumu pieteikumu atteica pieņemt. Lēmums pamatots ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[2.1] Starp SIA „LAURIS RESTAURANT SERVICE” un Jūrmalas pilsētas domi pastāv privāttiesiskas attiecības par zemes nomu, savukārt nomas līguma noslēgšanu, izpildi un izbeigšanu, arī grozījumu veikšanu pamatā reglamentē Civillikums. Līdz ar to lēmums par nomas līguma grozīšanu nav uzskatāms par administratīvo aktu Administratīvā procesa likuma 1.panta trešās daļas izpratnē. Tādēļ arī nav nozīmes tam, ka pieteicējs atsaucas uz vides tiesību īstenošanu Vides aizsardzības likuma 9.panta trešās daļas kontekstā (sabiedrība ir tiesīga apstrīdēt un pārsūdzēt valsts iestādes vai pašvaldības administratīvo aktu vai faktisko rīcību, kas neatbilst vides normatīvo aktu prasībām, rada kaitējuma draudus vai kaitējumu videi), un pieteikumu daļā par lēmuma atcelšanu ir jāatsaka pieņemt, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 1.punktu (lieta nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā).

[2.2] Pieteicējs, pamatojot savas subjektīvās tiesības vērsties tiesā par atļaujas sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumu sniegšanai atcelšanu, arīdzan atsaucies uz Vides aizsardzības likuma 9.panta trešo daļu, norādot, ka atļauja attiecas uz īpaši aizsargājamo dabas teritoriju – dabas parku „Ragakāpa” –, kas ir valsts īpašums. Uz pieteikuma iesniegšanas brīdi atļauja nav apstrīdēta atbilstoši Jūrmalas pilsētas domes saistošo noteikumu Nr. 44 „Par kārtību, kādā tiek organizēta ielu tirdzniecība un sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumu sniegšana Jūrmalas pilsētas administratīvajā teritorijā” 25.punkta prasībām. Tas ir pamats atteikt pieņemt pieteikumu daļā par atļaujas atcelšanu saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 5.punktu (pieteicējs nav ievērojis šai lietu kategorijai likumā noteikto lietas iepriekšējās ārpustiesas izskatīšanas kārtību).

[3] Pieteicējs par Administratīvās rajona tiesas tiesneša lēmumu iesniedza blakus sūdzību. Tajā norādīti turpmāk minētie argumenti.

[3.1] Tiesneša lēmumā norādītais pamatojums neatbilst konkrētās situācijas apstākļiem kopsakarā ar konkrētās teritorijas īpašo statusu un mērķiem. Teritoriju, attiecībā uz kuru pagarināts nomas līgums un izdota atļauja sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumu sniegšanai, regulē Ministru kabineta 2004.gada 10.augusta noteikumi Nr. 702 „Dabas parka „Ragakāpa” individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi” (turpmāk – noteikumi Nr. 702). Pieteicēja mērķis ir aizsargāt dabas parku, pludmali un Baltijas jūru no piesārņojuma, saglabāt piekrastes ainavas un meža aizsargjoslas, novērst erozijas procesu attīstību, šajā ziņā ir svarīga publiskās tualetes uzturēšana un pieejamība plašai sabiedrībai. Pieteicējs nepiekrīt, ka iepriekš pašvaldībai piederošā tualete līdz ar tās rekonstrukciju uz 2004.gada būvatļaujas pamata kļuvusi par privātīpašumu. Rekonstrukcijas ceļā nevar pāriet īpašuma tiesības, arī ieraksts zemesgrāmatā pats par sevi nerada īpašuma tiesības.

Nozīmīgu augsnes eitrofikāciju rada tūrisma sezonā palielinātais atpūtnieku skaits, arī sabiedrisko tualešu trūkums.

[3.2] Lēmuma par nomas līguma grozījumiem nolūks ir apiet likumu. Lēmumā paustais arguments, ka lēmuma pieņemšana nodrošina sabiedriskās ēdināšanas pakalpojuma objekta kā pastāvīgas būves izvietojumu šajā teritorijā, ir prettiesisks. Atbilstoši Administratīvās apgabaltiesas spriedumam lietā Nr. A420219715 restorāna atrašanās dabas parkā neatbilst dabas parka koncepcijai.

[3.3] Ar nomas līgumu būtībā tiek apiets Aizsargjoslu likuma 36.panta trešās daļas 1.punktā noteiktais aizliegums atsavināt valsts un pašvaldības īpašumā esošu zemi krasta kāpu aizsargjoslā. Šis aizliegums noteikts krasta kāpu pasargāšanai no apbūves.

[3.4] Atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 2.punktam pašvaldības autonomā funkcija ir gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību, tādējādi atzīstams, ka autostāvvieta ir atpūtas un tūrisma infrastruktūras objekts dabas parkā, kas ir publiska lieta un kalpo visai sabiedrībai.

