

*Ilga Krampuža  
Rēzeknes Augstskola, Latvija*

## **STARPLĒMUMS KĀ GALĪGAIS LĒMUMS BŪVNICĪBAS TIESĪBĀS**

### **Abstract**

The publication is devoted to today's one of the most discussed questions in the administrative process of building regulation- the problems to distinct to interim and decision. Issue in Estonia, Germany and European Court of Justice's view on this problem. In some cases, to interim can be regarded as an administrative act and is questionable. To interim permits issued during the administrative procedure can not be the subject of a separate application administrative court, such decisions are examined together with the final court of review. In the construction administrative process it is construction permit. While allowing exceptions to individual advocacy needs. To interim could be challenged, if that in itself could lead to outward- oriented consequences if it is automatically or at least to a large extent follows the final decision and its adoption by other institutions and this affects the final decision. In conclusion, in this situation would be unreasonable to the final decision, namely, building permits, as the only appealable decision is conditional upon the person required to comply with the rules in order to, by their execution of the provisions establish the rule of law. Therefore, in every situation to protect the interests of the individual must consider the question: whether that is a challenge to interim.

*Atslēgas vārdi: būvniecība, starplēmums, galīgais lēmums*

### **1.Starplēmuma juridiskais definējums.**

Starplēmums (tostarp procesuāls lēmums) administratīvā procesa ietvaros nav administratīvais akts, izņemot gadījumu, „kad tas pats par sevi skar būtiskas personas tiesības vai tiesiskas intereses vai būtiski apgrūtinā to īstenošanu”(Administratīvā procesa likums). Definējums dod pietiekami plašas robežas, lai interpretācijas rezultātā atzītu vai neatzītu attiecīgo lēmumu par administratīvo aktu. Starplēmuma pārsūdzēšanas mērķis ir konstatēt pretiesiskumu tūlīt pēc attiecīgā lēmuma pieņemšanas, lai šķērslī, kas liedz personai procesu turpināt, novērstu vai arī novērstu pretiesiskuma turpināšanos. Starplēmums un starpdarbība jāaplūko kā plašāki jēdzieni par procesuāliem lēmumiem un procesuālām darbībām starpdarbībām, jo tie ietver procesuālos lēmumus un darbības, kas atbilstoši tiesību normās noteiktajām procedūrām ir paredzēti kā procesa sastāvdaļa un arī citas darbības vai lēmumi, ko iestāde veic (pieņem) administratīvā procesa gaitā.(Višķere, Briede 2008:174) Tiesu prakse šajā jautājumā nav viennozīmīga, jo dažos gadījumos starplēmums tiek uzskatīts par administratīvo aktu, citos tajā „vispār netiek saskatīts lēmuma raksturs”(Briede 2004:51.-60).

### **2.Starptautiskā pieredze starplēmuma definēšanā.**

Igaunijā aktus, kas pieņemti administratīvā procesa gaitā, apstrīd kopā ar administratīvo aktu. Administratīvā procesa likuma (Administrative Procedure Act ) 52.pants noteic, ka pirms galīgā lēmuma pieņemšanas iestāde var 1)pieņemt daļēju lēmumu (daļējs administratīvais akts) un 2)

konstatēt apstākļus tādā veidā, ka šis konstatējums ir saistošs attiecībā uz galīgo lēmumu (sagatavojošs administratīvais akts). Atšķirībā no Latvijas paredzēts, ka no administratīvā akta atsevišķi apstrīdama kavēšanās, bezdarbība, lēmums par procesa uzsākšanu no jauna. Līdzīgi kā Latvijā starplēmumu var pārsūdzēt tikai tad, ja tas būtiski ietekmē personas tiesības vai intereses un rada tiešas sekas.

Vācijā viedoklis par starplēmuma juridisko dabu gan judikatūrā, gan doktrīnā līdzīgs kā Latvijā. Vācijas Administratīvā procesa likuma 35.pants (Paine 2002: 465) noteic, ka administratīvais akts ir jebkurš rīkojums, lēmums vai cita virskundzības rīcība, ar kuru iestāde regulē atsevišķus gadījumus publisko tiesību jomā un kurai ir tieša tiesiska ietekme uz ārpusi. Jāatzīst, ka šāds formulējums saprotams tikai sistēmā ar citiem likuma pantiem un būvniecību regulējošajiem normatīvajiem likumiem (Stucka 2009:294). Lai noskaidrotu, vai lēmums ir galīgs lēmums vai starplēmums, jānoskaidro, vai konkrētajā procesā ir sasniegts mērķis, kura dēļ attiecīgais process ir uzsākts. Gadījumā, ja pats starplēmums ietver tiesisko attiecību regulāciju, tas tiek uzskatīts par administratīvo aktu un ir apstrīdams.

