

Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss¹

Kitija Bite

Rīgas Stradiņa universitāte, Juridiskā fakultāte, Latvija
kitija.bite@rsu.lv

Kopsavilkums

Pašvaldība demokrātiskā sabiedrībā tiek vērtēta kā publiskā vara, kas vistiešāk var nodrošināt vietējo iedzīvotāju intereses. Iedzīvotāju intereses pašvaldība nodrošina, īstenojot likumā noteikto kompetenci, un viena no tās kompetencēm ir saimnieciskās darbības attīstība. Turklāt pašvaldības juridiskajā tvērumā ietilpst arī azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšana pašvaldības administratīvajā teritorijā. Azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanas procesā likumdevējs mēģinājis nodrošināt vairāku likumīgo interešu aizsardzību – komersanta tiesības gūt peļņu, spēlētāja tiesības izmantot azartspēles kā pakalpojumu un vietējo iedzīvotāju intereses mazināt no azartspēlēm atkarīgo cilvēku skaitu. Likumdevējs ir noteicis ierobežojumus vietām, kur azartspēles nav organizējamās. Attiecībā uz pārējām vietām, kur azartspēles atļauts organizēt, likumdevējs atbilstības izvērtēšanu valsts un iedzīvotāju interesēm uzlicis pašvaldībai kā institūcijai, kura vislabāk pārzina vietējos apstākļus.

Tādējādi pašvaldībai tiek piešķirta plaša rīcības brīvība azartspēļu atļaujas izsniegšanā, bet, izvērtējot astoņu gadu tiesu praksi, skaidri parādās vietējo iedzīvotāju un komersantu interešu sadure, kur pamatojumam, kāpēc pašvaldības ierobežo komercdarbību, nepieciešama pamatota argumentācija. Pamatot to tikai ar iedzīvotāju interešu aizsardzību tiesu praksē netiek vērtēta kā primāra. Novērojams, ka pašvaldība, lemjot par azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanu azartspēļu vietai un veidam, atšķirīgi argumentē savus lēmumus. Pašvaldībām problemātiska ir lēmuma argumentācija par

¹ Raksta pamatā ir autore nolasītais referāts “Sabiedrības un pašvaldības interešu balanss azartspēļu jomā” Rīgas domes 13.12.2016. konferencē “Latvijas pašvaldībām – 25. Ceļā no izpildu komitejām uz pašu valdību”.

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

atteikumu atļaujas izsniegšanai, ja komersants to pieprasa jau esošā azartspēļu vietā, vēloties papildināt azartspēļu pakalpojumu klāstu.

Atslēgvārdi: pašvaldība, iedzīvotāju intereses, azartspēles, azartspēļu organizētājs, azartspēļu organizēšanas vieta un veids.

Ievads

Likumdevējs, vēloties sabalansēt komersanta, vietējo iedzīvotāju un azartspēļu spēlētāja intereses azartspēļu organizēšanā, ir noteicis tiesisko regulējumu, kas pašvaldībai uzliek par pienākumu izvērtēt vietējos apstākļus un pieņemt lēmumu par azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanu komersantam tajās vietās, kur likumdevējs nav noteicis ierobežojumu azartspēļu organizēšanai. Lēmumam jābūt pamatotam, un pašvaldībai ir jāvērtē atvērtais tiesību jēdziens – valsts un sabiedrības intereses katrā individuālajā gadījumā. Tiesu prakses analīze rāda, ka tiesu praksē bija panākta vienvērtīga tiesību normu piemērošana attiecībā uz azartspēļu organizēšanas vietas atteikumiem. Tomēr pēdējos gados tiesā celtās prasības liecina, ka komersants, saprotot, ka pašvaldības lēmumi tiek juridiski korekti pamatoti un iegūt atļauju jaunu azartspēļu organizēšanas vietām ir problemātiski, sāk pieprasīt jau esošo spēļu vietas papildināt ar jauniem azartspēļu veidiem. Līdz šim nevienā gadījumā pašvaldības nav spējušas atteikumu juridiski pamatot argumentēt, tāpēc tiesas pašvaldībai uzliek par pienākumu izsniegt atļauju. Situāciju varēs risināt tikai tad, ja pašvaldība izvērtēs visas jau izsniegtās azartspēļu organizēšanas atļaujas un sāks praksē ieviest šo atļauju anulēšanu, tādējādi parādot, ka ir izvērtēti faktiskie apstākļi, kas mainījušies kopš šādas atļaujas izsniegšanas.

Visās demokrātiskās valstīs bez centrālās varas un pārvaldes institūcijām ir izveidotas un darbojas pašvaldības. Pašvaldība ir noteiktā teritorijā dzīvojošo pilsoņu izveidota vietējā vara, kas darbojas šajā teritorijā. Pašvaldības tiek uzskatītas par katras demokrātiskas iekārtas pamatu [...] – jo attīstītākas pašvaldības, jo lielāka demokrātija valstī [36, 11]. Pašvaldības būtība ir ar vietējās varas palīdzību nodrošināt vietējo iedzīvotāju intereses. Saeimas deputāts Sergejs Dolgopolovs ir norādījis, ka valstij piekrist rūpes par cilvēka dzīves labklājību, bet pašvaldībai – nodrošināt dzīves kvalitāti [13]. Lai nodrošinātu vietējo iedzīvotāju intereses, pašvaldībām ir tiesības īstenot savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, kas nav izslēgts no to kompetences vai uzdots veikt kādai citai varai [14]. Latvijā pašvaldību kompetence noteikta likumā “Par pašvaldībām” II nodaļā “Pašvaldību kompetence” [22].

Viena no šādām kompetencēm ir autonomā kompetence – attiecīgajā administratīvajā teritorijā sekmēt saimniecisko darbību, tostarp azartspēļu organizēšanu pašvaldības teritorijā. Šī kompetence saistīta arī ar vietējo iedzīvotāju interešu aizsardzību. Katra municipalitāti interesējoša funkcija jāpilda pašai municipalitātei. Likuma ietvaros tās pārstāvjiem pašiem jānosaka izpildei lietojamie noteikumi. Valsts deleģēto pilnvaru gadījumā jābūt iespējai vispārīgos likumus piemērot vietējiem apstākļiem [26, 410]. Tātad

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

pašvaldība likumā noteikto autonomo kompetenci īsteno atbilstoši vietējo iedzīvotāju interesēm, t. sk. saimnieciskās darbības attīstību, kas nepieciešama līdzekļu iegūšanai pašvaldības darbības organizēšanai. Azartspēļu atļaujas izsniegšanu likumdevējs ir uzlicis par pienākumu pašvaldībām, nosakot, kurās vietās azartspēles nav organizējamas. No vienas puses, pašvaldībai, izsniedzot likumā noteiktā kārtībā paredzēto atļauju azartspēļu organizēšanai, ir iespēja papildināt savu budžetu, kas ļauj nodrošināt vietējo iedzīvotāju intereses, bet, no otras puses, tai ir jāņem vērā vietējo iedzīvotāju attieksme pret azartspēļu organizēšanu pašvaldības teritorijā.

Likumdevējs, pieņemot Azartspēļu un izložu likumu [11], ir centies panākt saprātīgu līdzsvaru starp azartspēļu organizētāju tiesībām un sabiedrības tiesībām spēlēt azartspēles, kā arī sabiedrības interesēm mazināt no azartspēlēm atkarīgo cilvēku skaitu, kā atbildīgo atļaujas par azartspēļu organizēšanu (turpmāk – atļauja) nosakot pašvaldību. Tomēr praksē, izsniedzot atļauju, šī regulējuma īstenošana rada problēmas. Pašvaldības, ņemot vērā iedzīvotāju intereses un pausto viedokli, vairumā gadījumu pieņem lēmumu atteikt atļaujas izsniegšanu, bet azartspēļu organizētājs šo lēmumu pārsūdz un panāk sev labvēlīgu lēmumu.

Darba mērķis – analizējot tiesu praksi lietās par atteikumu izsniegt atļauju, izvērtēt pašvaldības rīcības brīvību lēmumu argumentācijā, norādot azartspēļu organizēšanas tendences un iespējamus virzienus problēmjaucējumu risināšanai.

Materiāls un metodes – normatīvo aktu un tiesu prakses analīze, problēmjaucējumu apraksts, indukcija un dedukcija secinājumu izteikšanai. Darbā izmantotas tiesību normu interpretācijas metodes: gramatiskā, sistēmiskā, vēsturiskā un teleoloģiskā metode.

