



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

2018. gada 29. novembrī Nr. 1-6/15

Uz 01.11.2018. Nr.1-04/404-pav

Latvijas Republikas Satversmes tiesai
tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Par viedokli lietā Nr. 2018-17-03

Tiesībsargs 2018. gada 5. novembrī ir saņēmis Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesneses Sanitas Osipovas 2018. gada 31. oktobra lēmumu par pieaicināto personu lietā Nr. 2018-17-03, kurā Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – tiesībsargs) atzīts par pieaicināto personu lietā Nr. 2018-17-03 “Par Rīgas domes 2006. gada 7. februāra saistošo noteikumu Nr. 38 “Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” 459.punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105.panta pirmajam, otrajam un trešajam teikumam” (turpmāk – lieta Nr. 2018-17-03). Ar šo lēmumu tiesībsargs ir uzaicināts līdz 2018. gada 3. decembrim rakstveidā izteikt viedokli par visiem jautājumiem, kuriem, pēc viņa ieskata, varētu būt nozīme lietā Nr. 2018-17-03.

Izvērtējot lēmumam pievienoto Administratīvās rajona tiesas Rīgas tiesu nama (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) pieteikumu par lietas Nr. 2018-17-03 ierosināšanu (turpmāk – pieteikums), Rīgas domes atbildes rakstu, kā arī tiesu praksi, tiesībsargs, ievērojot Tiesībsarga likumā noteikto tiesībsarga kompetenci, sniedz Jums šādu viedokli.

[1] Pieteikuma iesniedzējas ieskatā Rīgas domes 2006. gada 7. februāra saistošo noteikumu Nr. 38 “Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” (turpmāk – Noteikumi Nr.38) 459.punkts, kas aizliedz ierīkot spēļu zāli JC, JC1, JC2, JC3 un JC4 teritorijās, izņemot četru un piecu zvaigžņu viesnīcās (turpmāk - apstrīdētā norma), neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 105.panta pirmajam, otrajam un trešajam teikumam. Pieteikums iesniegts, izskatot administratīvo lietu Nr.A420327717 un apturot tiesvedību tajā, jo bez pieteikuma iesniegšanas neesot iespējama pieteicējas sabiedrības ar ierobežotu atbildību “ALFOR” (turpmāk – Pieteicēja) prasījuma izlemšana par Rīgas

domes 2017.gada 18.oktobra lēmuma Nr.269 “Par atļaujas atvērt spēļu zāli un organizēt attiecīgās azartspēles Brīvības ielā 48/50, Rīgā, atcelšanu” (turpmāk – Lēmums) atcelšanu. Proti, Pieteikuma iesniedzēja, vērtējot Lēmuma pamatojuma pamatotību, lūgusi vērtēt apstrīdētās normas satversmību, jo ar Lēmuma pamatojumu tā iedzīvināta attiecībā uz Pieteicēju. Vienlaikus atzīmējams, ka Lēmums pamatots arī ar Administratīvā procesa likuma 85.panta otrās daļas 4.punktu un Azartspēļu un izložu likuma 42.panta sesto daļu.

Pieteikuma iesniedzējas ieskatā apstrīdētā normā ietvertais Pieteicējas īpašuma tiesību aizskārumš ir noteikts ar likumu, tam ir leģitīms mērķis, tas ir piemērots līdzeklis leģitīmā mērķa sasniegšanai, taču Rīgas dome neesot meklējusi saudzējošāku – Pieteicējas īpašumtiesības mazāk ierobežojošu līdzekli, kā aizsargāt Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas iedzīvotāju tiesības dzīvot labvēlīgā vidē.

[2] Īpašuma tiesību garantija nostiprināta Satversmes 105.pantā: *“Ikvienam ir tiesības uz īpašumu. Īpašumu nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības interesēm. Īpašuma tiesības var ierobežot vienīgi saskaņā ar likumu. Īpašuma piespiedu atsavināšana sabiedrības vajadzībām pieļaujama tikai izņēmuma gadījumos uz atsevišķa likuma pamata pret taisnīgu atlīdzību.”*

Pieteikuma iesniedzēja ir lūgusi vērtēt apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 105.panta pirmajiem trīs teikumiem.

