



SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010. Tālrunis: 67830735, 67210274. Fakss: 67830770. E-pasts: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesneša

Jāņa Neimaņa

ATSEVIŠKĀS DOMAS

Rīgā 2024. gada 18. aprīlī

lietā Nr. 2023-27-03

“Par Rīgas teritorijas plānojuma teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu, kas apstiprināti ar Rīgas domes 2021. gada 15. decembra saistošajiem noteikumiem Nr. 103 “Rīgas teritorijas izmantošanas un apbūves saistošie noteikumi”, 6.8. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 105. panta pirmajam, otrajam un trešajam teikumam”.

Nevaru pievienoties vairākuma viedoklim par Rīgas teritorijas plānojuma (turpmāk – RTP2030) Teritorijas izmantošanas un apbūves saistošo noteikumu 6.8. punkta (turpmāk – apstrīdētā norma) neatbilstību Satversmei.

Tiesa spriedumā nonākusi pie secinājuma, ka pašvaldība pārkāpusi likumdevēja pilnvarojumu, jo pirms azartspēļu organizēšanas ierobežojumu noteikšanas visā Rīgas teritorijā pašvaldība pretēji Azartspēļu un izložu likuma 41. panta otrās daļas 11. punktā un 42. panta desmitajā daļā noteiktajam teritoriju izvērtēšanas principam neesot izvērtējusi RTP2030 paredzētos attiecīgos funkcionālos zonējumus, tādējādi rīkojoties

bez objektīva pamata un nebalstoties racionālos apsvērumos. Šis tiesas gala secinājums balstīts uz vairākiem starpsecinājumiem, kas atrodami spriedumā, un kuri tiks analizēti turpmāk.

1. Par lietas faktiskajiem apstākļiem

Katras lietas taisnīgas iztiesāšanas pamatā ir būtisko faktisko apstākļu objektīva noskaidrošana.

Tiesa secinājusi, ka, lai gan ir notikusi RTP2030 publiskā apspriešana, ir veiktas iedzīvotāju aptaujas un iesaistītas arī nevalstiskās organizācijas, tomēr lielākajā daļā publiskās apspriešanas sanāksmju pašvaldības piedāvātais risinājums aizliegt azartspēles visā Rīgas teritorijā, izņemot četru vai piecu zvaigžņu viesnīcas, neesot apspriests; azartspēļu komercdarbības veidu ierobežojumu nepieciešamība Rīgas teritorijā esot pamatota ar visas Latvijas iedzīvotāju aptaujas datiem, nevis konkrētās pašvaldības iedzīvotāju viedokli (*sk. sprieduma 14.4. punktu*).

Šādi secinājumi ir pretēji tiem faktiem, kas atspoguļoti lietā pievienotajos dokumentos, piemēram, Rīgas domes atbildes rakstam pievienotajiem dokumentiem, gan arī ikvienam pieejamajā GEO Latvija portālā (https://geolatvija.lv/geo/tapis#document_12016) un Rīgas domes sēžu video arhīvā esošajiem dokumentiem, kā arī citiem publiski pieejamajiem materiāliem, kuros atklājas RTP2030 un apstrīdētās normas izstrādāšanas process.

Tātad, kā izriet no šiem materiāliem, Rīgas domes deputāts J. Jurašs 2018. gada 23. maijā iesniedza priekšlikumu Rīgas domei ierobežot azartspēļu organizēšanas vietas, izņemot četru un piecu zvaigžņu viesnīcas. Deputāta priekšlikums tika noraidīts, jo bija nepieciešams grozīt Rīgas pilsētas teritorijas attīstības plānu. Tomēr, kā redzams no turpmākā, priekšlikums saglabāja savu aktualitāti, jo tika ietverts Rīgas pilsētas teritorijas jaunā attīstības plāna projektā.