Attiecībā uz starplēmumu pārsūdzību Eiropas tiesa norāda, ka saskaņā ar tiesas patstāvīgo judikatūru tikai pasākumi ar juridiski saistošu iedarbību, kas varētu ietekmēt trešo personu intereses, konkrētā veidā grozot to tiesisko stāvokli, ir tiesību akti, par kuriem var iesniegt prasību atcelt tiesību aktu. Bez tam jāpievērš uzmanība pasākuma, kuru prasa atcelt, būtībai, lai noteiktu, vai to var apstrīdēt, bet formai, kādā tas tika pieņemts, nav nozīmes. Lēmumam, kas rada tiesības prasīt tā atcelšanu jārada tiesiskas sekas vai tā mērķim jābūt šādu seku radīšana (Vispārējās tiesas 2010.gada 12.februāra rīkojums lietā T-456/07) neatkarīgi no to rakstura vai formas. (Vispārējās tiesas 2010.gada 20.maija spriedums lietā T-258/06) Tātad Eiropas tiesa ir noteikusi, ka arī atsevišķas procesuālas stadijas, pat pagaidu lēmumi var tikt uzskatīti par administratīvo aktu, var tikt pārsūdzēti. Tikai izņēmuma gadījumos, ja tas nepieciešams procesa dalībnieku tiesiskajai aizsardzībai, par administratīvo aktu tiek uzskatīts starplēmums, ja pieļaujams izņēmumus indivīda interešu aizstāvības nepieciešamībai.

### **3.Starplēmumi būvniecības procesā.**

Katra objekta būvniecību virza vairāki secīgi izdoti kompetento iestāžu akti: lēmums par būvniecības ieceri, plānošanas un arhitektūras uzdevuma izsniegšana, būvprojekta akcepts, būvatļauja. Tā kā personas tiesības veikt būvdarbus atbilstoši Būvniecības likuma 1.panta 2.punktam noteic tieši būvatļauja (vai atteikšanās to izsniegt), kas tiek uzskatīta par administratīvo aktu, kuru tās adresāts vai trešās personas var pārsūdzēt. Personai ir tiesības apstrīdēt atteikumus, piemēram, atteikumu akceptēt būvprojektu vai izdot plānošanas arhitektūras

uzdevumu, jo šāds atteikums ir attiecīgā procesa noslēdzošais tiesību akts un izslēdz procesa tālāko virzību. Savukārt pozitīvs lēmums pats par sevi nerada nekādas saistošas galīga rakstura tiesiskas sekas, jo nedod tiesības uzsākt būvniecību un nevar būt par atsevišķu pieteikuma priekšmetu administratīvajā tiesā.(LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 22.jūnija spriedums lieta Nr. SKA-255) Secināms, ka gan tiesību zinātnē, gan tiesu praksē nostiprinājies viedoklis, ka starplēmums/starpdarbība nav patstāvīgs administratīvā procesa instruments tāpēc, ka darbībām pašām par sevi trūkst galīgā noregulējuma rakstura, tāpēc šādi lēmumi tiek pārbaudīti tiesā vienlaikus ar galīgā lēmuma pārbaudi.(Višķere, Briede 2008:176; Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 3.jūnija spriedums lietā Nr. SKA-234/2008)

Trešajām personām ir tiesības apstrīdēt vienīgi administratīvo aktu - būvatļauju kā galīgo noregulējumu. Šāds secinājums nav vērtējams viennozīmīgi vairāku iemeslu dēļ. Pirmkārt, kā arguments tiek minēts, ka „pretēja tiesiskā regulējuma gadījumā, ja būvniecības procesā katrs no pieņemtajiem lēmumiem varētu tikt apstrīdēts un pārsūdzēts un būvniecības ieceres īstenošana būtu nesamērīgi laikietilpīga un faktiski neiespējama.”(LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 15.marta spriedums, lieta Nr. SKA-123) Tā, būvnieka konkurenta uzskūdīts kaimiņš varētu iesniegt pieteikumu administratīvajā tiesā, lai tiktu apturēta būvniecība. Tomēr redzams, ka šādas bažas nav attaisnojušās. Piemēram, divarpus gadu laikā pēc Administratīvā procesa likuma stāšanās spēkā 2006.gadā tika iesniegti divi šādi pieteikumi, no tiem viens tika atzīts par pamatotu.(Paparinskis 2007) Kā norāda M.Paparinskis, un kam var piekrist, galvenā problēma ir nevis sabiedrības tiesību pārmērīga izmantošana nepareiziem mērķiem, bet gan šo tiesību nezināšana un neizmantošana.