[3.5] Savukārt atļaujā sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumu sniegšanai minētais objekts nav objekts, kas būtu vērsts uz dabas tūrisma vai rekreatīvā tūrisma mērķu sasniegšanu – tas nav vērsts uz dabas izzināšanu, biotopu, augu un dzīvnieku novērošanu to dabiskajos apstākļos, kā arī tas nepalīdz izglītoties dabas aizsardzības jautājumos. Atļaujā minētais objekts nav vērtējams kā publiski pieejama infrastruktūra, ko noteikumu Nr. 702 10.punkts norāda kā dabas parkā attīstāmās tūrisma un rekreācijas infrastruktūras pazīmi.

[3.6] Atļauja sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumu sniegšanai izsniegta ar piesaisti pastāvīgajai pakalpojuma sniegšanai vietai, kura šobrīd nepastāv, jo citas kafejnīcas darbība šajā vietā ir apturēta sakarā ar to, ka administratīvie akti, uz kuru pamata kafejnīcas atrodas šajā vietā, ir apstrīdēti. Atļauja pieņemta prettiesiski, jo sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumu sniegšana konkrētajā vietā neatbilst spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem, veicina prettiesisku darbību, nodara kaitējumu dabai, videi un pieteicējam. Tāpēc atļauja atzīstama par prettiesisku un ir atceļama.

**Motīvu daļa**

[4] Administratīvās tiesas kompetence ir noteikta Administratīvā procesa likumā, un tā aptver iestāžu darbības kontroli publisko tiesību jomā. Ne jebkura iestādes darbība, bezdarbība vai lēmums uzskatāms par publisko tiesību jomas sastāvdaļu, jo arī iestāde var darboties privāttiesisko attiecību ietvaros kā jebkura privātpersona, neīstenojot tai piešķirto varas nesēja funkciju. Administratīvā tiesa nevar pārbaudīt jebkuru iestādes rīcību vai lēmumu, bet tikai tādu, kas ietilpst likumdevēja noteiktajā administratīvā procesa kārtībā pārbaudāmo jautājumu lokā.

[5] Pārbaudot pieteicēja argumentus attiecībā uz lēmumu par zemes nomas līguma grozījumiem, jāsecina turpmāk minētais.

[6] Pašvaldības lēmums par zemes iznomāšanu un arī lēmums grozīt šādu līgumu vispārīgi ir lēmums privāto tiesību jomā. Kā pareizi rakstījis rajona tiesas tiesnesis, nomas līgumi ir ar Civillikumu regulētas privāttiesiskās attiecības.

[7] Tomēr tā tas ir tikai tiktāl, ciktāl ar šādu privāttiesisku līgumu (vai pašvaldības lēmumu attiecībā uz līgumu) vienlaikus netiek noregulēti arī publisko tiesību jautājumi. Ja lēmumi attiecībā uz līgumu noregulē publisko tiesību jautājumus, tie kļūst par lēmumiem publisko tiesību jomā.

[8] Šajā gadījumā Senāts saredz pamatu pieteicēja argumentiem par to, ka pašvaldības lēmums par zemes nomas līgumu noregulē arī publisko tiesību jautājumu, proti, jautājumu par zemes un uz tās izvietoto objektu kā publisko lietu statusu un šāda statusa iespējamām izmaiņām.

[9] Saskaņā ar noteikumu Nr. 702 1.punktu šie noteikumi pieņemti, lai nodrošinātu īpaši aizsargājamo biotopu saglabāšanu, kā arī saglabātu kāpas un priežu mežu ainavu dabas parka apmeklētāju rekreācijai un izglītošanai.

Noteikumi Nr. 702 iedala dabas parka „Ragakāpa” teritoriju trīs funkcionālajās zonās: dabas lieguma zona, dabas parka zona un neitrālā zona. Iznomātā zeme ietilpst neitrālajā zonā.

Atbilstoši noteikumu Nr. 702 10.punktam neitrālā zona izveidota, lai attīstītu publiski pieejamu tūrisma un rekreācijas infrastruktūru, un tajā ir spēkā īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi, kas attiecas uz dabas parkiem, ja šajos noteikumos nav noteikts citādi. Tātad konkrētā teritorija arī ir paredzēta, lai attīstītu *publiski pieejamu* tūrisma un rekreācijas infrastruktūru. Kā var spriest no dabas parka funkcionālo zonu shēmas (noteikumu Nr. 702 1.pielikums), strīdus zemesgabalā turklāt atrodas vienīgā tiešā pludmales tuvumā esošā autostāvvieta.