Rīgas dome 2019. gada 27. martā ar klātesošo 59 deputātu balsīm no 60 pieņēma konceptuālu un tobrīd politisku lēmumu ierobežot azartspēļu organizēšanu, proti, noteica, ka Rīgas pilsētā var organizēt azartspēles un atvērt kazino, spēļu zāli, bingo zāli, totalizatora vai derību likmju pieņemšanas vietu tikai IV kategorijas (četrus zvaigžņus) vai V kategorijas (piecus zvaigžņus) viesnīcās. Noklausoties sēdes ierakstu, dzirdams, ka deputāti pārstāv iedzīvotāju uzskatu par azartspēļu kaitīgumu, par to, ka nav atrodamas teritorijas Rīgā, kurās azartspēļu organizēšana būtu iespējama, par to, ka azartspēles ir elitāra izklaide, kuras organizēšanai piemērotākā vieta Rīgā būtu četrus un piecus zvaigžņu viesnīcas, šo izklaidi primāri mērķējot uz tūristiem, un visbeidzot, ka šis lēmums tiek sinhronizēts ar Rīgas attīstības plānu (<https://skaties.riga.lv/ieraksts.php?x=64>).

SKDS 2019. gada maija aptaujā “Rīgas iedzīvotāju aptaujas par dažādiem Rīgas domi interesējošiem jautājumiem” 87% aptaujāto atbalstīja priekšlikumu aizliegt azartspēļu organizēšanu Rīgā. Tāpat Rīgas domes vēlēšanu programmās vairākas pēcāk ievēlētās partijas bija norādījušas azartspēļu ierobežošanas plānus. Savukārt iedzīvotāji, balsojot par šīm partijām, izvēlējās pašvaldības politisko un teritoriālās attīstības ceļu.

Tātad no iepriekšminētā secināms, ka Rīgas dome jau vairāku gadu garumā skaidri un noteikti vēlējusies ierobežot azartspēļu organizēšanu visā Rīgas teritorijā, atvēlot tām vietu vienīgi četrus un piecus zvaigžņu viesnīcās.

Tāpat Rīgas domes plāni ierobežot azartspēļu organizēšanu tikai četrus un piecus zvaigžņu viesnīcās ir atspoguļoti arī ar Ministru kabineta 2021. gada 14. jūlija rīkojumu Nr. 509 apstiprinātajās Azartspēļu un izložu politikas pamatnostādņēs 2021.-2027. gadam. Tas nozīmē, ka likumdevējs un Ministru kabinets bija izsenis informēti par Rīgas domes plāniem.

Tomēr kā paliek ar teritorijas plānojuma apspriešanu?

No GEO pieejamajiem materiāliem redzams, ka vienlaikus ar Rīgas domes politisko izšķiršanos šajā jautājumā notiek RTP2030, kurā ietverti arī teritorijas izmantošanas un

apbūves noteikumi, projekta izstrādāšana. RTP2030 teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu projekta 6.8. punkts paredz, ka visā teritorijā ir aizliegts organizēt azartspēles un sniegt attiecīgus azartspēļu pakalpojumus kazino, spēļu zālēs, bingo zālēs, kā arī totalizatora vai derību likmju pieņemšanas vietās, izņemot, ja šādas azartspēļu organizēšanas vietas atrodas četru vai piecu zvaigžņu viesnīcās.

Šāds RTP2030 plānojuma projekts tika nodots sabiedriskajai apspriešanai.