Ievadot tiesu prakses meklētājā atslēgvārdu “azartspēles”, tika atlasīti vairāk nekā 100 spriedumi [23], no kuriem tālāk tika analizēti visi Senāta spriedumi un spriedumi, kuri stājušies spēkā 2015.–2017. gadā (raksta sagatavošanas laikā par 2017. gadu pieejami divi spriedumi). Lietās par atļaujas izsniegšanu ir daudz spriedumu: no 2010. līdz 2014. gadam ir desmit Senāta spriedumi vien, kas nereti ir pieņemti ar īsu laika distanci (piemēram, 2010. gada 17. un 18. jūnijā, divi spriedumi vienā dienā – 2012. gada 14. decembrī). Kopš 2015. gada Augstākā tiesa vairs nav skatījusi lietas par atļaujas izsniegšanu, bet pirmo divu instanču tiesas kopš 2015. gada marta spriedumus izteikušas 18 lietās, lielākoties argumentācijā, izmantojot Senāta spriedumus. No 18 spriedumiem rajona tiesas un apgabaltiesas 14 gadījumos uzlikušas par pienākumu pašvaldībai izsniegt atļauju, un tikai 4 lietās tiesas pašvaldības sniegtos argumentus atteikumam izsniegt atļauju atzinušas par pietiekami pamatotiem. Pašvaldību pienākums izsniegt atļauju ar tiesas spriedumu rada neizpratni pašvaldībās, jo tās cenšas aizsargāt iedzīvotāju intereses.

Lai noskaidrotu, kāpēc tiesu spriedumi tiek pieņemti par labu komersantam un pašvaldībai tiek uzlikts pienākums izsniegt atļauju, kas ir pretēji iedzīvotāju paustajai nostājai, tika pētīti tiesu spriedumi astoņu gadu garumā, izvērtējot tajos paustos pušu argumentus.

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

Lai izprastu likumā noteikto nepieciešamo balansu starp azartspēļu atļauju un tiesībām to darbības ierobežošanai, vispirms tika pētītas azartspēles kā komercdarbības veids, īsi ieskicējot arī azartspēļu vēsturisko attīstību un valstu dažādo attieksmi pret azartspēļu organizēšanu.

Azartspēļu attīstība kā komercdarbības veids

Azartspēļu attīstības vēsture aplūkojama vienlaikus ar cilvēces attīstību, un tā sniedzas gadu tūkstošiem senā pagātnē. Vārda “azartspēle” pamatā ir franču valodas vārds *hazard* – gadījums. Latviešu literārās valodas vārdnīca azartspēli arī skaidro kā spēli, kuras rezultāts atkarīgs galvenokārt no nejaušības [10]. Vēlme izmēģināt veiksmi un mest izaicinājumu liktenim, gūt asas izjūtas un ātri tikt pie bagātības ir cilvēka dabas neatņemama sastāvdaļa. Pirmās azartspēles – figūriņas, kas atrastas Senajā Ēģiptē un liecina par kauliņu spēli, – datējamās ar 35 000 gadu p. m. ē. Kāršu izcelsme nav precīzi zināma – 12. gs. Ķīnā vai Indijā, savukārt Eiropā kārtis nokļūst vispirms Venēcijā 13.–14. gs. Azartspēles ir spēlējušas dažādas tautas visos laikos, dažādu ticību un konfesiju piederīgie. Spēlējuši karaļi un nabagi, aristokrāti un zemnieki, aktieri un skatītāji; spēlējuši uz naudu un intereses dēļ, uz zemi un pat cilvēka dzīvību [19, 12–15].

Jautājums par azartspēļu derīgumu vai kaitīgumu ir retorisks. Azartspēles vienmēr ir saistījušās ar kaut ko netīru, negodīgu, viltotu naudu, patoloģisku spēlēt gribu, dueļiem, izputēšanu, pašnāvībām, kas novedis pie tā, ka azartspēles bijušas aizliegtas vai pakļautas ierobežojošiem nosacījumiem. Spēles sev apkārt akumulē pilnīgi visas cilvēciskās vērtības. No tā arī rodas sabiedrības attieksme pret spēlēm, kuru valsts nevar ignorēt [19, 16–17]. Tomēr pati par sevi spēle ir cilvēka personīgā azarta atspoguļotāja. Lai kādi arī ierobežojumi tiktu noteikti azartspēlēm, tās pilnīgi izskaust neizdosies nekad.

Azartspēļu biznesa pirmsākumi meklējami jau tālā senatnē, turklāt tas ir viens no ienesīgākajiem komercdarbības veidiem pasaulē. Dažās valstīs grūtas finanšu situācijas laikā azartspēļu bizness izveda ekonomiku no krīzes. Kad Latvijas teritorija atradās Krievijas impērijas sastāvā, imperatores Annas Ivanovas laikā azartspēles tika tiesiski regulētas – 1733. gadā tika aizliegts spēlēt uz naudu, namiem, ciematiem u. c. Savukārt imperatore Elizabete Petrovna 1761. gadā deva atļauju spēlēt aristokrātu namos, nosakot zemas spēles likmes, turklāt azartspēles drīkstēja būt nevis naudas peļņas veids, bet gan laika pavadīšanas līdzeklis [35, 5].

Azartspēles kā sociāls fenomens vienmēr ir bijušas saistītas ar valsti, un tas izpaudies divos diametrāli pretējos faktoros. No vienas puses, azartspēles bijušas un ir saistītas ar iespēju papildināt valsts kasi, bet, no otras puses, spēles ir pretnostatītas ētikai, morālei un tikumībai. Līdzās azartspēļu pilnīgai aizliegšanai ir vērojama spēļu legalizēšana un to kontrole. Viens no tādiem veidiem ir spēļu zāles, kuras pazina jau Senajā Romā, bet pirmā valsts Eiropā, kura legalizēja azartspēles, bija Itālija, kur 1626. gadā Venēcijā oficiāli tika atvērta spēļu zāle, to nosaucot par *casa* (itāļu valodā – māja) [19, 30]. Šis vārds tad arī deva turpmāko apzīmējumu legālām spēļu vietām – kazino.

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

Mūsdienās jēdziens “azartspēle” jāmeklē normatīvajos aktos. Latvijā azartspēle ir spēle, kurā fiziskā persona, iemaksājot dalības likmi, var gūt laimestu, kas pilnīgi vai daļēji ir atkarīgs no veiksmes gadījuma vai apstākļiem, kuri iepriekš nav zināmi [11]. Savukārt Krievijā to skaidro kā uz risku balstītu vienošanos par laimestu starp divām vai vairākām pusēm, kas slēgta savstarpēji vai ar spēļu iestādes organizētāju (totalizatora organizētāju), kur spēles noteikumus nosaka spēļu iestādes organizētājs (Krievijas Federācijas Nodokļu likuma 364. daļa) [35, 8]. Redzams, ka abu valstu azartspēļu legāldefinīcijā ir ietverta vārda filoloģiskā nozīme – veiksmē balstīta uz gadījumu, nejaušību.

Mūsdienās azartspēļu bizness ir svarīgs nacionālās ekonomikas rādītājs. Raksta publicēšanas laikā nebija pieejama oficiālā statistika par 2016. gadu, savukārt 2015. gadā valsts budžetā azartspēļu un izložu nodokļu un nodevu ieņēmumu veidā bija ienākuši 26 650 milj. eiro, tādējādi ieņēmumu plānu valsts budžetā izpildot par 102,5 %. Salīdzinot ar 2014. gadu, azartspēļu un izložu nodokļu un nodevu ieņēmumi valsts budžetā pieauguši par 0,677 milj. eiro jeb 2,6 %. Kopumā nozares uzņēmumi nodokļu un nodevu veidā valsts un pašvaldību budžetos ieskaitījuši 59 720 milj. eiro, kas ir par 3,219 milj. eiro jeb 5,7 % vairāk nekā 2014. gadā [17]. Šie skaitļi liecina par peļņas pieaugumu azartspēļu jomā.

Tajā pašā laikā azartspēles un izlozes ir komercdarbības veids, kas tiek rūpīgi uzraudzīts, nosakot normatīvajos aktos detalizētu kārtību un uzraudzību tā organizēšanai. Azartspēļu legalizācija ir valstij izdevīga: nevajag tērēt līdzekļus, lai atklātu nelegālās spēļu zāles; tiek gūti ienākumi valsts budžetam nodokļu veidā, ko var novirzīt sociālu problēmu risināšanai. Vairumā valstu, kur azartspēles ir atļautas, ir speciāls likums, kas šo jomu regulē. Azartspēļu bizness tiek organizēts dažādās formās – valsts monopols (Libānā, Austrijā, Nepālā); valsts monopols atsevišķos spēļu veidos (Itālijā, Somijā, Zviedrijā, Albānijā); valsts nav iesaistīta azartspēļu organizēšanā, un valstī ir noteikti atļautie spēļu veidi (Meksikā, Turcijā, Īrijā, Andorā). Azartspēles var tikt organizētas kā nacionālais bizness (Francijā, Bulgārijā, Moldovā) vai kā ārvalstu bizness (Ēģiptē, Marokā, Tunisijā); vai arī ārvalstu un nacionālais bizness tiek organizēts jauktā kārtībā (Krievijā, Kazahstānā, Latvijā, Lietuvā, Kirgizstānā, Čehijā, Tadžikistānā, Armēnijā, Nikaragvā) [19, 37–39].