Satversmes 105.pants paredz gan īpašuma tiesību netraucētu īstenošanu, gan arī valsts tiesības sabiedrības interesēs ierobežot īpašuma izmantošanu. Satversmes 105.pants paredz visaptverošu mantiska rakstura tiesību garantiju. Ar „tiesībām uz īpašumu” saprotamas visas mantiska rakstura tiesības, kuras tiesīgā persona var izlietot par labu sev un ar kurām tā var rīkoties pēc savas gribas.¹ Satversmes 105.panta pirmajā teikumā noteiktās tiesības uz īpašumu ietver īpašnieka tiesības izmantot viņam piederošo īpašumu tā, lai gūtu pēc iespējas lielāku ekonomisko labumu.²

Taču tiesības uz īpašumu demokrātiskā tiesiskā valstī nav absolūtas. Pirmkārt, tiesības uz īpašumu sevī ietver arī īpašnieka sociālo pienākumu pret sabiedrību – īpašumu nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības interesēm. Otrkārt, tiesības uz īpašumu var ierobežot saskaņā ar likumu. Līdz ar to tiesības uz īpašumu var ierobežot, ja vien ierobežojumi ir noteikti ar likumu leģitīma mērķa labad un ir samērīgi ar šo mērķi.³

Apstrīdētā norma pieņemta teritorijas attīstības plānošanas ietvaros un citu normu kopumā veido Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas attīstības plānojumu.

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (turpmāk – Satversmes tiesa) ir atzinusi, ka viens no veidiem, kā īpašuma tiesības var ierobežot sabiedrības interesēs, ir teritorijas plānošana.⁴ Teritorijas plānojumu savā ziņā var uzskatīt par īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumu, jo ar teritorijas plānojumu tiek ierobežota nekustamā īpašuma brīva un netraucēta izmantošana.⁵ Proti, teritorijas plānojumā noteiktais teritorijas izmantošanas

¹ Sk., piem., Satversmes tiesas 2010.gada 27.oktobra sprieduma lietā Nr. 2010-12-03 7.punktu un 2011.gada 3.novembra sprieduma lietā Nr.2011-05-01 15.2.punktu.

² Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 19.novembra sprieduma lietā Nr.2009-09-03 11.2.punktu.

³ Sk. Satversmes tiesas 2007.gada 26.aprīļa sprieduma lietā Nr.2006-38-03 12.punktu.

⁴ Sk. Satversmes tiesas 2005.gada 14.decembra sprieduma lietā Nr.2005-10-03 8.punktu.

⁵ Sk. Satversmes tiesas 2007.gada 26.aprīļa sprieduma lietā Nr.2006-38-03 10.punktu vai 2009.gada 19.novembra sprieduma lietā Nr.2009-09-03 11.2.punktu.

veids ir tiesiskais pamats, uz kura pašvaldība pieņem privātpersonai saistošus lēmumus par konkrētās teritorijas izmantošanu un tās aprobežojumiem.⁶

Tādējādi Pieteicējai iepriekš piešķirto tiesību uz noteiktu komercdarbības veidu tai piederošā nekustamā īpašumā atcelšana, pamatojoties uz apstrīdēto normu, tiesībsarga ieskatā ir vērtējama kā īpašuma tiesību ierobežojums.

Iepazīstoties ar Rīgas domes atbildes rakstu, tiesībsargs lielā mērā pievienojas tajā minētajai argumentācijai, tāpēc turpmākajā analizē neatkārtos Rīgas domes argumentus, bet uzsvērs tikai pašu būtiskāko.

[3] Vērtējot, vai ar apstrīdēto normu noteiktais Pieteikuma iesniedzējas norādītais Pieteicējas īpašuma tiesību ierobežojums ir attaisnojams, jāizzina:

- 1) vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu;
- 2) vai ierobežojumam ir leģitīms mērķis;
- 3) vai ierobežojums ir samērīgs ar tā leģitīmo mērķi.

[3.1] Pieteikuma iesniedzēja, apsverot pieteikuma iesniegšanu Satversmes tiesā, ir atzinusi, ka Pieteicējas pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu.