RTP2030 pilnveidotās redakcijas publiskā apspriešana sākās 2019. gada 13. martā un ilga līdz 10. aprīlim. Publiskā apspriešana plaši izziņota plašsaziņas līdzekļos, mājas lapās, sociālajos tīklos. RTP2030 pilnveidotās redakcijas apspriešanas sanāksme notika 2019. gada 28. martā Rīgas domes telpās. Tajā varēja piedalīties jebkurš interesents. Kā norādīts RTP2030 pilnveidotās redakcijas publiskās apspriešanas 2019. gada 28. marta sanāksmes protokolā, sanāksmes vadītāja Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta Pilsētvides attīstības pārvaldes vadītāja un direktora vietniece pilsētvides attīstības jautājumos I. Purmale īpaši vērš uzmanību uz azartspēļu ierobežojumiem pilnveidotajā RTP2030 redakcijā, kas paredz, ka tāpat kā Rīgas vēsturiskā centra aizsardzības zonā, arī pārējā Rīgā azartspēles būs atļautas tikai četru un piecu zvaigžņu viesnīcās, un norāda, ka interesē klātesošo viedoklis. No protokola redzams, ka īpašas diskusijas par to nenotiek, jo lielākā daļa klātesošo atbalsta šo jauno regulējumu, paceļot rokas balsojumā “par”. Šāds regulējums bija nodots arī izvērtējumam plašākai sabiedrībai; portālā *manabalss.lv* tika savākti nepieciešamie paraksti, lai šādu azartspēļu organizēšanas vietu ierobežojošo iniciatīvu apspriestu plašāk Saeimā (*sk. <https://manabalss.lv/azartspelu-zalu-aizliegsana-visa-latvijas-teritorija>*).

Kā liecina 2021. gada 13. septembra sarunas ar Rīgas apkaimju organizāciju pārstāvjiem protokols, gan RTP2030 teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu prasības, gan tajā ietvertais funkcionālais zonējums arī tika apspriests ar visu Rīgas apkaimju iedzīvotāju organizāciju pārstāvjiem. Rīgas apkaimju iedzīvotāju organizācijas neiebilda pret šādu azartspēļu organizēšanas vietu ierobežojošu normu.

Tāpat RTP2030 izstrādāšanas procesā tika saņemtas un vērtētas arī azartspēļu interešu lobētāju organizāciju vēstules (*sk., piemēram, Latvijas Spēļu biznesa asociācijas 2019. gada 19. jūnija vēstuli, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas 2021. gada 12. oktobra vēstuli (ar atsaucēm uz SIA "Olympic Casino Latvia" 2021. gada 1. oktobra vēstuli, Latvijas Spēļu biznesa asociācijas 2021. gada 4. oktobra vēstuli), Latvijas Tirgotāju asociācijas 2021. gada 2. oktobra vēstuli*). Tajos paustie argumenti tātad Rīgas domei bija zināmi, taču tiem dome nepiekrita.

Jāņem vērā, ka, ierosinot apstrīdēto normu, Rīgas domei bija skaidrs priekšstats, ka atbilstoši RTP2030 un apstrīdētās normas ietekmei Rīgā atbilstošas prasībām būs vien 36 zāles, jo jaunajā plānojumā spēļu zāles būs atļauts izvietot tikai jauktas apbūves centra teritorijās (*sk. RD komiteja atbalsta ieceri spēļu zāles atvērt tikai četru un piecu zvaigžņu viesnīcās. Leta.lv, 2018. gada 3. jūlijs*).

Tādējādi tiesas secinājumi, ka apstrīdētā norma neesot apspriesta un ka šādas normas nepieciešamība nav pamatota ar konkrētās pašvaldības iedzīvotāju viedokli, ir tieši pretēji iepriekšminētajos dokumentos atspoguļotajam.

2. Par likumdevēja pilnvarojumu

Tiesa secināja, ka pašvaldība pieņēmusi apstrīdēto normu, pārkāpjot likumdevēja pilnvarojumu, jo Azartspēļu un izložu likuma 41. panta otrās daļas 11. punkts un 42. panta desmitā daļa ietverot teritoriju izvērtēšanas principu, kas prasot vērtēt teritorijas plānojumā paredzētos funkcionālos zonējumus; pašvaldībai teritorijas plānošanas procesā esot jāizvērtē, piemēram, konkrētās teritorijas apbūve un infrastruktūras objektu izvietojums, apdzīvotības blīvums, iedzīvotāju un komersantu intereses un citi būtiski aspekti, kas var būt par pamatu azartspēļu organizēšanas ierobežojumu noteikšanai (*sk. sprieduma 14.2. punktu, 14.4. punkta gala secinājumu*).