Jebkuras komercdarbības legalizācija nozīmē, ka tiek pieņemtas speciālas tiesību normas, kas regulē tiesiskās attiecības starp komersantiem vai starp valsti un komersantiem. Latvijā to regulē Komerclikums. Par komercdarbību ir noteikta atklāta saimnieciskā darbība, kuru savā vārdā peļņas gūšanas nolūkā veic komersants. Komerclikums ir viens no uzņēmējdarbības veidiem. Bet saimnieciskā darbība ir jebkura sistemātiska, patstāvīga darbība par atlīdzību [18, 1. pants, pirmā daļa]. No šī regulējuma izriet, ka komersanta darbība vērsta uz peļņas gūšanu, komersantam veicot patstāvīgu darbību.

Latvijā azartspēles ir atļautas kā komercdarbības veids, valstij nosakot azartspēļu un izložu organizēšanas kārtību, reglamentējot azartspēļu un izložu organizētāja darbību, atbildību un uzraudzību [11, 2. pants, otrā daļa]. Licenču izsniegšanu organizēt azartspēles un azartspēļu darbību uzrauga Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekcija, savukārt azartspēļu organizētājam atļauju atvērt kazino, spēļu zāli, bingo zāli, totalizatoru

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

vai derību likmju pieņemšanas vietu un organizēt attiecīgās azartspēles konkrētajās telpās izsniedz pašvaldība [11]. Interpretējot un īstenojot praksē šīs likuma normas, tās ir jātulko kontekstā ar tiesību normas mērķi; t. i., jāņem vērā Azartspēļu un izložu likuma mērķis – nodrošināt sabiedrības interešu un spēlētāju tiesību aizsardzību. Valsts legalizē azartspēles un tās kontrolē, bet sabiedrības intereses pārstāv iedzīvotājiem tuvākā vara – pašvaldības, kurām deleģēta tiesība izsniegt atļauju azartspēļu organizēšanai pašvaldības teritorijā [11, 2. *pants, otrā daļa*]. Savukārt komersanta intereses aizsargā Komerclikums, ļaujot gūt peļņu.

Šāds regulējums, kas pieprasa sabalansēt komersanta tiesības uz saimniecisku darbību, sabiedrības tiesības uz aizsardzību no atsevišķiem komercdarbības veidiem, azartspēļu spēlētāja tiesības spēlēt un pašvaldības tiesības izsniegt vai atteikt izsniegt atļauju, rada daudz neskaidrību. Atsevišķi risinājumi ir sniegti tiesu praksē.

Tiesiskā regulējuma attīstība

Azartspēļu organizēšanu valstī regulē vairākas tiesību normas: kā pirmais normatīvais akts, ar kuru legalizēja azartspēles, bija 1994. gadā pieņemtais likums “Par izlozēm un azartspēlēm” [20]. Vienlaikus ar šo likumu tika pieņemts likums “Par izložu un azartspēļu nodevu un nodokli” [21], kas nosaka, ka nodokli maksā kapitālsabiedrība, kas likumā noteiktajā kārtībā saņēmusi speciālu atļauju (licenci) izložu organizēšanai vai nepieciešamās licences attiecīgo azartspēļu organizēšanai, bet nodevu maksā par azartspēļu – spēļu automātu spēles, bingo, ruletes (cilindriskās spēles), kāršu spēles, kauliņu spēles, totalizatora, derību un veiksmes spēles pa tālruni – organizēšanas licences izsniegšanu vai pārreģistrāciju, kā arī par azartspēļu organizēšanas vietas licences izsniegšanu vai pārreģistrāciju [21, 1. un 2. *pants*]. Likums arī paredz proporciju, kādā nodokļi un nodevas ieskaitāmas valsts vai pašvaldības budžetā.

2005. gadā Saeima modernizē azartspēļu un izložu organizēšanas kārtību, pieņemot jaunu likumu: Azartspēļu un izložu likumu. Likumam veikti pieci grozījumi (2006., 2011., 2013., 2015. un 2016. gadā) [11].

Valsts nosaka ne tikai azartspēļu un izložu organizēšanu, bet patur kontroli arī pār azartspēļu biznesā iesaistīto personu profesionalitāti, nosakot kasieriem un tiem radniecīgu profesiju darbiniekiem, krupjē un spēļu industrijas darbiniekiem piederīgās profesijas: bukmeikeri, krupjē, totalizatora bukmeikeri, spēļu iekārtu pārraugi, bingo kartiņu pārdevēji [24, 421, *profesiju mazā grupa*]. Profesiju klasifikatorā ietvertas nepieciešamās pamatdarbības un izglītība šīs profesijas veikšanai.

No minētajiem Azartspēļu un izložu likuma grozījumiem uz raksta tematu attiecas 2006. gadā veiktie grozījumi, kad tika noteikta detalizēta pašvaldības kompetence azartspēļu organizēšanā [16].

Likuma pamata redakcijā tika iestrādāta norma (41. pants) par azartspēļu organizēšanas ierobežošanu, kas noteica astoņas vietas, kur azartspēles nav atļauts organizēt, šo sarakstu likumdevējs 2006. gadā papildina vēl ar diviem punktiem. Savukārt likuma

42. pantā likumdevējs noteica pašvaldības kompetenci azartspēļu regulēšanā, tādējādi nosakot atšķirīgu regulējumu no iepriekšējā, kur tiesības izvērtēt un izsniegt licenci azartspēļu organizēšanai bija noteiktas Finanšu ministrijai, pašvaldībai atstājot tiesības noteikt, kur azartspēles nav organizējamas [20, 26. pants].

Likuma 42. pants “Pašvaldības tiesības azartspēļu regulēšanā” noteica pašvaldības tiesības izsniegt atļauju azartspēļu organizēšanas vietai un telpām, paredzot nepieciešamo dokumentu iesniegšanu atļaujas iegūšanai. Vienīgais nosacījums, kas ierobežoja pašvaldības tiesības atļaujas izsniegšanai, bija nosacījums, ka pašvaldība atļauju neizsniedz gadījumos, kas paredzēti 41. pantā iekļautajos astoņos punktos.

Ar šādu regulējumu pašvaldībai tika piešķirta ļoti liela rīcības brīvība, izvērtējot atļaujas izsniegšanu, tai pašā laikā pašvaldībām bija obligāti jāizsniedz atļauja, ja nepastāvēja 41. panta otrās daļas ierobežojumi. Astoņi Saeimas deputāti iesniedza prasību Satversmes tiesā, apstrīdot likuma 42. panta atbilstību Satversmei un Eiropas vietējo pašvaldību hartai.

Saeima Satversmes tiesai norāda: “Pieņemot azartspēles regulējošos normatīvos aktus, [...] pašvaldībām iespēja līdzdarboties azartspēļu organizēšanas ierobežojumu noteikšanā ir dota jau kopš 1994. gada. Arī Azartspēļu un izložu likumā attiecībā uz pašvaldību tiesībām azartspēļu biznesa regulēšanā esot faktiski saglabāts tas pats tiesiskais regulējums. [...] 2006. gada 23. martā Saeima otrajā lasījumā ir atbalstījusi likumprojektu “Grozījumi Azartspēļu un izložu likumā”, kas cita starpā ierosina Azartspēļu un izložu likuma 42. pantu papildināt ar jaunu trešo daļu, paredzot, ka “pašvaldība var izdot ne tikai obligāto administratīvo aktu un piemērot likuma 41. pantā noteiktos ierobežojumus, bet arī izdot brīvo administratīvo aktu atbilstoši 42. panta trešajā daļā ietvertajam nenoteiktajam tiesību jēdzienam” [27, 3. punkts].

Tā kā likuma grozījumi jau bija pieņemti Saeimā otrajā lasījumā, tad Satversmes tiesa atteica ierosināt lietu un vērtēt likuma 42. pantu [27]. 2006. gadā pieņemtie grozījumi 42. pantā precizēja iepriekšējo šī panta redakciju, respektīvi, saglabājās pašvaldības tiesības izsniegt atļauju azartspēļu organizēšanai konkrētā vietā, tikai precīzāk nosakot komersanta iesniedzamo dokumentu apjomu. Savukārt 42. panta trešā daļa tika aizstāta ar septiņām jaunām daļām, kas precīzē gan iepriekšējo trešo daļu attiecībā uz termiņu, kādā pašvaldībai jāpieņem lēmums (piektā daļa), gan rada jaunu regulējumu attiecībā uz: 1) pašvaldības rīcības brīvību, izvērtējot valsts un administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārums, lemjot par atļaujas izsniegšanu (ceturtnā daļa); 2) jau esošas atļaujas atcelšanu (sestā daļa) un atcelšanas kārtību (septītā un astotā daļa).