Rīgas dome atbildes rakstā ir sniegusi paskaidrojumus par apstrīdētās normas pieņemšanu atbilstoši Teritorijas attīstības plānošanas likumam (līdz tā spēkā stāšanās dienai 01.12.2011. atbilstoši Teritorijas plānošanas likumam), Azartspēļu un izložu likumam, Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likumam, kā arī par saņemto sabiedrības viedokli⁷, kas ielasāms apstrīdētajā normā.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka vietējai pašvaldībai ir tiesības noteikt teritorijas plānojumā dažādus īpašuma tiesību aprobežojumus saskaņā ar teritorijas plānojumā paredzētajiem teritorijas attīstības virzieniem un sabiedrības vairākuma vēlmēm attiecībā uz teritorijas turpmāko attīstību. Teritorijas plānošanas jomā ir pieļaujama personas pamattiesību ierobežošana arī uz pašvaldības saistošo noteikumu pamata.⁸

Ievērojot minēto, tiesībsargam nav šaubu, ka Pieteicējas īpašuma tiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu.

[3.2] Lai noskaidrotu, vai pamattiesību ierobežojumam ir leģitīms mērķis, vērā ņemams, ka gan Pieteikuma iesniedzēja, gan Rīgas dome ir norādījušas, ka leģitīmais mērķis ir citu personu tiesību uz labvēlīgu vidi, proti, šajā gadījumā personu tiesību uz kultūrvēsturisku vidi un tiesību uz kultūras mantojumu aizsardzība.

Satversmes tiesa ir noteikusi, ka Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanai, aizsardzībai un attīstībai salīdzinājumā ar citām pilsētas attīstības interesēm ir prioritāra nozīme un šai teritorijai ir nepieciešams speciāls regulējums.⁹

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka pašvaldībai ir pienākums savai administratīvajai teritorijai izstrādāt teritorijas plānojumu, kas teritorijas ilgtspējības interesēs citastarp noteic arī konkrēta īpašuma atļauto izmantošanu. Plānošanas mērķis ir veidot ilgtspējīgas sabiedrības nosacījumus.¹⁰

Teritorijas plānojuma [...] izstrādāšana nav formāla procedūra. Tā ir reglamentēta, lai varētu identificēt un izsvērt dažādas intereses un noteikt, kurām no tām plānojumā

⁶ Satversmes tiesas 2013.gada 5.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2012-20-03 6.punkts.

⁷ Sk. Rīgas domes atbildes raksta 9.1.1.punktu.

⁸ Sk. Satversmes tiesas 2013.gada 5.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2012-20-03 9.punktu.

⁹ Sk. Satversmes tiesas 2004.gada 30.janvāra lietā Nr.2003-20-01 8.3.5.punkts.

¹⁰ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 19.novembra sprieduma lietā Nr.2009-09-03 15.punktu.

dodama prioritāte. Šajā procesā ir jāpanāk visu iesaistīto pušu interešu līdzsvarošana un pēc iespējas plašākas sabiedrības interešu nodrošināšana. [...]pašvaldībai ir tiesības un vienlaikus arī pienākums, ņemot vērā visas līdzsvarojamās intereses, ar savu rīcību sasniegt ilgtspējīgu, kā arī teritorijas plānošanas principiem un faktiskajai situācijai atbilstošāko risinājumu.¹¹

Ilgtspējīga attīstība nozīmē kultūrvērtību mantojuma saglabāšanu tā, lai nākotnē tas netiktu apdraudēts.

Līdz ar to, leģitīmais mērķis, kuru atbildes rakstā ir uzrādījusi Rīgas dome – citu cilvēku tiesību uz labvēlīgu kultūrvidi un tiesību uz kultūras mantojumu aizsardzība, vadoties no ilgtspējības principa, ir par tādu atzīstams.

[3.3] Lai noskaidrotu, vai ierobežojums ir samērīgs ar leģitīmo mērķi, kuru valsts, nosakot šo ierobežojumu, vēlējusies sasniegt, nepieciešams pārbaudīt, vai tiek nodrošināts saprātīgs līdzsvars starp personas pamattiesību ierobežojumu un sabiedrības interesēm. Proti, ir jāizvērtē, vai apstrīdētajā normā ietvertais ierobežojums atbilst samērīguma principam:

- 1) vai likumdevēja lietotie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai;
- 2) vai šāda rīcība ir nepieciešama, proti, vai mērķi nevar sasniegt ar citiem, tiesības un likumiskās intereses mazāk ierobežojošiem līdzekļiem;
- 3) vai likumdevēja rīcība ir atbilstoša, proti, vai labums, ko iegūst sabiedrība, ir lielāks par personas tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto kaitējumu.