Otrkārt, var būt situācijas, kad ir pamatotas šaubas par to, vai ir bijusi, piemēram, nepieciešama būvniecības ieceres publiskā apspriešana. Trešajām personām, kurām šāda būvniecība būtiski ietekmē sadzīves apstākļus, ir tiesības prasīt, lai apspriešanas laikā tās viedoklis tiktu uzklauts. Šādā gadījumā nebūtu ne saprātīgi, ne lietderīgi gaidīt, kamēr būvnieks saņem būvatļauju (iztērējot līdzekļus pirms tam, piemēram, projekta sagatavošanā), lai pamatojoties uz būtisku pārkāpumu apspriešanas gaitā, būvatļauja tiktu apstrīdēta un vēlāk pārsūdzēta. (Statkus 2006:217) Tāpēc trešajām personām, kuras spēj pamatot savu tiesību vai tiesisko interešu aizskārumu, būtu jādod tiesības apstrīdēt un pārsūdzēt, piemēram, plānošanas un arhitektūras uzdevumu, kas vispārīgi tiek uzskatīts par starplēmumu, ja ir pamats atzīt, ka noticis būtisks būvniecības administratīvā procesa procesuāls pārkāpums un tādēļ pastāv liela iespēja, ka arī būvatļauja var tikt atzīta par prettiesisku. Tāpēc pamatota ir atziņa, ka Administratīvajām tiesām

iespēju robežās jāizvērtē, vai šo personu tiesības un intereses ir aizskartas vai var tikt būtiski aizskartas.(Čepāne, Statkus 2005:311)

Izlemjot, vai starplēmums būtu atzīstams par tādu, kas pats par sevi rada būtiskas sekas, secīgi jāatbild uz šādiem jautājumiem: 1) vai attiecīgais lēmums pats par sevi rada uz āru vērstas sekas, 2) ja rada, tad vai šīs tiesiskās sekas izpaužas kā būtisku personas tiesību vai tiesisko interešu aizskārums vai arī kā būtisks personas tiesību īstenošanas apgrūtinājums.(Ar grozījumiem Administratīvā procesa likumā iekļauto tiesību normu interpretācija un piemērošana 2007) Kritērijs- tūlītējas sekas, tas ir, vai starplēmums jau pats par sevi varbūt pietiekams pamats, lai rastos tūlītējas uz āru vērstas sekas, vai tomēr sekas varētu rasties tikai pēc galīgā lēmuma lietā. Kopumā no tiesu prakses papildus iepriekš minētajiem, var redzēt vēl divus kritērijus, kas liecina, ka konkrēts starplēmums pats par sevi varētu radīt uz āru vērstas sekas: 1) no tā jau automātiski vai vismaz lielā mērā izriet galīgais lēmums, 2) to pieņem cita iestāde un tas ietekmē galīgo lēmumu. Attiecībā uz starplēmuma radītajām sekām personai, kas būtu atzīstamas par tik būtiskām, ka tās attaisnotu starplēmuma pārsūdzību atsevišķi no gala lēmuma, tiesu prakse nav izvērsti attīstījusies. Nešaubīgi- par būtisku būtu uzskatāms cilvēktiesību aizskārums. Vienlaikus, ja starplēmums nosacīti prasa no personas kādu iesaistīšanos, vēl nenozīmē, ka ir būtisks aizskārums, piemēram, personas piedalīšanās informācijas vākšanā.