Azartspēļu un izložu likuma 41. panta otrās daļas 11. punkts noteic, ka attiecīgās pašvaldības vietās vai teritorijās, kuras noteiktas pašvaldības saistošajos noteikumos. 42. panta desmitā daļa noteic, ka pašvaldībai ir tiesības izdot saistošos noteikumus, ar kuriem tiek noteiktas vietas un teritorijas, kurās azartspēles nav atļauts organizēt.

Tātad Azartspēļu un izložu likuma 42. panta desmitā daļa pilnvaro pašvaldību izdot saistošos noteikumus, ar kuriem tiek noteiktas vietas un teritorijas, kurās azartspēles nav atļauts organizēt. Satversmes tiesa iepriekš atzinusi, ka pašvaldībai, noteicot vietas un teritorijas, kurās azartspēles nav atļauts organizēt, jāizdara šādu vietu un teritoriju izvērtējums (*sk. Satversmes tiesas 2023. gada 20. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2022-13-05 21. punktu*). Citiem vārdiem sakot, šāds lēmums nedrīkst būt patvaļīgs. Vienlaikus 2024. gada 4. aprīļa spriedumā tiesa atzīst, ka pašvaldības pilnvarojums noteikt šādu aizliegumu teritorijas apjoma ziņā ir neierobežots (*sk. sprieduma 13.3. punktu*).

Tomēr ir jānošķir divas situācijas, kurās likumdevēja dotais pilnvarojums tiek izmantots: proti, vai pašvaldība pieņem ierobežojumu teritoriālā plānojuma ietvaros, vai atsevišķos – no tiem neatkarīgos noteikumos.

Būtiski, ka pašvaldības tiesības noteikt azartspēļu ierobežojumus teritoriālajā plānojumā pastāvēja jau iepriekš. Ar 2021. gada 15. oktobra grozījumiem Azartspēļu un izložu likumā pašvaldību tiesības tika vēl vairāk paplašinātas, piešķirot tām vēl arī trešo instrumentu azartspēļu ierobežošanai (*sal. sk. Satversmes tiesas 2023. gada 20. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2022-13-05 20. punktu un 2019. gada 16. maija sprieduma lietā Nr. 2018-17-03 18.5. punktu*). Šobrīd pašvaldībām ir pieejami trīs juridiskie instrumenti azartspēļu organizēšanas regulēšanai un pārvaldīšanai savā teritorijā. Proti, kā norādījusi Satversmes tiesa 2023. gada 20. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2022-13-05 20. punktā, pašvaldība var:

- 1) noteikt attiecīgus teritorijas izmantošanas aprobežojumus teritorijas plānojumā;
- 2) pieņemt individuālu lēmumu par atļauju organizēt azartspēles, katrā konkrētajā gadījumā izvērtējot to, vai azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā nerada būtisku valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu;
- 3) pieņemt saistošos noteikumus, kuros tā papildus jau likumdevēja noteiktajām vietām un teritorijām, kurās azartspēles nav atļauts organizēt, nosaka vēl citas šāda veida vietas un teritorijas.

Saprotams, ka šāds tiesību paplašinājums ir bijis nepieciešams teritorijas plānojuma lēnā un ilgtermiņa pilsētas attīstības vīzijā balstītā pieņemšanas procesa dēļ, kas kopsakarā ar individuālajiem administratīvajiem aktiem kā otro lokālo azartspēļu ierobežošanas instrumentu nesniedza pašvaldībām efektīvas tiesības īstenot vietēju pašpārvaldi savā teritorijā. Līdz ar to nevaru piekrist, ka arī teritorijas plānošanas procesā pašvaldībai attiecībā uz teritorijām, kur komercdarbība ir noteikta kā konkrētās teritorijas atļautās izmantošanas veids, vēl atsevišķi ir jāpamato paredzētie azartspēļu organizēšanas ierobežojumi, veicot papildu attiecīgo funkcionālo zonējumu izvērtējumu, t.i., papildus teritorijas plānojuma procesam.