Ja tiek atzīts, ka tiesību normā noteiktais ierobežojums neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tad ierobežojums neatbilst arī samērīguma principam un ir prettiesisks.¹²

[3.3.1] Izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, ja ar konkrēto regulējumu šis mērķis tiek sasniegts.¹³

Tiesībsargam nav šaubu, ka ar apstrīdēto normu leģitīmais mērķis tiek sasniegts.

[3.3.2.] Noskaidrojot, vai apstrīdētā norma ir nepieciešama, atzīmējams, ka Pieteicēja kopš Noteikumu Nr.38 un tostarp apstrīdētās normas spēkā stāšanās baudīja izņēmuma stāvokli konkrētajā komercdarbības jomā konkrētajā teritorijā attiecībā pret citiem komersantiem, pret kuriem tiek piemērota apstrīdētā norma. Piemērojot citus līdzekļus, kā, piemēram, Pieteikuma iesniedzējas norādīto izkārtņu un reklāmas noņemšanu no skatlogiem, leģitīmais mērķis netiktu sasniegts tādā pat kvalitātē, taču vienlaikus tiktu saglabāts ar teritorijas plānojumu jeb Noteikumu Nr.38 regulējumu noteiktās tiesiskās stabilitātes izkropļojums. Tiesībsarga ieskatā minētais līdzeklis, varētu ietekmēt Pieteicējas komercdarbību salīdzinoši tikpat negatīvi kā spēļu zāles slēgšana, jo jebkuras veiksmīgas komercdarbības pamatā ir veiksmīga tās reklāma, taču atkārtoti jānorāda, ka ar to nesasniegtu leģitīmo mērķi tādā pat kvalitātē kā ar apstrīdēto normu piemērošanu.

Tādējādi tiesībsargs uzskata, ka izvēlētais līdzeklis ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai.

¹¹ Sk., piem., Satversmes tiesas 2004.gada 9.marta sprieduma lietā Nr.2003-16-05 secinājumu daļas 5.1.punktu un 2008.gada 11.novembra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2008-24-03 8.punktu.

¹² Sk. Satversmes tiesas 2007.gada 26.aprīļa sprieduma lietā Nr.2006-38-03 16.punktu.

¹³ Satversmes tiesas 2013.gada 5.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2012-20-03 11.1.punkts.

[3.3.3.] Vērtējot Rīgas domes rīcības atbilstību, izsverams ir Rīgas domes izvēlētais līdzsvars starp Pieteicējas īpašuma tiesībām – izvēlēties konkrētu komercdarbības jomu un tiesībām gūt no tās labumu no vienas puses, un sabiedrības tiesībām dzīvot labvēlīgā vidē, kas izpaužas kā tiesības uz kultūrvērtību mantojumu, no otras puses.

Pieteicējas īpašuma tiesību ierobežojums nav absolūts, proti, Pieteicējai nav liegts ar konkrēto komercdarbības jomu nodarboties ārpus Rīgas vēsturiskā centra, vai Rīgas vēsturiskajā centrā četru un piecu zvaigžņu viesnīcās. Pieteicējai nav liegts izvēlēties citu komercdarbības jomu savā nekustamajā īpašumā. Pie kam, tiesībsarga ieskatā *obiter dictum* Pieteicēja kopš apstrīdētās normas spēkā stāšanās nevarēja paļauties, ka tās iepriekš iegūtās tiesības un šāda veida konkurences izņēmuma stāvoklis tiks aizsargāts mūžīgi. Atzīmējams, ka nekustamo īpašumu, kurā ar apstrīdēto normu tiek ierobežotas Pieteicējas pamattiesības, Pieteicēja iegādājās aptuveni 10 gadus pēc apstrīdēto normu pieņemšanas.

Tiesībsargs pauž pārliecību, ka sabiedrības iegūstamais labums ir lielāks par Pieteikuma iesniedzējas norādīto Pieteicējas tiesību aizskārumu.

Līdz ar to pamattiesību ierobežojums atbilst leģitīmajam mērķim un samērīguma principam kopumā. Tādējādi apstrīdētās normas ir atbilstošas Satversmes 105. pantam.

Tiesībsargs

J. Jansons