Par būtisku nolēmumu, kas satur nozīmīgus secinājumus attiecībā uz starplēmumu pārsūdzību uzskatāms Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2009.gada 13.oktobra lēmums lietā Nr. SKA-624 (Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2009.gada 13.oktobra lēmums lietā Nr.624/2009). Īsi par lietas būtību: lai ēkas nojaukšanu saskaņotu ar Rīgas pašvaldības SIA „Rīgas satiksme,” būvniecības veicējam nepieciešams izpildīt tehniskos noteikumus, kurus izsniedz Rīgas pašvaldības SIA „Rīgas satiksme.” No būvdarbu veicēja tika pieprasīts normatīvajos aktos neparedzēts maksājums un publisko pienākumu izpilde. Persona bija spiesta tehnisko noteikumu prasības izpildīt un noslēgt faktiski uzspiestu līgumu par tramvaja atsaites pārvietošanu. Tikai pēc tehnisko noteikumu izpildes no pašvaldības SIA „Rīgas satiksmē” tika saņemta attiecīga atļauja, un persona varēja turpināt iesākto būvniecības procesu. Rezultātā tika atzīts, ka ar tehnisko noteikumu izsniegšanu personai varēja rasties tāds tiesību un tiesisko interešu aizskārums, kurš ir atzīstams par būtisku, kas savukārt ļauj par šo noteikumu tiesiskumu vērsties kompetentā iestādē vai tiesā. Šādā situācijā nebūtu saprātīgi galīgā lēmuma, proti, būvatļaujas kā vienīgā pārsūdzamā lēmuma saņemšanas nolūkā prasīt personai izpildīt noteikumus, lai jau pēc to izpildes noskaidrotu noteikumu tiesiskumu. Minētā tiesu prakses reālā maiņa, cerams, ļaus trešo personu tiesību un

tiesisko interešu aizstāvībai būvniecības administratīvajā procesā, patiesi izmantot iespējas, ko ļauj starplēmuma tiesiskais regulējums.

### **Secinājumi**

1. Starplēmumu izskatīšanas būvniecības tiesiskajās attiecībās ir iespējas došana procesa dalībniekiem savlaicīgi aizstāvēt savas tiesības. Prakse rāda: bažas, ka trešās personas nepamatoti kavēs būvdarbu uzsākšanu, nav pamatotas. Starplēmumi un starpdarbības ietver procesuālos lēmumus un darbības.
2. Gadījumos, kad jāizšķiras starp administratīvo aktu un starplēmumu, ir jāizšķiras par labu indivīdam, lai tas varētu maksimāli aizstāvēt savas tiesības.
3. Attiecībā uz starplēmumu apstrīdēšanu un pārsūdzēšanu izveidojies viedoklis, kā šis jautājums tiek vienvēidīgi izšķirts. Būvatļauja tiek uzskatīta par administratīvo aktu, kuru tās adresāts vai trešās personas var pārsūdzēt. Atsevišķos gadījumos personai ir tiesības apstrīdēt (pārsūdzēt) arī citus būvniecības procesā izdotus tiesību aktus, piemēram, ja persona ir saņēmusi atteikumu akceptēt būvprojektu, jo šāds atteikums ir attiecīgā procesa noslēdzošais tiesību akts un izslēdz procesa tālāko virzību.
4. Ir situācijas, kad nav ne saprātīgi, ne lietderīgi gaidīt, kamēr būvnieks saņem būvatļauju, lai pamatojoties uz būtisku pārkāpumu būvatļauja tiktu apstrīdēta un vēlāk pārsūdzēta.
5. Trešajām personām, kuras spēj pamatot savu tiesību vai tiesisko interešu aizskārumu, jādod tiesības apstrīdēt un pārsūdzēt starplēmumu, ja ir pamats atzīt, ka noticis būtisks pārkāpums un tādēļ pastāv liela iespēja, ka arī būvatļauja var tikt atzīta par prettiesisku.
6. Starplēmums pats par sevi var radīt uz āru vērstas sekas, ja no starplēmuma jau automātiski vai vismaz lielā mērā izriet galīgais lēmums, vai starplēmumu pieņem cita iestāde un tas ietekmē galīgo lēmumu. Svarīgi vai attiecīgais lēmums pats par sevi rada uz āru vērstas sekas, ja rada, tad vai šīs tiesiskās sekas izpaužas kā būtisku personas tiesību vai tiesisko interešu aizskārumus vai arī kā būtisks personas tiesību īstenošanas apgrūtinājums. Šādā situācijā starplēmums jāatzīst kā pats par sevi ir apstrīdams.

### ***Bibliogrāfija***

#### **Monogrāfijas**

1. Briede J. (2003) *Administratīvais akts*. Rīga: Latvijas Vēstnesis.
2. Paine F.J. (2002) *Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības (ceturtais pārstrādātais izdevums)*. *Vācijas Administratīvā procesa likums*. Rīga: Tiesu namu aģentūra.
3. Stucka A. (2009) *Administratīvās tiesības. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums*. Rīga: Juridiskā koledža.

4. Vildbergs H.J. (Hans Jürge Wildberg), Krasts V. (2001) *Salīdzinošās administratīvās tiesības: lietas un risinājumi: Mācību līdzeklis*. Rīga: Latvijas Universitāte.

#### **Raksti krājumos**

1. Briede J. (2004) Administratīvais akts-tiesību akts ar nobeiguma raksturu. Starplēmums un galīgais lēmums. Grām.: Latvijas Universitātes raksti. Juridiskā zinātne. Nr.667. Rīga: Latvijas Universitāte. 51.-60.lpp.
2. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2009.gada 13.oktobra lēmums lietā Nr.624/2009. (2009) Grām.: *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta spriedumi un lēmumi 2009*. Rīga: Tiesu namu aģentūra. A173.-A-180.lpp.
3. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 22.jūnija spriedums lietā Nr. SKA-255. (2007) No: *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta spriedumi un lēmumi 2006*. Rīga: Tiesu namu aģentūra. 174.-199.lpp.
4. Višķere I., Briede J. (2008) Administratīvā procesa kārtībā izskatāmie pieteikuma priekšmeti. Grām.: *Administratīvais process tiesā*. Autoru kolektīvs. Dr.iur. J.Briedes vispārīgā zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis. 158.-184.lpp.

#### **Raksti žurnālos**

1. Čepāne I., Statkus S. (2005) Būvniecības procesā pieņemto lēmumu pārsūdzēšana un būvniecības kontroles mehānismu uzlabošana. *Likums un Tiesības*.
2. Statkus S. (2006) Trešo personu subjektīvo publisko tiesību apjoms būvniecības un teritorijas plānošanas procesā. *Likums un Tiesības*.

#### **Raksti laikrakstos**

1. Būvniecības likums (2010), *Latvijas Vēstnesis*, 29.decembris.
2. Administratīvā procesa likums (2006) *Latvijas Vēstnesis*, 14.novembris.

#### **Materiāli no interneta**

1. *Ar grozījumiem Administratīvā procesa likumā iekļauto tiesību normu interpretācija un piemērošana. Tiesu prakses vispārīgais raksturojums. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments un Judikatūras nodaļa. 2007.* <http://www.at.gov.lv/files/docs/summaries/2007/apl%20grozijumi.doc>[2011. 31.01]
2. *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 3.jūnija spriedums lietā Nr. SKA-234/2008.* [http://www.at.gov.lv/files/archive/department3/2008/ska-234-08\\_iznemsanas\\_lemuma\\_daba.doc](http://www.at.gov.lv/files/archive/department3/2008/ska-234-08_iznemsanas_lemuma_daba.doc)[ 2011.12.04]
3. *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2009.gada 15.oktobra spriedums lietā Nr. SKA-347/2009.* [http://www.tiesas.lv/files/AL/2009/10\\_2009/10\\_2009/15\\_10\\_2009/AL\\_151009\\_AT\\_SKA-347\\_2009.pdf](http://www.tiesas.lv/files/AL/2009/10_2009/10_2009/15_10_2009/AL_151009_AT_SKA-347_2009.pdf)[2010.31.01]
4. *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 15.marta spriedums lietā Nr. SKA-123/2006.* <http://www.at.gov.lv/info/archive/department3/2006/>[2010.31.01]
5. Paparinskis M. *Piezīmes pie vides tiesībām*. <https://www.lursoft.lv/library/>[2007.20.06]
6. *Vispārējās tiesas 2010.gada 12.februāra rīkojums lietā T-456/07 Eiropas Komisija pret Eiropas Savienības iestāžu Tulkošanas centru.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62>[2011.12.04]
7. *Vispārējās tiesas 2010.gada 20.maija spriedums lietā T-258/06 Vācijas Federatīvā Republika, ko atbalsta Francijas Republika un Polijas Republika un Nīderlandes Karaliste un Eiropas Parlaments un Grieķijas Republika un Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotā Karaliste pret Eiropas Komisiju.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62>[2011.12.04]

8. *Administrative Procedure Act.*  
[http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE\\_ALL&ptyyp=I&m=000&query=Administrative](http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE_ALL&ptyyp=I&m=000&query=Administrative) [2011.30.01]