



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

Satversmes tiesas tiesneša

Kaspara Baloža

atsevišķās domas

2013. gada 19. aprīlī

lietā Nr. 2012-20-03

„Par Aizputes novada domes 2012. gada 28. marta saistošo noteikumu Nr. 7 „Aizputes novada teritorijas plānojuma 2012. – 2023. gadam grafiskā daļa un teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” 407.16.3., 434.23. un 572.6. apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. pantam”.

1. Satversmes tiesa 2013. gada 5. aprīlī spriedumā lietā Nr. 2012-20-03 (turpmāk – Spriedums) atzina Aizputes novada domes 2012. gada 28. marta saistošo noteikumu Nr. 7 „Aizputes novada teritorijas plānojuma 2012. – 2023. gadam grafiskā daļa un teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” (turpmāk – Saistošie noteikumi Nr. 7) 434.23. un 572.6. apakšpunktu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 105. pantam. Savukārt daļā par Saistošo noteikumu Nr. 7 407.16.3. apakšpunkta atbilstību Satversmes 105. pantam Satversmes tiesa tiesvedību izbeidza.

2. Saistošo noteikumu Nr. 7 434.23. un 572.6. apakšpunkts (turpmāk arī – apstrīdētās normas) noteic, ka lauku teritorijā esoša nekustamā īpašuma atļautā izmantošana var būt lielferma, pirms kuras būvniecības un rekonstrukcijas ir izstrādājams detālplānojums.

Uzskatu, ka Satversmes tiesa pamatoti turpināja tiesvedību lietā, neraugoties uz Pieteikuma iesniedzēja lūgumu tiesvedību lietā izbeigt. Var piekrist Sprieduma 5. punktā izvirzītajam tiesvedības turpināšanas mērķim: vadoties no tiesiskās noteiktības principa, izvērtēt, vai vietējās pašvaldības

rīcība atbilst Satversmei, kā arī noskaidrot Satversmes prasības attiecībā uz vietējās pašvaldības rīcību.

Tāpat piekrītu Spriedumā ietvertajam nolēmumam izbeigt tiesvedību daļā par Saistošo noteikumu Nr. 7 407.16.3. apakšpunkta atbilstību Satversmes 105. pantam, jo sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „Nygaard International” (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) piederošo zemesgabalu izmantošanas mērķis ir lauksaimniecība (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 138. lpp.*), bet Saistošo noteikumu Nr. 7 407.16.3. apakšpunkts attiecas uz ražošanas un tehniskās apbūves teritorijām.

Nepiekrītu Spriedumā ietvertajam pamatojumam par apstrīdētajās normās noteiktā pamattiesību ierobežojuma atbilstību samērīguma principam. Spriedumā izmantoti argumenti un vērtēšanas metodoloģija, kas neļāva pietiekami pārliecināties par to, vai nepastāv Pieteikuma iesniedzēja īpašuma tiesības mazāk ierobežojoši līdzekļi un vai sabiedrības ieguvums ir lielāks nekā Pieteikuma iesniedzējam nodarītais zaudējums.

3. Satversmes tiesas judikatūrā ir atzīts, ka teritorijas plānojumu var uzskatīt par īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumu, jo ar teritorijas plānojumu tiek ierobežota nekustamā īpašuma brīva un netraucēta izmantošana (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 26. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2006-38-03 10. punktu*). Var piekrist Satversmes tiesas secinājumam, ka apstrīdētās normas aizskar Pieteikuma iesniedzēju un ierobežo viņam Satversmes 105. panta pirmajā, otrajā un trešajā teikumā noteiktās īpašuma tiesības (*sk. Sprieduma 7. punktu*).

3.1. Lai izvērtētu Satversmes 105. pantā noteikto pamattiesību ierobežojuma konstitucionalitāti, jānoskaidro, vai tas ir noteikts ar likumu, vai tas ir noteikts legītīma mērķa labad un vai tas atbilst samērīguma principam (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2007. gada 8. jūnija sprieduma lietā Nr. 2007-01-01 22. punktu*).

Savukārt, lai izvērtētu pamattiesību ierobežojuma samērīgumu, jānoskaidro: 1) vai izraudzītie līdzekļi ir piemēroti legītīma mērķa sasniegšanai; 2) vai nepastāv personu pamattiesības mazāk ierobežojoši (saudzējošāki) līdzekļi; 3) vai labums, ko iegūst sabiedrība, ir lielāks par indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto zaudējumu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 30. marta sprieduma lietā Nr. 2010-60-01 23. punktu*).