Tā kā arī neitrālās zonas pastāvēšana ir saistāma ar noteikumu 1.punktā minēto dabas parka regulējuma mērķi, jāsecina, ka publiskā pieejamība ir vērsta uz dabas parka apmeklētāju rekreāciju un izglītošanu, vienlaikus pēc iespējas saglabājot pārējo teritoriju brīvu no šāda veida antropogēnās slodzes. Tas atbilst vides aizsardzības mērķim.

Tādējādi strīdus teritorijai būtu jākalpo sabiedrības interesēm, vienlaicīgi nodrošinot vides aizsardzības un dabas parka apmeklētāju intereses. Noteikumu Nr. 702 10.punktā ir ietverts piešķīrums sabiedrības vajadzībām („publiski pieejams”) iepretim citiem, privātiem, izmantošanas veidiem (sal.: *Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 415.lpp.*).

[10] Lēmums, kas izbeidz piešķīrumu un kura rezultātā publiskā lieta zaudē publiskās lietas statusu, noregulē lietas statusu publisko tiesību jomā un tādēļ ir administratīvais akts. Šajā ziņā nav iemesla Latvijā atšķirīgi skatīties uz publisko lietu tiesību atziņām, kuras attīstītas Vācijas administratīvo tiesību doktrīnā un kurā piešķīruma atcelšana tiek uzskatīta par administratīvo aktu (*turpat, 434.lpp.*) (*Senāta 2018.gada 30.janvāra lēmuma lietā Nr. SKA-838/2018 (ECLI:LV:AT:2018:0130.SKA083818.4.L) 8.punkts par pašvaldības meža zemes atsavināšanu*).

[11] Šajā gadījumā nomas līgumā nav tiešā tekstā noregulēts, ka tiktu mainīts teritorijas vai tajā izvietoto būvju publiskas pieejamības statuss. Tomēr tieši tas var būt šā nomas līguma problēma un pamats pārbaudīt tā tiesiskumu, domājot par sabiedrības interesēm vides aizsardzības jomā. Proti, ka pašvaldība nav noregulējusi un ir atstājusi privātpersonas ziņā apjomu, vai un ciktāl zemesgabals līdz ar tajā izvietotajām būvēm ir publiski pieejams.

[12] Ar lēmumu par nomas līguma grozīšanu tiek būtiski, līdz 2031.gadam, pagarināts iepriekš noslēgtā nomas līguma termiņš, tātad tiek noteikts jauns laikposms ar nenoregulētu nomas objekta publiskās pieejamības statusu. Tas ir pietiekams pamats uzskatīt, ka lēmums ir pieņemts publisko tiesību jomā, turklāt skar vides aizsardzības intereses, kuru aizsardzības nolūkā pieteikums ir iesniegts.

Tādēļ pieteikumu šajā daļā nepamatoti ir atteikts pieņemt.

[13] Pieteicēja iebildums, ka zemes iznomāšana būtībā ir Aizsargjoslu likuma 36.panta trešās daļas 1.punktā noteiktā lieguma atsavināt pašvaldības zemi krasta kāpu aizsargjoslā un pludmalē apiešana, pirmšķietami neliek saskatīt pamatotu vides aizsardzības interesi.

Kamēr zeme paliek pašvaldības īpašumā, tā turpina būt pašvaldības kontrolē. Pašvaldībai, iznomājot zemi, ir iespēja noteikt zemes lietošanas veidus un ierobežojumus atbilstoši pašvaldības teritorijas attīstības un vides aizsardzības interesēm. Tieši šis kontroles jautājums, kā norādīts iepriekš, ir šajā lietā izskatāmo jautājumu lokā.

Vienlaikus nav izslēgts, ka vides aizsardzības interesēs būtu pārbaudāms, vai pašvaldības lēmums pagarināt zemes nomas līgumu noteiktā redakcijā tieši vai netieši nepiešķir tādas apbūves tiesības, kas varētu būt pamats tālākai prasībai atsavināt zemi. Tas, vai šādām bažām var būt pamats kontekstā ar konkrēto līdz 2031.gadam noslēgto nomas līguma redakciju, būtu pārbaudāms, izskatot lietu pēc būtības.

[14] Pieteicējs argumentē, ka prettiesiski notikusi tualetes atsavināšana privātpersonai, proti, rekonstruējot pašvaldībai piederošu tualeti un pēc tam reģistrējot to kā privātpersonas īpašumu.

Šī argumentācija atstājama bez ievērības, jo īpašuma tiesības privātpersona ir ieguvusi laikā pirms šajā lietā pārsūdzētā lēmuma par zemes nomas līguma grozījumiem pieņemšanas. Tātad šobrīd administratīvā procesa kārtībā vairs nevar tikt pārbaudīti lēmumi, kas radīja pamatu privātpersonas īpašuma tiesību nostiprināšanai uz tualetes būvi.

[15] Pieteicējs ir lūdzis atcelt arī atļauju, ar kuru SIA „LAURIS RESTAURANT SERVICE” atļauts sniegt sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumus (ar piesaisti pastāvīgajai pakalpojumu sniegšanas vietai) no 2020.gada 21.marta līdz 2020.gada 31.augustam tajā pašā zemesgabalā.

Administratīvās rajona tiesas tiesnesis lēmumā secinājis, ka, neizdarot secinājumus par šo argumentu pamatotību, pirmšķietami būtu pietiekams pamats atzīt, ka pieteicējam kā sabiedrības loceklim ir tiesības iebilst pret atļauju Vides aizsardzības likuma izpratnē. Līdz ar to pieteikums par šāda administratīvā akta atcelšanu būtu jāuzskata par pieļaujamu, tomēr, ievērojot, ka pieteicējs nav ievērojis lietas ārpustiesas izskatīšanas kārtību, pieteikumu ir atsakāms pieņemt.

[16] Senāts ir secinājis, ka ir jāpiesargās Vides aizsardzības likuma 9.panta trešajā daļā ietverto *actio popularis* (pieteikumu sabiedrības interešu aizstāvībai) iespēju attiecināt uz lietām, kurās atsauce uz vides aizsardzību ir maznozīmīga, formāla, kurās pieteikumā minētie apstākļi neuzrāda vērā ņemamu vides apdraudējuma risku. Pretējā gadījumā neierobežotas pieteikuma iesniegšanas iespējas pavērtos arī triviālos gadījumos, kuros nepastāv nopietnas bažas par kaitējumu videi (*Senāta 2013.gada 30.septembra lēmuma lietā Nr. SKA-972/2013 5.punkts*). Tādējādi kritērijs šāda pieteikuma pieļaujamībai ir tas, vai vides tiesību aizskārums vai apdraudējums ir īsts, nozīmīgs un nopietns.

[17] Vides aizsardzības likuma 1.panta 9.punkts paredz, ka kaitējums videi ir kvantitatīvi vai kvalitatīvi nosakāmas būtiskas nelabvēlīgas dabas resursu izmaiņas vai ar dabas resursu saistīto funkciju pasliktināšanās, kas var notikt tieši vai netieši. Ar dabas resursu saistītā funkcija ir labums, ko sabiedrība vai vide gūst no attiecīgā dabas resursa.

Kā jau minēts iepriekš, strīdus zemesgabals atrodas dabas parka „Ragakāpa” neitrālajā zonā, kas tieši paredzēta publiski pieejamas tūrisma un rekreācijas infrastruktūras attīstīšanai, par kādu uzskatāma arī ēdināšanas pakalpojumu sniegšana parka apmeklētājiem. Arī sagaidāmā slodze no šāda objekta (atbilstoši iesniegumam atļaujas saņemšanai tā ir 20 m2 platība, atbilstoši pieteicēja fotofiksācijai – pielāgots treileris) nerada bažas par kaitējumu videi.

Ievērojot minēto, Senātam nerodas pamats domāt, ka konkrētās atļaujas izsniegšana varētu apdraudēt vides aizsardzības intereses un ka tādēļ būtu pieļaujams vērsties tiesā ar pieteikumu vides aizsardzības interesēs. Līdz ar to pieteicējam nav tiesību pārsūdzēt atļauju sabiedriskās ēdināšanas pakalpojumu sniegšanai, un pieteikumu šajā daļā ir jāatsaka pieņemt, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 8.punktu.

[18] Pieteicējs pieteicis prasījumu arī par kaitējuma atlīdzinājumu. Tā kā no pieteikuma nav skaidri saprotams, vai kaitējuma atlīdzinājums noteiktā daļā saistīts ar katru no prasījumiem par pašvaldības lēmumiem, šis prasījums kopumā ir nosūtāms jautājuma izlemšanai par pieteikuma pieņemšanu arī šajā daļā.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 8.punktu, 323.panta pirmās daļas 3.punktu un 324.panta pirmo daļu, Senāts

**nolēma**

atcelt Administratīvās rajona tiesas tiesneša 2020.gada 2.jūlija lēmumu;

nosūtīt [pers. A] pieteikumu daļā par Jūrmalas pilsētas domes 2019.gada 20.jūnija lēmuma Nr. 313 (protokols Nr. 9, 44.punkts) atcelšanu un par kaitējuma atlīdzinājumu Administratīvajai rajona tiesai jautājuma izlemšanai par pieteikuma pieņemšanu;

atteikt pieņemt [pers. A] pieteikumu daļā par Jūrmalas pilsētas domes 2020.gada 20.marta atļaujas Nr. 4.2.-11/48 atcelšanu, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 8.punktu;

atmaksāt [pers. A] drošības naudu 15 *euro*.

Lēmums nav pārsūdzams.