Lai arī 2006. gadā likuma normas tika precizētas attiecībā uz kārtību, kādā pašvaldības pieņem lēmumu par atļaujas izsniegšanu, praksē problēmas nemazinājās. Īpaši tas attiecas uz trešajā daļā noteikto, ka pašvaldība izvērtē, vai azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā nerada būtisku valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārums. Šī norma paredz iedzīvotāju interešu izvērtēšanu, kas jāveic pašvaldībai. Līdz ar to pašvaldībai sava lēmuma pamatošanai par atļaujas izsniegšanu / neizsniegšanu jāņem vērā valsts un iedzīvotāju intereses. Praksē tas radīja problēmas ar

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

normas piemērošanu, jo pašvaldības sāka izmantot likumā “Par pašvaldībām” [22, 61.¹ pants] noteiktās tiesības noskaidrot iedzīvotāju viedokli.

Īpaša nozīme ir Augstākās tiesas spriedumiem, izdalot tiesas argumentus par sabiedrības viedokļa noskaidrošanu iedzīvotāju interešu aizsardzības kontekstā, pašvaldībai pieņemot lēmumu par atļaujas izsniegšanu. Vietējo iedzīvotāju viedokļa noskaidrošana, Senāta ieskatā, ietilpst Azartspēļu un izložu likuma 42. panta jēdziena “būtisku iedzīvotāju interešu aizskārums” saturā. Senāts jau pirmajās lietās norāda, ka iedzīvotāju iesniegumi, aptauja, publiskā apspriešana un tamlīdzīgas darbības iedzīvotāju viedokļa noskaidrošanai par azartspēļu organizēšanu vispār un konkrētā vietā (adresē) kā vienīgais arguments nav uzskatāms par pietiekamu lēmuma pamatojumu un ka iedzīvotāju viedoklim ir tikai pakārtota nozīme [34]. Savukārt lietā Nr. SKA-318/2010 Senāts norāda, ka “[..] apstāklis, ka Rīgas pilsētas iedzīvotāji ir vērsušies domē ar lūgumu ierobežot azartspēļu un kazino tīklu izplatību Rīgā, ir vērā ņemams apstāklis, un, pieņemot lēmumu, varētu tikt noskaidrots arī konkrētās administratīvās teritorijas iedzīvotāju viedoklis” [32, 4.3. *apakšpunkts*].

Tiesas ieskatā, pašvaldībai ir tiesības noskaidrot iedzīvotāju viedokli, bet tas nav pamatarguments azartspēļu ierobežošanai pašvaldības teritorijā. Uz šo argumentu iedzīvotāju viedokļa noskaidrošanā turpmāk Senāts atsauksies vairākkārt, piemēram, lietā Nr. SKA-4/2012 un Nr. SKA-5/2012, norādot, ka “[..] iedzīvotāju vispārīga negatīva attieksme pret azartspēlēm ir pārāk nekonkrēts un nepamatots atteikuma iemesls” [29, 10. *punkts* un 30, 10. *punkts*].

2012. gadā Senāts atstāja spēkā apgabaltiesas spriedumu, kurā tiesa atcēla Saulkrastu novada domes lēmumu par jau izsniegtas atļaujas atcelšanu SIA “Jocker Ltd”, jo pašvaldība bija saņēmusi iedzīvotāju iebildumus pret azartspēļu organizēšanu konkrētajā vietā. Tiesas ieskatā, lēmums ir pamatots ar iedzīvotāju izteiktiem vispārīgiem apsvērumiem par azartspēļu negatīvo ietekmi, taču lēmumā nav izvērtēta ne konkrētā azartspēļu organizēšanas vieta, ne arī konkrētās azartspēļu organizēšanas vietas radītais aizskārums būtiskām valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēm [31, 4.1. *apakšpunkts*].

Administratīvā rajona tiesa 2014. gadā vērtēja apstākļus, ar kuriem Iecavas novada dome pamatojusi atteikumu izsniegt atļauju. Pašvaldība bija vērtējusi gājēju plūsmu pilsētas daļā, kur tika pieprasīta atļauja, norādot, kādi iedzīvotājiem svarīgi pasākumi norisinās attiecīgajā ielā; tuvumā atrodas Pestīšanas armijas zupas virtuve, kultūras nams, kuru darbība nevar tikt savienota ar azartspēlēm. Vienlaikus pašvaldība bija norādījusi kultūras nama noslodzi un pulciņu darba laiku; tāpat pašvaldība bija saņēmusi vēstules no iedzīvotājiem par jau esošo azartspēļu organizēšanas vietu slēgšanu, kas lika pašvaldībai izvērtēt iedzīvotāju skaita un jau esošo azartspēļu skaita samērīgumu; tika rīkota arī publiskā apspriešana, un pašvaldībā bija pieņemta Veselības veicināšanas programma, kas ir pretrunā ar azartspēļu organizēšanu. Tiesa vērtēja argumentus, norādot: “[..] tiesas ieskatā visi minētie apstākļi ir jāskata kopumā. Ikviens domes norādītais apstāklis pats par sevi nav pietiekams, bet konkrētajā gadījumā spēļu zāles ietekmes raksturs pastiprinās, skatot visus apstākļus kopumā” [8, 6. *punkts*].

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

Apgabaltiesa kādā spriedumā norāda, ka sabiedrības negatīvā attieksme pret azartspēlēm, kaut arī ir saprotama un respektējama, tomēr vienmēr nevar būt noteicošā lēmumu pieņemšanā, jo, lemjot par azartspēļu atļaujas izsniegšanu, nepieciešams samērot visas sabiedrības intereses ar konkrētā indivīda interesēm saņemt atļauju azartspēļu organizēšanai [2, 5.7. *apakšpunkts*].

No tiesu prakses izriet, ka tiesa akceptē pašvaldības tiesības noskaidrot iedzīvotāju viedokli un nenoliedz vietējo iedzīvotāju viedokli kā svarīgu faktoru, bet tas nevar būt vienīgais arguments, ar kuru pašvaldība pamato atteikumu atļaujas izsniegšanai. Iedzīvotājiem viedoklis jāizsaka par azartspēļu organizēšanu konkrētā vietā, nevis par azartspēlēm kā tādām. Iedzīvotāju viedoklis tiesu praksē tiek vērtēts kā fakultatīvs. Tādējādi pašvaldībai, pieņemot lēmumu par atteikumu izsniegt atļauju vai atcelt jau izsniegtu atļauju, iedzīvotāju viedoklis ir jāpamato vēl ar kādiem papildu argumentiem.

Nākamais aspekts ir likumā noteiktās tiesības pašvaldībai izvērtēt tos gadījumus atļaujas izsniegšanai, ja azartspēles paredzēts rīkot vietā, uz kuru nav attiecināmi likumā noteiktie ierobežojumi. Pēc būtības šī norma ietver visus tos neskaitāmos gadījumus, uz kuriem neattiecas likumā noteiktie ierobežojumi, jo noteiktie ierobežojumi liecina par likumdevēja izvērtējumu vietām, kas nav saistāmas ar azartspēļu organizēšanu. Šajā gadījumā pašvaldībai ir jāvērtē, vai azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā nerada būtisku valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu. Savukārt, ja šāda atļauja jau ir izsniegta, tad likums ļauj jau izsniegtu atļauju atcelt. Šīs normas paredz pašvaldības tiesības izvērtēt iedzīvotāju interešu iespējamo aizskārumu, ņemot vērā vietējos apstākļus. Normas piemērošanu sarežģī likumā ietvertais jēdziens "būtisks iedzīvotāju interešu aizskārumus".

Senāts vairākos spriedumos ir norādījis, ka tas ir atklāts juridisks jēdziens, kas iekļauts likumā, lai pašvaldībai būtu iespējams novērtēt iespējamās azartspēļu organizēšanas vietas atrašanās riskus savā administratīvajā teritorijā un tos samazināt [33, 7. *punkts*]. Tas piešķir pašvaldībai rīcības brīvību, izvērtējot atļaujas izsniegšanu azartspēļu organizēšanai konkrētā vietā.

Senāts lietā Nr. SKA-5/2012 ir norādījis, ka jēdziena "būtisks iedzīvotāju interešu aizskārumus" piemērošanai ir jāvērtē šādi kritēriji [30, 10. *punkts*]:

- 1) sabiedrības kustības liela intensitāte (aktivitāte), kas būs pamatots tikai tad, ja pastāv apstākļi, kas liecina, ka palielinās risks – var pieaugt tādu azartspēļu zālē nokļuvušo personu skaits, kurām tur nemaz nav bijis nolūka doties, un vieta nav saderīga ar citu organizāciju piedāvātajām vērtībām. Taču iedzīvotāju intensīva plūsma pati par sevi nav pietiekams arguments. Senāts lietā Nr. SKA-318/2010 norādījis, ka gājēju plūsma ir atzīstama par intensīvu, bet tas pats par sevi nerada risku azartspēļu vietas atvēršanai. Taču, tā kā blakus azartspēļu vietai atrodas baznīca, nav šaubu, ka azartspēļu un baznīcas piedāvātās vērtības nav saderīgas [32, 14. *punkts*];

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

- 2) kultūras, izglītības, reliģisko organizāciju iestāžu tuvums (likumdevējs šos apstākļus jau vērtējis un noteicis kā nesaderīgus ar azartspēlēm) būs pamatots arguments, jo var provocēt tieši nepilngadīgo personu interesi par azartspēlēm un tādējādi radīt kaitīgu ietekmi un pretrunas starp azartspēļu un kultūras, izglītības vai reliģisko organizāciju iestāžu piedāvātajām vērtībām. Turpretim tirdzniecības iestāžu un kafejnīcu tuvums ir pieļaujams;
- 3) daudzdzīvokļu ēkas tuvums kā arguments vispārināti ir nepamatots, jo Rīgā ir raksturīgi, ka mikrorajoni ir pietiekami blīvi apbūvēti. Šo secinājumu var attiecināt ne tikai uz Rīgas pilsētas teritoriju, bet arī uz citām pilsētām;
- 4) iedzīvotāju vispārīga negatīva attieksme pret azartspēlēm – pārāk nekonkrēts un nepamatots arguments;
- 5) pilsētas teritorijas plānojumā minētie mērķi un attīstības perspektīvas – kā obligāti vērtējams kritērijs.

Tādējādi pašvaldībai ir ar likumu piešķirta novērtējuma brīvība, kuru pārbaudīt tiesā ir iespējams tikai ierobežoti. Taču novērtējuma brīvībai ir robežas. Tās nosaka patvaļas aizlieguma un procesuālā taisnīguma principi [28, 8. punkts]. Kritēriji, kas jāpārbauda pašvaldībai, lai izprastu, vai azartspēļu organizēšanas vieta neradīs būtisku iedzīvotāju interešu aizskārumu, pēc savas saturiskās izpratnes ir dažādi. Gan tādi, kas vērtējami kā pamatots arguments atļaujas izsniegšanas atteikumam, gan tādi, kas vērtējami kontekstā ar citiem kritērijiem. Kritēriju izvērtējuma pamatotību un pašvaldības rīcības brīvību vērtēs tiesa. To būtu jāņem vērā pašvaldībām, izvēloties argumentus atteikumam izsniegt atļauju.

Būtisko valsts un iedzīvotāju interešu aizskāruma klauzulu ir vērtējusi arī [15]. 2010. gadā Senāts apturēja lietvedību lietā Nr. C-470/11 "SIA "Garkalns" pret Rīgas domi" un uzdeva Eiropas Savienības Tiesai prejudiciālo jautājumu – vai Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 49. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tas nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu, kāds ir aplūkojams pamatlietā, ar kuru pašvaldībām tiek piešķirta rīcības brīvība, tām ļaujot atteikt izsniegt atļauju kazino, spēļu zāles vai bingo zāles atvēršanai, pamatojoties uz būtisku valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu. Senāts uzskatīja, ka šis interešu aizskārumu, uz kura pamata pašvaldībai tiek piešķirta rīcības brīvība neizsniegt atļauju, var pārkāpt vienlīdzīgas attieksmes principu komercdarbības īstenošanai un no tā izrietošo pārskatāmības principu.

Eiropas Savienības Tiesa norādīja, ka tāds dalībvalsts tiesiskais regulējums, kāds ir aplūkots pamatlietā, ar kuru ir aizliegts darboties azartspēļu jomā, ja nav saņemta iepriekšēja atļauja no administratīvajām iestādēm, ir uzskatāms par līguma 49. pantā garantētās pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumu. Tiesa arī atzina, ka azartspēļu tiesiskais regulējums ir viena no jomām, kurās starp dalībvalstīm pastāv ievērojamas atšķirības morāles, reliģijas un kultūras aspektos, tāpēc katras dalībvalsts ziņā ir atbilstoši savai vērtību skalai izvērtēt attiecīgo interešu aizsardzībai izvirzāmās prasības. Lai izvērtētu attiecīgā valsts tiesiskā regulējuma samērīgumu, nacionālajai tiesai ir jāpārbauda, vai valsts stingri kontrolē ar azartspēlēm saistītās darbības, vai pašvaldību atteikums izsniegt atļauju šāda tipa jaunu iestāžu atvēršanai patiešām ir vērsts uz patērētāju

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

aizsardzības mērķa sasniegšanu un vai kritērijs “būtisks valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārums” tiek piemērots nediskriminējošā veidā. Tāpat šis interešu aizskārums ir vērtējams, ciktāl šī tiesiskā regulējuma mērķis patiešām ir samazināt spēļu iespējas un saskaņoti un sistemātiski ierobežot darbības šajā jomā vai nodrošināt sabiedrisko kārtību, ciktāl kompetento iestāžu rīcības brīvība tiek izmantota pārskatāmā veidā, kas ļauj pārbaudīt atļaujas izsniegšanas procedūras objektivitāti nacionālajā tiesā.

Eiropas Savienības Tiesa ar šo prejudiciālo nolēmumu atzina vairākas būtiskas lietas. Pirmkārt, dalībvalsts var noteikt tiesisko regulējumu azartspēļu organizēšanas ierobežošanai, kaut arī šāds ierobežojums pašlaik Latvijā ir pretrunā ar Eiropas Kopienas dibināšanas līgumā ietvertu pakalpojumu sniegšanas brīvību, pamatojoties uz valsts vērtību skalu. Otrkārt, pašvaldībai ir tiesības izvērtēt iedzīvotāju interešu aizskārumu un tā gadījumā atteikt atļaujas izsniegšanu. Treškārt, valstij ir jākontrolē, vai pašvaldības atteikums atļaujas izsniegšanai tiek piemērots nediskriminējošā veidā un vai pašvaldības rīcības brīvība tiek izmantota pārskatāmā veidā.

Iespējams, tieši šis prejudiciālais nolēmums ir pamatā tam, ka nacionālās tiesas ļoti skrupulozi vērtē pašvaldības rīcības brīvības pamatojumu, pieņemot lēmumu par atteikumu atļaujas izsniegšanai. Tāpat tiesas sāk vērtēt diskriminējošos apstākļus komersantu konkurencei.

Nākamais apstāklis, ko tiesas vērtē, ir Azartspēļu un izložu likuma 42. panta sestā daļa: pašvaldībai sabiedrības intereses jāvērtē, aplūkojot konkrētu azartspēļu organizēšanas vietu. Likumdevējs pašvaldībām piešķīris tiesības izvērtēt iedzīvotāju interešu iespējamo aizskārumu, ņemot vērā vietējos apstākļus. Pašvaldību uzdevums ir likumdevēja iezīmētos virzienus precizēt atbilstoši vietējiem apstākļiem, lēmumu pieņemšanā arvien ievērojot samērīguma principu. No normas formulējuma izriet, ka ierobežojoša lēmuma apsvērumiem ir jābūt konkrētās vietas apstākļos pietiekami precīzi pamatotiem, nevis vispārīgiem. Pašvaldībai arī jāpatur prātā, ka no likuma mērķa (komersanta intereses, no vienas puses, un iedzīvotāju intereses, no otras puses) neizriet likumdevēja griba azartspēļu pakalpojumus vispār izskaust [32, 13. punkts].

Jau pieminētajā spriedumā par azartspēļu namu Saulkrastos Senāts norāda, ka sabiedrības intereses ir jāvērtē, aplūkojot konkrētās azartspēļu organizēšanas vietas iespējamo ietekmi uz sabiedrību, piemēram, vai azartspēļu organizēšanas vietas tuvumā atrodas daudzdzīvokļu mājas, tirdzniecības centri, kultūras un izglītības iestādes un kādā veidā šo objektu atrašanās azartspēļu organizēšanas vietas tuvumā varētu ietekmēt sabiedrības intereses [31, 3.4. *apakšpunkts*]. Šajā gadījumā tiesa norādījusi ne tikai uz vietu kā apstākli, kas obligāti izvērtējams, lai lemtu par atļaujas izsniegšanu, bet arī akcentējusi apkārtējo ēku un objektu saderību ar azartspēļu organizēšanu šajā vietā.

Līdzīga nostāja pausta azartspēļu organizētāja kasācijas sūdzībā Ventspils pilsētas pašvaldībā: ka iedzīvotāju viedoklis pausts nevis par konkrēto spēļu zāli, bet par jaunu spēļu zāļu ierīkošanu vispār [28, 5.3. *apakšpunkts*]. Tiesa šo argumentu nav vērtējusi, bet norādījusi uz līdzīgiem Senāta jau vērtētiem argumentiem līdzīgās lietās, tādējādi veidojot vienveidīgu tiesu praksi.

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

Senāts atstājis spēkā apgabaltiesas spriedumu par Madonas pilsētas pašvaldības atteikumu izsniegt atļauju, norādot: lai arī pašvaldību kompetenci noteicošā norma tekstā to tieši neparedz, pašvaldībai, aizliedzot azartspēļu organizēšanu konkrētā vietā, šo jautājumu vēlams aplūkot plašāk, nepieciešamības gadījumā personai norādot uz iespējamām vietām, kurās sabiedrības interešu būtiska aizskāruma riska nav vai tas ir mazāks un azartspēļu organizēšana ir iespējama [34, 9. *punkts*]. Tādējādi pašvaldībai ir iespējams atteikt izsniegt atļauju konkrētajā pieprasītajā vietā un norādīt vietu, kur pašvaldība atļauju izsniegtu, jo sabiedrības intereses šī azartspēļu organizēšanas vieta apdraudētu mazāk.

Tiesu prakse, vērtējot atteikumu atļaujas izsniegšanai Rīgā

Tiesu praksē iezīmējas t. s. Rīgas fenomens, ko varētu attiecināt uz jebkuru blīvi apdzīvotu vietu, kur tiesa vērtē pašvaldības argumentus ne tikai kontekstā ar konkrēto spēļu vietu, bet arī pilsētas attiecīgā rajona gājēju plūsmu un vietas izmantošanu attīstības plānojumā. Senāts lietā Nr. SKA-289/2010 vērtējis pašvaldības atteikumu izsniegt atļauju Rīgā, A. Čaka ielā 38a. Papildu apgabaltiesas secinātajam Senāts norāda, ka “[..] tā ir pilsētas dzīvojamā rajona daļa, tur atrodas daudzdzīvokļu mājas, liels skaits tirdzniecības vietu, tātad konkrētajā vietā ikdienā ir vērojama liela sabiedriska aktivitāte. Nav pieļaujama situācija, ka azartspēļu zāle ir vieglāk pieejama alternatīva salīdzinājumā ar citām brīvā laika pavadīšanas iespējām, un tā tas ir pilsētas centrā, kur ir apgrūtināta iespēja izveidot parkus, spēļu laukumus vai izklaides parkus”. Senāta ieskatā, apgabaltiesa nav ņēmusi vērā, ka runa ir par galvaspilsētu, kuras teritorija ne tikai centrā, bet arī lielā daļā pārējās pilsētas ir ar lielu sabiedrisko aktivitāti un intensīvu garāmgājēju plūsmu. Tātad lielai daļai vai gandrīz visai pilsētai ir raksturīgi, ka netālu atrodas dažādas publiskās iestādes, tostarp kultūras un izglītības iestādes [33, 10. *punkts*].

Senāts šajā lietā vērtējis pašvaldības teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumus, norādot, ka lielākoties pilsētas centra daļa noteikta kā apbūves teritorijas vai publiskās apbūves teritorijas, nevis dzīvojamās apbūves teritorijas. Senāts uzmanību pievērta arī apstāklim, ka vēsturiski A. Čaka ielas centra daļā ir ne tik daudz izglītības iestādes, bet gan tieši dzīva tirdzniecība: “Jo lielāks ir teritorijas noslogojums ar apbūvi un jo īpaši dažādu publisko iestāžu apbūvi, jo mazākas prasības attiecībā uz dažāda rakstura iestāžu attālumu būtu izvirzāmas, vērtējot, vai viena iestāde ietekmē otras lietotājus. Intensīvi apbūvētā un apdzīvotā teritorijā atsevišķu objektu asociatīvā ietekme uz apkārtējo vidi ir šaurāka. Tāpat jāņem vērā, ka ir svarīgi, lai azartspēļu organizēšanas vietas būtu izvietotas pēc iespējas tā, lai tās neasociētos ar vērtību ziņā nesaderīgām iestādēm, savukārt līdzaspastāvēšana ar cita veida iestādēm, piemēram, tirdzniecības iestādēm, kafejnīcām, ir vairāk iespējama.” Vēl šajā spriedumā Senāts norāda, ka tajā pašā ēkā jau darbojas spēļu zāle, tāpēc tiesai jāvērtē, vai vēl vienas spēļu zāles atvēršana tajā pašā vietā rada būtisku iedzīvotāju interešu aizskārumu, noraidot pašvaldības argumentu,

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

ka Rīgas pilsētas pašvaldība azartspēļu organizēšanas atļaujas vispār vairs neizsniedz [33, 10. punkts].

Arī 2012. gadā Senāts vērtējis Rīgas pilsētas pašvaldības argumentu, ka azartspēļu organizēšanas atļaujas Rīgas dome vispār vairs neizsniedz, jo uzskata, ka Rīgā praktiski nav nevienas vietas, kur esošo azartspēļu organizēšana neaizskartu iedzīvotāju intereses. Senāts norāda uz faktu, ka Azartspēļu un izložu likums kopš 2006. gada grozījumiem dod pašvaldībām tiesības atcelt izsniegtās atļaujas, ja azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā rada būtisku iedzīvotāju interešu aizskārumu. Konkrētajā lietā pašvaldība šīs tiesības nav izmantojusi. Senāta ieskatā, šis fakts ir jāvērtē kopsakarībā ar godīgu konkurenci. Senāts norāda, ka iepriekš atvērtās azartspēļu vietas turpina savu darbību, neskatoties uz pašvaldības atteikumos formulētajiem principiem. Azartspēļu vietas Rīgā turpina darboties ap Centrālo staciju, autoostu, Vecrīgā, galvenajās ielās, pie tirgiem, tirdzniecības centros, pie sabiedriskā transporta pieturām utt. Tādējādi tas vedina uz pārdomām, vai Rīgas pašvaldība, atsakot jaunu azartspēļu vietu atvēršanu, ievēro iepriekš deklarētos principus, vai arī nodrošina nepamatotas priekšrocības esošajiem tirgus dalībniekiem, nepieļaujot jaunu tirgus dalībnieku ienākšanu un veicinot tirgus koncentrāciju esošo dalībnieku rokās [30, 10. punkts]. Ņemot vērā, ka 2012. gada 19. jūlijā tika pieņemts Eiropas Savienības Tiesas nolēmums lietā Nr. C-470/11 "SIA "Garkalns" pret Rīgas domi" [15], kurā tiesa norādīja uz godīgas konkurences principa izvērtēšanu nacionālajās tiesās, Senāts ir vērtējis konkrēto atteikumu atļaujas izsniegšanai kontekstā arī ar šo aspektu.

Uz Eiropas Savienības Tiesas paustajām atziņām atsaucas arī rajona tiesa un apgabaltiesa, atzīstot, ka pašvaldības sniegtajam atteikumam jābūt pamatotam. Piemēram, lietā Nr. AA43-1421-16/10 tiesa norāda, ka jauns azartspēļu veids piesaistīs šai azartspēļu vietai jaunus klientus, tādējādi radot risku, ka palielināsies no azartspēlēm atkarīgo cilvēku skaits, ir pārāk vispārīgs [2, 5.6. *apakšpunkts*], un tas ir pretrunā Eiropas Savienības Tiesas spriedumā norādītajam.

Pašvaldības izmanto dažādu praksi, lai atrastu tiesiskus argumentus lēmumam par atteikumu izsniegt atļauju. Piemēram, Ādažu novada pašvaldība atteikusi atļaujas izsniegšanu, jo ņemusi vērā tiesu prakses atziņas, vērtējot savas pašvaldības situāciju [12]. Šis pašvaldības lēmums nav apstrīdēts.

Ogres novada pašvaldība 2015. gadā izveidojusi darba grupu, kuras uzdevums bija apsekot azartspēļu vietas, izvērtējot, vai to atrašanās vietas šobrīd un turpmāk nerada būtisku Ogres novada iedzīvotāju interešu aizskārumu, ņemot vērā Ogres administratīvās teritorijas attīstību [25]. Šāda ideja ir vērtējama pozitīvi, un pašvaldības lēmums par atteikumu atļaujas izsniegšanai varētu tikt pamatots ar darba grupas iesniegto izvērtējumu.

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

Pēdējo gadu tiesu prakse

Izvērtējot 18 spriedumus laika periodā no 2015. gada marta līdz 2017. gada februārim, var secināt, ka tiesas skrupulozi vērtē pašvaldības norādītos argumentus, atsakoties izsniegt atļauju. Pēdējo gadu spriedumos iezīmējas tendence, ka azartspēļu organizatori vairs nepieprasa atļauju jaunas spēļu vietas atvēršanai, bet jau esošo spēļu vietu (atļauja jau saņemta) papildina ar jaunu spēļu veidu: no 18 analizētajiem spriedumiem jaunam spēļu veidam atļauja tiek pieprasīta 15 gadījumos, bet trīs prasības ir par spēļu zāles atvēršanu (jāņem vērā, ka pieci spriedumi ir pārsūdzēti apelācijas kārtībā, līdz ar to unikālas prasības pavisam ir 13, no kurām divas prasības ir par spēļu vietas atvēršanu un deviņas prasības par spēļu veida atļauju jau esošā spēļu vietā). To var skaidrot ar tiesu prakses nostabilizēšanos un pašvaldības lēmumu par atteikumu atļaujas izsniegšanai tiesisku pamatojumu. Ir redzams, ka pašvaldības argumentācijai vairs neizmanto iedzīvotāju aptauju rezultātus un ir noteikušas teritorijas plānojuma attīstību – norāda precīzu attālumu, kas var ietekmēt azartspēļu vietas nesaderību ar iedzīvotāju interesēm, kā arī piedāvā azartspēļu organizētājiem citu vietu, kur veikt komercdarbību [9]. Visos trīs spriedumos 2015.–2016. gadā tiesas ir atzinušas par tiesiskiem pašvaldības argumentus, atsakot atļaujas izsniegšanu.

Pašvaldībām pēdējā laikā pārsvarā ir jāpieņem lēmums par azartspēļu pakalpojuma apjomu jau esošā azartspēļu vietā. Un šeit spriedumu proporcija sadalās – no 15 spriedumiem 11 par labu komersantam un viens par labu pašvaldībai. Jāsecina, ka nevienā spriedumā tiesa nav atzinusi pašvaldības argumentus par pietiekamiem un tiesiskiem, lai pamatotu atļaujas atteikumu. Vienīgajā spriedumā, kurā tiesa lēmusi par labu Jūrmalas pilsētas domei saistībā ar atteikumu izsniegt totalizatora un derību likmju vietas atļauju, bija saistīts nevis ar to, ka pašvaldība būtu tiesiski pamatojusi savu atteikumu, bet gan tāpēc, ka komersants bija pieprasījis pārcelt jau izsniegto atļauju no vienas ēkas uz citu (pāris māju tālāk tajā pašā ielā) un jaunajā adresē izsniegt atļauju jaunam azartspēļu veidam. Līdz ar to tiesa secināja, ka pašvaldība ir pamatojusi, kāpēc nevar pārcelt izsniegto atļauju, kas vienlaikus būtu likumā neparedzēts atļaujas veids – uz laiku, un kāpēc atļaujas izsniegšana konkrētajā vietā rada būtisku kaitējumu sabiedrības interesēm [7, 6. punkts].

Visos spriedumos tiesa ir norādījusi, ka pašvaldība nav izmantojusi savas likumā paredzētās tiesības anulēt atļauju konkrētā vietā azartspēļu organizēšanai, jo, atsakot jauna azartspēļu veida atļaušanu, tiek nevis aizsargātas sabiedrības intereses, bet radīta nesamērīga konkurence, kas ierobežo spēļu pakalpojumu sniegšanas klāstu.

Tiesas noraida pašvaldības argumentus, kas tiktu akceptēti, atsakot atļauju jaunai spēļu vietai, ko norādījis Senāts savos spriedumos. Lietā Nr. AA43-1481-16/5 apgabaltiesa norādījusi, ka sabiedrības interešu ietekmējošo faktoru uzskaitījums bez analīzes liecina: pašvaldība nav detalizēti izvērtējusi faktus, ka tie palielina risku azartspēļu spēlētāju skaitam, un pašvaldība nevis ierobežo azartspēļu izplatību Liepājā, bet kropļo konkurenci [3, 14., 15. punkts]. Citā lietā tiesa norāda: ja pašvaldība vienu reizi jau vērtējusi atļaujas izsniegšanu saistībā ar sabiedrības interešu aizskārumu un atļauja izsniegta, tad,

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

faktiskajiem apstākļiem nemainoties, nav pamata atteikt pakalpojuma klāsta pieaugumu [6, 11. punkts]. Šo ideju cita tiesa izvērsī tālāk – ņemot vērā, ka azartspēles nav atļauts reklamēt, sabiedrība netiks informēta par pakalpojuma klāsta pieaugumu jau esošā azartspēļu vietā un tur neiekļūs personas, kuras līdz šim nav izrādījušas interesi par azartspēlēm [5, 13. punkts].

Tiesa vērtēja arī Iecavas novada domes atteikumu izsniegt atļauju totalizatora un derību vietai. Pašvaldība bija atsaukusies uz tiem pašiem argumentiem, kurus izmantoja lietā Nr. A420224514, panākot atteikuma atzīšanu par leģitīmu. Tomēr, lemjot par jau esošas azartspēļu vietas pakalpojuma paplašināšanu jau esošā azartspēļu vietā, tiesa iepriekšējo argumentāciju neuzskatīja par pietiekamu un norādīja, ka totalizatoriem un spēļu likmju vietām ir izņēmuma regulējums Azartspēļu un izložu likumā, kas paredz ne tik striktus nosacījumus, ja tiek atvērta jauna spēļu vieta šiem azartspēļu veidiem, tāpēc pašvaldībai nav pamata ierobežot jau esošo spēļu zāļu pakalpojuma klāsta pieaugumu [4, 13. punkts].

Arī Ogres novadā, kur pašvaldība bija uzdevusi darba grupai izvērtēt esošās azartspēļu vietas administratīvajā teritorijā, neizdevās argumentēt atteikumu atļaujas izsniegšanai jaunam azartspēļu veidam jau esošā azartspēļu vietā [1]. Tas liecina, ka praksē nepieciešams jauns risinājums šīs normas piemērošanai, pašvaldībām atsakot atļaujas izsniegšanu azartspēļu veida organizēšanas ierobežošanai.

To, ka pašvaldībām neizpratni rada tiesu tendence noraidīt argumentus atļaujas izsniegšanai jau esošā azartspēļu vietā, uzskatāmi parāda Liepājas domes apelācijas pieteikums, ka pašvaldībai “nav skaidrs, kādi fakti konkrētajā gadījumā varētu pamatot atteikumu izsniegt atļauju azartspēļu organizēšanai. Domes ieskatā, līdzšinējā tiesu praksē Azartspēļu un izložu likuma 42. panta trešās daļas interpretācija ir formāla un deklaratīva” [2, 6.2. apakšpunkts]. Savukārt apgabaltiesa norāda, ka pašvaldībai nepieciešams skaidrot, kāda ir pašvaldības politika azartspēļu organizēšanas jomā, un īpaši pamatot tās pieņemtus lēmumus par atteikumiem izsniegt atļaujas, lai novērstu šaubas par pašvaldības amatpersonu patvaļu vai ieinteresētību atsevišķu komercsabiedrību interešu nodrošināšanā. Apgabaltiesas ieskatā, pašvaldība var mainīt radušos situāciju, to izvērtējot pilsētā kompleksi un lemjot par situācijas turpmāko attīstību ilgtermiņā (apzinot riska grupas, nosakot veidus, kā ierobežot riskus, utt.). Vienlaikus pašvaldībai ir jāņem vērā, ka azartspēļu biznesa veida regulējums kopumā ir noteikts valstiskā līmenī (nevis pašvaldības saistošajos noteikumos). Tāpēc pašvaldībai ir jāparedz noteiktas vietas šim biznesa veidam pilsētas teritorijā. Iespējams, ka pašvaldībai ir jāizstrādā atbilstoši teritorijas plānošanas dokumenti, kas ietver teritorijas zonējumu, kas atspoguļo to, kurās vietās pašvaldība paredz saglabāt un / vai izvietot jaunas azartspēļu vietas, bet kurās vietās azartspēļu vietu izvietošana turpmāk netiks atļauta. Atbilstoši plānošanas dokumentiem un skaidri izstrādātiem kritērijiem, kas ļauj izvērtēt konkrētas vietas atbilstību, pašvaldība var turpmākajā attīstības posmā pārveidot spēļu zāļu izvietojumu pilsētā, jau pieņemot konkrētus administratīvos aktus (atceļot izsniegtās atļaujas) [2, 12. punkts]. Tomēr šī tiesas ieteiktā argumentācija ir vērtējama skeptiski, jo tā pārsvarā attiecas uz atļaujas izsniegšanu konkrētā vietā, bet lietas būtība bija par jaunu azartspēļu veidu jau esošā vietā.

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

Secinājumi

1. Azartspēļu organizēšana Latvijā ir atļauta, bet likumdevējs, pieņemot azartspēļu organizēšanas tiesisko regulējumu, ir atstājis pašvaldības kompetencē jautājumu par atļaujas izsniegšanu. Šāds regulējums piešķir pašvaldībai rīcības brīvību, kas tai jāizmanto saprātīgi, vērtējot vietējo iedzīvotāju un komersanta intereses.
2. Tiesu prakse jau 2010.–2012. gadā noteica, ka iedzīvotāju negatīvā attieksme pret azartspēļu organizēšanu ir fakultatīvs apstāklis, kas jāvērtē kopsakarībā ar vēl citiem argumentiem.
3. Tiesu prakse ir izveidojusies stabila, un atļaujas izsniegšanā par azartspēļu organizēšanas vietu pašvaldības ievēro spriedumos paustās atziņas, atsakot atļaujas izsniegšanu.
4. Azartspēļu organizētāji, saprotot, ka pašvaldības veiksmīgi argumentē atļaujas atteikumu jaunām spēļu vietām, pielāgo citu taktiku – pieprasa atļauju jauniem spēļu veidiem jau esošās spēļu vietās. Šī tendence pašvaldībām ir nākotnes izaicinājums: pamatot, kāpēc tiek pieņemts lēmums atteikt šāda veida atļauju. Pagaidām nav spriedumu, kuros tiesas būtu atzinušas par pietiekamiem pašvaldības izvirzītos argumentus. Pašvaldībām ir jāpamato, ka totalizatoru un derību likmju pieņemšanas vietas darbība jau esošajā spēļu zālē var radīt būtisku valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu.

Būtībā te ir tikai viens problēmas risinājums – pašvaldībām ir jāizvērtē visas jau esošās spēļu vietas un nepieciešamības gadījumā jāpieņem lēmums par atļaujas anulēšanu. Kā liecina tiesu prakse, pašvaldībām, lemjot par azartspēļu veida atļaušanu jau esošā azartspēļu vietā, jāpierāda, ka mainījušies faktiskie apstākļi pēc atļaujas izsniegšanas azartspēļu vietai (konkrētā adresē). Ja pašvaldība šīs tiesības nav izmantojusi, tas nozīmē, ka sabiedrības intereses ir izvērtētas un tās netiek uzskatītas par apdraudētām. Pagaidām nav spriedumu par atļauju anulēšanu, kuros pašvaldības būtu no jauna vērtējušas iedzīvotāju interešu aizskārumu saistībā ar tiesiskā regulējuma un faktiskās situācijas maiņu.

The Discretion Licensing of Gambling by Municipality: the Balance between Residents and Entrepreneur's Interests

Abstract

Gambling has evolved along with humanity over thousands of years. Nevertheless, the public judgement has remained condemnatory and rather negative; in the meantime, the official government position varies from rejective to acceptive or partially acceptive. This can be related to the significant state's revenue from the gambling tax.

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

Since 1994, gambling is permitted in Latvia as a form of enterprise. In order to facilitate gambling, license must be obtained as well as a permit for each gambling type and location. Such regulations suggest state's control over the business venture. Certain restrictions apply to obtaining permits for particular gambling types and locations. The legislation determines the places where gambling cannot be carried out. The permit issuing has been entrusted to the respective municipality. Before granting the permit, the municipality takes into consideration the interests of the residents and the state.

In practice, permit issuing is problematic since the municipalities often refuse permits based on the residents' objection to allow gambling in a particular address. Court ruling in the majority of cases recognises municipality decisions as arbitrary with insufficient argumentation.

Over the years, the jurisprudence have formed and interpreted the application of State Gambling and Lottery Law regarding the issuing of permit for a particular gambling location. Nevertheless, the court has never acknowledged a municipality's decision in respect of expanding the range of gambling types based on a pre-existing gambling location as judicially reasoned. In order to restrict further expansion of gambling, municipalities will have to review the previously issued permits and reconsider the corresponding gambling places' conformity with public and national interests.

Key words: local municipality, interests of residents, gambling, organiser of gambling, range of gambling types, gambling locations of gambling organisation.

Avoti un literatūra

1. Administratīvās apgabaltiesas 17.02.2017. spriedums lietā Nr. AA43-0191-17/22 (A420203415).
2. Administratīvās apgabaltiesas 06.12.2016. spriedums lietā Nr. AA43-1421-16/10 (A420270615).
3. Administratīvās apgabaltiesas 28.11.2016. spriedums lietā Nr. AA43-1481-16/5 (A420254715).
4. Administratīvās rajona tiesas 30.09.2016. spriedums lietā Nr. A420154016.
5. Administratīvās rajona tiesas 15.09.2016. spriedums lietā Nr. A420216416.
6. Administratīvās rajona tiesas 31.03.2016. spriedums lietā Nr. A420309015.
7. Administratīvās rajona tiesas 11.02.2016. spriedums lietā Nr. A420293415.
8. Administratīvās rajona tiesas 17.12.2014. spriedums lietā Nr. A420224514.
9. Administratīvo lietu departamenta spriedums lietā Nr. A420415312, A420417114 (Apgabaltiesas spriedums lietā Nr. AA43-1041-16/22).
10. Azartspēle. *Latviešu literārās valodas vārdnīca*. Skatīta elektroniskā versija. Iegūts no: <http://tezaurs.lv/llvv/> [sk. 12.02.2017.]
11. Azartspēļu un izložu likums. Pieņemts 17.11.2005. *Latvijas Vēstnesis*. 195, 07.12.2005.
12. Ādažu novada domes lēmums "Par atteikumu izsniegt atļauju spēļu zāles atvēršanai nedzīvojamās telpās Gaujas ielā 4, Ādažos, Ādažu novadā". Iegūts no: http://www.adazi.lv/upload/lemumi_noteikumi/ln_2012/ln_23_10_2012/14.l_spelu_zales_atversana_post_nevada_gaujas4.doc [sk. 15.01.2017.]
13. Dolgopolovs, S. *Atceries par nākotni*. Referāts Rīgas domes 2016. gada 13. decembra konferencē "Latvijas pašvaldībām – 25. Ceļā no izpildu komitejām uz pašu valdību". Nepublicēts materiāls.

Kitija Bite. Pašvaldības rīcības brīvība azartspēļu organizēšanas atļaujas izsniegšanā: iedzīvotāju un komersanta interešu balanss

14. Eiropas vietējo pašvaldību harta: Eiropas Padomes dokuments Nr. 122. Ratificēts ar 22.02.1996. likumu "Par 1985. gada 15. oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu". *Zinotājs*. 7, 04.04.1996.
15. Eiropas Savienības Tiesas 19.07.2012. spriedums lietā Nr. C-470/11 "SIA "Garkalns" pret Rīgas domi".
16. Grozījumi Azartspēļu un izložu likumā. Pieņemts 08.06.2006. *Latvijas Vēstnesis*. 95, 20.06.2006.
17. *Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekcijas 2015. gada publiskais pārskats*. Iegūts no: https://www.iaui.gov.lv/images/Statistika/Parskati_kopsavilkumi/2015gadaKopsavilkums.pdf [sk. 12.12.2016.].
18. Komerclikums. Pieņemts 13.04.2000. *Latvijas Vēstnesis*. 158/160, 04.05.2000.
19. Kovtun, E. V., Kovalov, S. M. *Pravovoe regulirovanie igrovogo biznesa v zarubezhnih stranah*. Moskva: Allel, 2006, 217. (Ковтун, Е. В., Ковалев, С. М. *Правовое регулирование игорного бизнеса в зарубежных странах*. Москва: Аллель, 2006, 217.).
20. Likums "Par izložēm un azartspēlēm". Pieņemts 16.06.1994. *Latvijas Vēstnesis*. 76, 02.07.1994. Zaudējis spēku 01.01.2006.
21. Likums "Par izložu un azartspēļu nodevu un nodokli". Pieņemts 16.06.1994. *Latvijas Vēstnesis*. 76, 02.07.1994.
22. Likums "Par pašvaldībām". Pieņemts 09.06.1994. *Latvijas Vēstnesis*. 61, 24.05.1994.
23. Meklētājs www.manas.tiesas.lv sadaļā Tiesu prakse.
24. Noteikumi par Profesiju klasifikatoru, profesijai atbilstošiem pamatuzdevumiem un kvalifikācijas pamatprasībām un Profesiju klasifikatora lietošanas un aktualizēšanas kārtību: Ministru kabineta 18.05.2010. noteikumi Nr. 461. *Latvijas Vēstnesis*. 84, 28.05.2010., 421, profesiju mazā grupa.
25. Ogres novada domes lēmums "Par darba grupas izveidošanu priekšnosacījumu izstrādei azartspēļu un izložu organizēšanas vietu noteikšanai Ogres administratīvajā teritorijā". Iegūts no: http://www.ogresnovads.lv/files/lemumi/2015/28%20julijs/Par_8.doc [sk. 13.01.2017.].
26. Pūķis, M. *Pašu valdība. Latvijas pašvaldību pieredze, idejas un nākotnes redzējums*. Rīga: Latvijas Pašvaldību savienība, 2010, 512. lpp.
27. Satversmes tiesas 28.06.2006. lēmums "Par tiesvedības izbeigšanu". *Latvijas Vēstnesis*. 105, 05.07.2006.
28. Senāta 14.12.2014. spriedums lietā Nr. SKA-4/2012 (A42554407).
29. Senāta 14.12.2012. spriedums lietā Nr. SKA-4/2012 (A42554407).
30. Senāta 30.10.2012. spriedums lietā Nr. SKA-5/2012 (A42556606).
31. Senāta 25.06.2012. spriedums lietā Nr. SKA-185/2012 (A42778909).
32. Senāta 22.06.2010. spriedums lietā Nr. SKA-318/2010 (A42452207).
33. Senāta 18.06.2010. spriedums lietā Nr. SKA-289/2010 (A42545506).
34. Senāta 17.06.2010. spriedums lietā Nr. SKA-227/2010 (A42546107).
35. Tuktamysheva, O., Sultanov, R. *Igornyi biznes. Nalogovye, iuridicheskie i bukhgalterskie aspekty*. Moskva: Piter, 2005, 128. (Туктамышева, О., Султанов, Р. *Игорный бизнес. Налоговые, юридические и бухгалтерские аспекты*. Москва: Питер, 2005, 128.).
36. Vanags, E., Vanaga, I. *Pašvaldību darbība un attīstība*. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2005, 382.