3.2. Var piekrist Spriedumā ietvertajai argumentācijai par apstrīdēto normu leģitīmo mērķi un piemērotību leģitīmā mērķa sasniegšanai (*sk. Sprieduma 10. un 11.1. punktu*). Savukārt Sprieduma 11.2. punktā pamatoti norādīts uz Satversmes tiesas judikatūras atziņu, ka apstrīdētajā normā noteiktais tiesību ierobežojums ir nepieciešams, ja nepastāv citi līdzekļi, kuri būtu tikpat iedarbīgi un ar kuriem personas pamattiesības tiktu ierobežotas mazāk. Saudzējošāks līdzeklis ir nevis jebkurš cits, bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru var sasniegt leģitīmo mērķi tādā pašā kvalitātē.

Tomēr Sprieduma 11.2. punktā nav izvērtēti Pieteikuma iesniedzēja argumenti par to, ka likumos „Par piesārņojumu” un „Par ietekmes uz vidi novērtējumu” esot paredzēti personas tiesības mazāk ierobežojoši līdzekļi. Pēc Satversmes tiesas domām, Pieteikuma iesniedzējs neesot norādījis, ka pastāvētu kaut vai viens iedarbīgs alternatīvs līdzeklis, ar kuru apstrīdētajās normās noteiktā pamattiesību ierobežojuma leģitīmo mērķi varētu sasniegt tikpat efektīvi. No Satversmes tiesas argumentiem izriet, ka saudzējošu attieksmi pret personu jau nodrošina tāda tiesiskā regulējuma pastāvēšana, kurš detālpārplānojuma izstrādes laikā personai ļauj nelabvēlīgus lēmumus apstrīdēt administratīvā procesa kārtībā. Tāpat Sprieduma 11.2. punktā nav sniegts pārliecinošs pamatojums tam, ka tieši apstrīdētās normas ir nepieciešamas leģitīmā mērķa sasniegšanai.

Satversmes tiesa nav pietiekami izvērtējusi argumentus par tādu saudzējošāku līdzekļu esamību, kuri Pieteikuma iesniedzēja pamattiesības ierobežotu mazāk nekā apstrīdētās normas.

3.3. Spriedumā secināts, ka sabiedrības labums no apstrīdētajām normām esot lielāks par atsevišķa nekustamā īpašuma īpašnieka tiesībām nodarīto kaitējumu. Satversmes tiesa norāda, ka minētais regulējums neliedz nekustamo īpašumu īpašniekiem baudīt tiesības uz īpašumu, bet tikai paredz priekšnoteikumu šo tiesību līdzsvarošanai ar citu personu tiesībām. Apstrīdētās normas esot nepieciešamas, lai iespēju robežās nodrošinātu līdzsvaru starp vietējās pašvaldības, valsts, ieinteresētās sabiedrības un atsevišķu nekustamo īpašumu īpašnieku interesēm (*sk. Sprieduma 12. punktu*).

Lai pamatotu minētos secinājumus, Satversmes tiesa Sprieduma 11.3. punktā pārbaudījusi, vai Aizputes novada dome, izstrādājot un pieņemot teritorijas plānojumu, ir ievērojusi vairākus teritorijas attīstības plānošanas principus (turpmāk arī – teritorijas plānošanas principi). Spriedumā aplūkoti pēctecības, vienlīdzīgu iespēju un savstarpējās saskaņotības principi.

Noskaidrojot, vai sabiedrības ieguvums ir lielāks nekā indivīdam nodarītais zaudējums, Satversmes tiesa ir aprobežojusies ar atsevišķu teritorijas attīstības plānošanas principu izvērtēšanu.

4. Satversmes tiesa jau iepriekš atzinusi, ka, plānojot, kāda būs teritorijas atļautā izmantošana, proti, cik daudzveidīga atļautā izmantošana attiecīgajā teritorijā nosakāma, pašvaldības rīcības brīvību ierobežo gan teritorijas plānošanas mērķis – veicināt ilgtspējīgu un līdzsvarotu attīstību, gan arī teritorijas plānošanas principi (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 17. janvāra sprieduma lietā Nr. 2007-11-03 24.4. punktu*).