Kādēļ būtu jāveic papildu vērtējošas darbības tam, kas jau tiek izvērtēts? Kura tiesību norma prasītu veikt dubultu darbu? Likumdevējs neizdod tiesību normas pašmērķīgi; tiesību normu satura un, jo īpaši, mērķa noskaidrošanā jāievēro efektivitātes apsvērumi.

Tādējādi secinu, ka Satversmes tiesas pieprasītais izvērtējums būtu vajadzīgs vien tad, ja pašvaldība ierobežotu azartspēļu organizēšanu savā teritorijā ar atsevišķiem no teritorijas plānojuma izdotiem saistošajiem noteikumiem.

Uzskatu, ka arī pēc būtības Rīgas apkaimju izvērtējums azartspēļu vietu noteikšanas kontekstā bija veikts pienācīgi (*sk. šeit iepriekš norādītos apsvērumus par lietas faktiskajiem apstākļiem*).

Apstrīdētā norma bija ietverta ar teritorijas plānojumu saistītajos pašvaldības saistošajos noteikumos. Norma bija pieņemta ilgtermiņa teritorijas plānošanas procesa rezultātā. Tā vispārīgi un abstrakti noteica pieļaujamās vietas Rīgā, kur azartspēles organizēt atļauts, bet pārējā daļā – to noliedza.

Manuprāt, teritorijas plānojumā regulējot vietas, kur Rīgā azartspēles organizēt atļauts, pašvaldība vadījies pēc saprātīga un racionāla kritērija – īpaši augsta komforta un kvalitātes prasībām atbilstošas viesnīcas. Arī ar Ministru kabineta 2021. gada 14. jūlija rīkojumu Nr. 509 apstiprinātajās Azartspēļu un izložu politikas pamatnostādnēs 2021.-2027. gadam norādīts, ka vēsturiski kazino Eiropas Savienības valstīs un Amerikas

Savienotajās Valstīs bija izvietotas ārpus blīvi apdzīvotām vietām un koncentrētas tūristu iecienītajās teritorijās, orientējot azartspēles kā eksporta precī (angļu val. *“gambling goes home with the tourist”*) šādu apsvērumu dēļ:

- 1) ekonomiskais labums no spēļu zālēm ir vērtīgāks, ja šis bizness piesaista jaunus līdzekļus sabiedrībai, nevis akumulē vietējo iedzīvotāju resursu;
- 2) spēļu zāles ir īpaši kaitīgas finansiāli zemāk nodrošinātai iedzīvotāju grupai;
- 3) sociālās problēmas, ko veido spēļu zāles, “iet prom ar tūristu”, mazāk ietekmējot valsts sociālos dienestus un veselības aprūpes sistēmu.

Turklāt šādās viesnīcās azartspēļu zāļu – kazino – atvēršanai jau atbilstoši Azartspēļu un izložu likumam nav nepieciešama vēl atsevišķa pašvaldības atļauja (*sk. Azartspēļu un izložu likuma 26. panta otrās daļas 4. punktu un 42. panta trešās daļas otro teikumu*).

Noteicot vietas, kurās azartspēļu organizēšana pieļaujama, pašvaldībai nebija vēl papildus jāpamato tas, kāpēc vispārīgi kādās atsevišķās Rīgas apkaimēs ārpus četru un piecu zvaigžņu viesnīcām azartspēļu organizēšana nav pieļaujama. Tā būtu pašmērķīga un ārkārtīgi formāla prasība. Šāds pamatojums jau izriet no tā, kādēļ pašvaldība pieļauj azartspēļu organizēšanu tieši atļautajās vietās.