4.1. Spriedumā ir konstatēts: Pieteikuma iesniedzējs konstitucionālajā sūdzībā norādījis, ka viņa tiesības esot ierobežotas nesamērīgi, jo Aizputes novada dome, izstrādājot un pieņemot teritorijas plānojumu, pārkāpusi pēctecības, vienlīdzīgu iespēju un savstarpējās saskaņotības principus (*sk. Sprieduma 11.3. punktu*). Pieteikuma iesniedzējs pieteikumā ir norādījis uz minēto teritorijas attīstības plānošanas principu iespējamo pārkāpumu, tomēr to nav saistījis ar apstrīdētajās normās ietvertā ierobežojuma samērīgumu (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 5. – 6. lpp.*).

Pēctecības, vienlīdzīgu iespēju un savstarpējās saskaņotības principi ir noteikti Teritorijas attīstības plānošanas likuma 3. panta 2., 3. un 8. punktā. Minētais likums stājās spēkā 2011. gada 1. decembrī. Līdz ar to pašvaldībai, izstrādājot un pieņemot teritorijas plānojumu, minētie principi bija jāievēro.

4.2. Spriedumā norādīts, ka Teritorijas attīstības plānošanas likuma 3. pantā norādītie teritorijas plānošanas principi ir jāņem vērā, lai taisnīgi līdzsvarotu dažādu personu intereses, gan sekmējot teritorijas ekonomisko attīstību, gan nodrošinot vides aizsardzības prasību ievērošanu. Tādējādi teritorijas plānošanas jomā pamattiesību ierobežojuma atbilstība samērīguma principam esot izvērtējama, ņemot vērā to, vai ir ievēroti teritorijas plānošanas principi (*sk. Sprieduma 11.3. punktu*).

Sprieduma 11.3.1. – 11.3.3. punktā ir secināts, ka apstrīdētās normas neskar pēctecības un savstarpējās saskaņotības principus, kā arī nepārkāpj vienlīdzīgu iespēju principu. Pamatojoties uz minēto principu izvērtējumu, Satversmes tiesa atzīst, ka sabiedrības labums no apstrīdētajās normās noteiktā pamattiesību ierobežojuma ir lielāks nekā atsevišķa nekustamā īpašuma īpašnieka tiesībām nodarītais kaitējums.

4.3. Satversmes tiesa ir vispārīgi norādījusi uz teritorijas plānošanas principu nozīmi pamattiesību ierobežojuma samērīguma noskaidrošanā, taču Spriedumā nav pamatots, kādā veidā katrs no Pieteikuma iesniedzēja minētajiem teritorijas attīstības plānošanas principiem būtu tieši saistāms ar sabiedrības gūtā labuma un indivīdam nodarītā zaudējuma (kaitējuma) izvērtēšanu.

Pēctecības, savstarpējās saskaņotības un vienlīdzīgu iespēju principi definēti Teritorijas attīstības plānošanas likuma 3. panta 2., 3. un 8. punktā. Pēctecības princips izpaužas tādējādi, ka jaunus teritorijas plānošanas dokumentus izstrādā, izvērtējot spēkā esošos attīstības plānošanas dokumentus un to īstenošanas praksi. Vienlīdzīgu iespēju princips nozīmē to, ka nozaru un teritoriālās, kā arī privātpersonu un sabiedrības intereses tiek vērtētas kopsakarībā ar mērķi veicināt attiecīgās teritorijas ilgtspējīgu attīstību. Savukārt atbilstoši savstarpējās saskaņotības principam teritorijas attīstības plānošanas dokumentus izstrādā, tos savstarpēji saskaņojot un izvērtējot citos teritorijas attīstības plānošanas dokumentos noteikto.

4.4. Teritorijas attīstības plānošanas principu ievērošana nenoliedzami atbilst sabiedrības interesēm. Tomēr nevar uzskatīt, ka šo principu ievērošana vien nodrošina sabiedrībai tādu ieguvumu, kas ir lielāks nekā indivīdam nodarītais kaitējums. Kā jau norādīts iepriekš, apstrīdētās normas saskaņā ar Spriedumā noteikto neskar pēctecības un savstarpējās saskaņotības principus. Līdz ar to Satversmes tiesas secinājums, ka sabiedrības labums ir lielāks par atsevišķa nekustamā īpašuma īpašnieka tiesībām nodarīto kaitējumu, būtībā ir balstīts vienīgi uz atziņu, ka Aizputes novada dome teritorijas plānošanas procesā nav pārkāpusi vienlīdzīgu iespēju principu.

Argumentācijā, kas ietverta Sprieduma 11.3. – 12. punktā, Satversmes tiesa nebalstās uz apsvērumiem, kas palīdzētu noskaidrot īpašuma tiesību ierobežojuma atbilstību samērīguma principam, bet gan cenšas padziļināti atklāt atsevišķu teritorijas attīstības plānošanas principu saturu. Spriedumā minēto teritorijas attīstības plānošanas principu izvērtējums nevar aizstāt pamatojumu tam, vai sabiedrības labums konkrētajā gadījumā ir lielāks par indivīdam nodarīto zaudējumu.

Samērīguma principa pārbaudes prasības nav izpildītas, jo Spriedums neatklāj, kā konkrēti izpaužas sabiedrības ieguvumi no apstrīdētajās normās noteiktā ierobežojuma un kā tie atsvēr Pieteikuma iesniedzējam nodarīto zaudējumu.

5. Lai teritorijas plānojums būtu tiesisks, tam, pirmkārt, jābūt noteiktā kārtībā izstrādātam un apstiprinātam un, otrkārt, jāatbilst normatīvajiem aktiem (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 9. marta sprieduma lietā Nr. 2003-16-05 secinājumu daļas 4. punktu*). Vai šīs prasības ir ievērotas, tas Satversmes tiesai bija jāizvērtē, noskaidrojot, vai teritorijas plānojumā paredzētais pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu.

Vērtējot teritorijas plānošanas procesu, Satversmes tiesa ir norādījusi: ja pieļauti būtiski pārkāpumi, teritorijas plānojums vai tā daļa nav pieņemta pienācīgā kārtībā. Teritorijas plānošanas principu pārkāpumi ir atzīstami par būtisku pārkāpumu (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 17. janvāra sprieduma lietā Nr. 2007-11-03 16. punktu*).

5.1. Kā norādīts iepriekš, Pieteikuma iesniedzēja minētie argumenti par teritorijas attīstības plānošanas principu iespējamo pārkāpumu Satversmes tiesai bija jāizvērtē. Satversmes tiesas praksē līdz šim tikai vienā spriedumā iespējamie teritorijas plānošanas principu pārkāpumi tika sasaistīti ar īpašuma tiesību ierobežojuma samērīgumu. Satversmes tiesas 2009. gada 19. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-09-03 „Par Rīgas domes 2005. gada 20. decembra saistošo noteikumu Nr. 34 „Rīgas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” grafiskās daļas, kas noteic zemesgabala Kanāla ielā b/n (kadastra numurs 0100 128 2003) atrašanos apstādījumu un dabas teritorijā, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. pantam un Teritorijas plānošanas likuma 3. panta 6. punktam” 16. punktā ir norādīts: „Tātad, lai noskaidrotu, vai apstrīdētajās normās noteiktais ierobežojums ir samērīgs ar leģitīmo mērķi un ir ievēroti arī nepārtrauktības un pēctecības principi, nepieciešams pārbaudīt, vai tiek nodrošināts saprātīgs līdzsvars starp Pieteikuma iesniedzēju īpašuma tiesībām un Rīgas pilsētas tiesībām lemt par savas administratīvās teritorijas attīstību.” Tomēr spriedumā lietā Nr. 2009-09-03 netika izmantota samērīguma izvērtēšanas shēma, kas minēta šo atsevišķo domu 3.1. punktā. Satversmes 105. panta pārkāpums minētajā spriedumā tika konstatēts, neizdarot secinājumu par neatbilstību samērīguma principam (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 19. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-09-03 18. punktu*).

5.2. Satversmes tiesa 2008. gada 12. novembra spriedumā lietā Nr. 2008-05-03 „Par Lažas pagasta padomes saistošo noteikumu Nr. 6 „Liepājas rajona Lažas pagasta teritorijas plānojums 2007.–2019. gadam” Teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu 3.2.8. punkta piektās daļas „d” apakšpunkta un 3.10.6. punkta piektās daļas atbilstību Latvijas Republikas

Satversmes 105. pantam” teritorijas plānošanas principu iespējamo pārkāpumu izvērtēja, noskaidrojot, vai īpašuma tiesību ierobežojums ir noteikts saskaņā ar likumu (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 12. novembra sprieduma lietā Nr. 2008-05-03 9.2. – 9.6. punktu*). Minētā lieta bija ierosināta pēc Pieteikuma iesniedzēja savulaik iesniegtās konstitucionālās sūdzības par Lažas pagasta teritorijas plānojuma normām, kuras liedza būvēt un paplašināt lopkopības fermas. Pieteikuma iesniedzējs uzskatīja, ka tādējādi pārkāptas viņam Satversmes 105. pantā noteiktās tiesības uz īpašumu.

5.3. Var secināt, ka Spriedumā izmantotā teritorijas attīstības plānošanas principu izvērtēšanas metodoloģija neatbilst Satversmes tiesas judikatūrā nostiprinātajai atziņai, proti, ka no teritorijas attīstības plānošanas principu ievērošanas ir atkarīgs tas, vai teritorijas plānojums ir izstrādāts un pieņemts pienācīgā kārtībā. Ja lietā par teritorijas plānojumā noteiktu īpašuma tiesību ierobežojumu ir strīds par teritorijas plānošanas principu ievērošanu, tad iespējamie šo principu pārkāpumi izvērtējami, noskaidrojot, vai ierobežojums ir noteikts ar atbilstošā kārtībā un procedūrā pieņemtu likumu.

Pieteikuma iesniedzēja argumenti par pēctecības, vienlīdzīgu iespēju un savstarpējās saskaņotības principu pārkāpumiem Satversmes tiesai bija jāizvērtē, pārbaudot, vai pašvaldības noteiktais pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu.

6. Pamatojot apstrīdēto normu atbilstību samērīguma principam, Spriedumā norādīts, ka pienākums izstrādāt detālplānojumu visupirms izriet no likuma un spēkā esošajiem Ministru kabineta noteikumiem (*sk. Sprieduma 11.3.2. punktu*). Ministru kabineta 2012. gada 16. oktobra noteikumu Nr. 711 „Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem” (turpmāk – Noteikumi Nr. 711) 35.2. apakšpunkts paredz, ka lauku teritorijā detālplānojumu izstrādā, ja plānotā zemes vienību sadalīšana vai apbūve rada nepieciešamību pēc kompleksiem transporta infrastruktūras vai inženierkomunikāciju izbūves risinājumiem.

Laikā, kad tika izdoti Saistošie noteikumi Nr. 7, vēl nebija stājušies spēkā Noteikumi Nr. 711. Spriedumā nav pamatots, kāpēc tā argumentācijā būtu jāizmanto Noteikumi Nr. 711, nevis Ministru kabineta 2009. gada 6. oktobra noteikumi Nr. 1148 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” (turpmāk – Noteikumi Nr. 1148), kas bija spēkā Saistošo noteikumu Nr. 7 izstrādes un pieņemšanas laikā. Lietā pieaicinātā persona –

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija – pamatoti norādījusi, ka Saistošo noteikumu Nr. 7 izstrādē Aizputes novada domei bija jāpiemēro attiecīgajā laikā spēkā bijušie normatīvie akti, tostarp Noteikumi Nr. 1148 (*sk. Sprieduma 4. punktu*).

Noteikumos Nr. 711 un Spriedumā lietots jēdziens „lauku teritorija”. Taču šāda jēdziena nav Noteikumos Nr. 1148. Tajos lietots jēdziens „lauksaimniecībā izmantojamā zeme” (*sk. Noteikumu Nr. 1148 58. punktu*). Spriedumā nav izskaidrots, vai jēdzieni „lauksaimniecībā izmantojamā zeme” un „lauku teritorija” saturā ziņā ir identiski.

Ņemot vērā minēto, secināms, ka Spriedumā sniegtais vērtējums par Saistošo noteikumu Nr. 7 434.23. un 572.6. apakšpunktā noteiktā pamattiesību ierobežojuma samērīgumu nav pietiekams, lai secinātu, ka vietējās pašvaldības rīcība atbilst Satversmei.

Satversmes tiesas tiesnesis

Kaspars Balodis