Satversmes tiesas noteiktās prasības pašvaldībai teritorijas plānošanas procesā vērtēt vēl arī citus aspektus, piemēram, konkrētās teritorijas apbūvi un infrastruktūras objektu izvietojumu, apdzīvotības blīvumu, iedzīvotāju un komersantu intereses, ir pašmērķīgas. Tās pārklājas ar citu pašvaldībai pieejamo instrumentu – individuālo administratīvo aktu par atļaujas konkrētajā vietā organizēt azartspēles neizsniegšanu. Tāpat šāda izvērtējuma nepieciešamība pašsaprotami būtu nepieciešama citu, ar teritorijas plānojumu nesaistītu saistošo noteikumu pieņemšanas ietvaros, lai nodrošinātu, ka tie ir pieņemti vispārēji pienācīgā kārtībā, proti, vērtējot ierobežojuma samērīgumu un nodrošinot pušu iesaisti. Tomēr, ņemot vērā teritorijas plānojuma specifisko saikni ar galvaspilsētas nākotni, ilgo izstrādes procesu, teritorijas attīstības plānojuma ciešo saikni ar iedzīvotāju interesēm, kā arī detalizācijas pakāpi, apstrīdētās normas ietekmes papildu izvērtēšana attiecībā uz katru no 58 Rīgas apkaimēm būtu pat pašvaldības iedzīvotāju interesēm pretēja, jo būtu finansiālu resursu patēriņu pieprasoša

formalitāte. Ja teritorijas plānojums ir izstrādāts, ievērojot noteikto procedūru, nav pamata tā tiesiskumam noteikt vēl papildu prasības, kas turklāt atkārtoti pamata procedūrā veikto. Tāpat jānorāda, ka Satversmes tiesas norādītie kritēriji jebkurā gadījumā nevarētu atteikties uz katru no apkaimēm vienādā veidā, jo apkaimes ir ārkārtīgi viena no otras atšķirīgas.

Kā jau minēts iepriekš, azartspēļu organizēšanas ierobežošana Rīgas apdzīvotajās teritorijās tika izsmeļoši apspriesta sabiedriskajā apspriešanā, atbalstot apstrīdētās normas paredzēto regulēšanas modeli. Tāpat tika uzklausīti skartie komersanti. Ar apstrīdēto normu Rīgas dome nebija rīkojusies kā Ķekavas novada dome, kura ar 2021. gada 8. septembra saistošajiem noteikumiem Nr. 22/2021 „Par azartspēļu organizēšanu Ķekavas novadā” tikai formāli izvērtēja azartspēļu zāļu darbības iespējas savā teritorijā, jo bija garantējusi labvēlību konkrētam, iepriekš skaidri zināmam vienam komersantam, kura azartspēļu zāle bija jau atvērta (*sk. šīs situācijas iztīrījumu Satversmes tiesas 2023. gada 20. aprīļa spriedumā lietā Nr. 2022-13-05*). Balstoties pamatotos un saprātīgos apsvērumos, Rīgas dome ir pildījusi tai iedzīvotāju uzticēto mandātu ierobežot azartspēļu publisko pieejamību, tās pilnībā neaizliedzot, bet gan novirzot uz Saeimas jau iepriekš noteikto ēku loku – četrus un piecus zvaigžņu viesnīcām.

Ievērojot iepriekšminēto, uzskatu, ka apstrīdētā norma tika izdota korektā un tiesiskā procedūrā, izdarot gan politiskus apsvērumus, gan veicot sabiedrības viedokļa noskaidrošanu un savstarpēji pretēju interešu līdzsvarošanu, pastāvot saprātīgam un racionālam priekšstatam par iespējami samērīgāku šo interešu līdzsvarošanas veidu.

Tiesnesis*

J. Neimanis

* Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu.