**Tiesas rīcība, konstatējot piemērojamās tiesību normas neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normai**

Administratīvā procesa likums paredz divus veidus, kā tiesai rīkoties, ja tā konstatē lietā piemērojamās tiesību normas neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normai. Ja tiesa uzskata, ka lietā piemērojamā tiesību norma neatbilst Latvijas Republikas Satversmei vai starptautisko tiesību normai (aktam), tā nosūta pieteikumu Satversmes tiesai par tiesību normas atzīšanu par spēkā neesošu. Savukārt, ja tiesa uzskata, ka lietā piemērojamā tiesību norma neatbilst Ministru kabineta noteikumiem vai likumam, tā pati atturas no attiecīgās tiesību normas piemērošanas konkrētajā lietā, nolēmumā pamatojot savu viedokli par tiesību normas neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

**Teritorijas plānojuma un detālplānojuma savstarpējā mijiedarbība**

1. No normatīvo aktu juridiskā spēka hierarhijas viedokļa detālplānojums, kas apstiprināts pašvaldības saistošo noteikumu veidā, un teritorijas plānojums ir normatīvie akti ar vienādu juridisko spēku. Tomēr vienlaikus ņemams vērā, ka normatīvajos aktos, kas regulē teritorijas plānošanu, ir arī noteikta detālplānojuma un teritorijas plānojuma savstarpējā hierarhija no teritorijas plānošanas dokumentu hierarhijas viedokļa.

2. Vispārīgi detālplānojumā var vienīgi detalizēt vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā noteikto teritorijas plānoto (atļauto) izmantošanu, nevis noteikt tādu teritorijas plānoto izmantošanu, kas vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā attiecīgajai teritorijai nebija noteikta. No vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktās teritorijas plānotās (atļautās) izmantošanas atšķirīga attiecīgās teritorijas plānotā izmantošana detālplānojumā var tikt noteikta tikai tiesību normās paredzētā izņēmuma gadījumā.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2020.gada 28.septembra**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420237316, SKA-313/2020**

[ECLI:LV:AT:2020:0928.A420237316.9.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2020%3A0928.A420237316.9.S)

Tiesa šādā sastāvā: senatores Ieva Višķere, Anita Kovaļevska, Līvija Slica

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz biedrības „Jūrmalas aizsardzības biedrība”, [pers. A], [pers. B], [pers. C], [pers. D], [pers. E], [pers. F], [pers. G], [pers. H], [pers. I], [pers. J], [pers. K] ([*pers. K*]), [pers. L], [pers. M], [pers. N], [pers. O], [pers. P], [pers. R], [pers. S], [pers. T], [pers. U], [pers. V], [pers. Z] un [pers. AA] pieteikumu par Jūrmalas pilsētas domes 2016.gada 25.maija lēmuma Nr. 1.1-36/2635 atcelšanu, sakarā ar akciju sabiedrības „CCDU Jurmala” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2018.gada 29.maija spriedumu.

**Aprakstošā** **daļa**

[1] Jūrmalas pilsētas būvvalde 2016.gada 12.februārī izdeva šajā lietā pieaicinātajai trešajai personai akciju sabiedrībai „CCDU Jurmala” (iepriekš – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „CCDU Jurmala”) būvatļauju (turpmāk – strīdus būvatļauja) daudzdzīvokļu dzīvojamo ēku kompleksa būvniecībai [adrese] (turpmāk – zemesgabals).

Līdzpieteicēji biedrība „Jūrmalas aizsardzības biedrība”, [pers. A], [pers. B], [pers. C], [pers. D], [pers. E], [pers. F], [pers. G], [pers. H], [pers. I], [pers. J], [pers. K] ([*pers. K*]), [pers. L], [pers. M], [pers. N], [pers. O], [pers. P], [pers. R], [pers. S], [pers. T], [pers. U], [pers. V], [pers. Z], [pers. AA] un citas personas strīdus būvatļauju apstrīdēja.

Jūrmalas pilsētas dome ar 2016.gada 25.maija lēmumu Nr. 1.1-36/2635 (turpmāk – pārsūdzētais lēmums) strīdus būvatļauju atstāja negrozītu.

[2] Līdzpieteicēji vides aizsardzības interesēs vērsās tiesā ar pieteikumu par pārsūdzētā lēmuma (strīdus būvatļaujas) atcelšanu.

[3] Administratīvā apgabaltiesa, izskatījusi lietu apelācijas kārtībā, ar 2018.gada 29.maija spriedumu pieteikumu apmierināja un atcēla pārsūdzēto lēmumu. Apgabaltiesas spriedums, citstarp pievienojoties pirmās instances tiesas sprieduma motīvu daļai, pamatots ar turpmāk norādītajiem argumentiem.

[3.1] Vienīgais tiesiskais pamats daudzdzīvokļu dzīvojamo māju būvniecībai zemesgabalā ir detālplānojums „Jūrmalā, sabiedriskajam centram Vaivaros”, kas apstiprināts ar Jūrmalas pilsētas domes 2005.gada 26.janvāra saistošajiem noteikumiem Nr. 4 „Par detālplānojuma projekta Jūrmalā, sabiedriskajam centram Vaivaros saistošās daļas apstiprināšanu” (turpmāk – strīdus detālplānojums). Ne vēsturiskais Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojums – proti, Jūrmalas attīstības plāns (Ģenerālplāns), kas apstiprināts ar Jūrmalas pilsētas domes 1995.gada 27.jūlija lēmumu Nr. 893 (turpmāk – Ģenerālplāns), ne strīdus būvatļaujas izdošanas brīdī spēkā esošais teritorijas plānojums, kas apstiprināts ar Jūrmalas pilsētas domes 2012.gada 11.oktobra saistošajiem noteikumiem Nr. 42 „Par Jūrmalas pilsētas Teritorijas plānojuma grafiskās daļas, teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu apstiprināšanu”, daudzdzīvokļu dzīvojamo māju būvniecību zemesgabalā nepieļauj.

[3.2] Ievērojot to, ka strīdus detālplānojumam ir pašvaldības saistošo noteikumu statuss, tas ir pakļauts tiesas kontrolei, ciktāl no vērtējuma par strīdus detālplānojuma kā normatīvā akta izstrādāšanas un apstiprināšanas tiesiskumu, spēkā esību, atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām un piemērojamību ir atkarīgs secinājums par strīdus būvatļaujas tiesiskumu.

[3.3] Ģenerālplāna II sējuma „Jūrmalas pilsētas apbūves noteikumi (būvnoteikumi)”, kas apstiprināti ar Jūrmalas pilsētas domes 1997.gada 20.februāra lēmumu Nr. 203 „Par Jūrmalas pilsētas apbūves noteikumiem (būvnoteikumiem)” (turpmāk – būvnoteikumi), 7.6.2.apakšpunkts (tostarp tā grozītajā redakcijā, kas apstiprināta ar Jūrmalas pilsētas domes 2007.gada 12.jūlija saistošajiem noteikumiem Nr. 19 „Par Jūrmalas Attīstības plāna (ģenerālplāna) grozījumu, grafiskās daļas, teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu apstiprināšanu”) strīdus detālplānojumā ietilpstošajā teritorijā JK kā plānoto (atļauto) izmantošanu pieļāva tikai noteiktus dzīvojamo māju veidus, kas neietver daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas. Savukārt strīdus detālplānojums nesatur ierobežojumus tam, kāda veida dzīvojamās mājas var būvēt teritorijā JK.

Lai gan būvnoteikumos bija paredzēts, ka detālplānojumā var noteikt šo noteikumu papildinājumus un izņēmumus un ka šādi papildinājumi nav būvnoteikumu grozījumi, tomēr jāņem vērā, ka Ministru kabineta noteikumu, atbilstoši kuriem strīdus detālplānojums izstrādāts – proti, Ministru kabineta 2004.gada 13.janvāra noteikumu Nr. 34 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma noteikumi” (turpmāk – Teritorijas plānojuma noteikumi) – 4.2.apakšpunkts paredzēja, ka gadījumā, ja detālplānojums paredz no teritorijas plānojuma atšķirīgu teritorijas atļauto izmantošanu, tad šāds detālplānojums ir uzskatāms par teritorijas plānojuma grozījumiem.

Attiecīgi, tā kā ar strīdus detālplānojumu ir paplašināta Ģenerālplāna sastāvā ietilpstošo būvnoteikumu 7.6.2.apakšpunktā noteiktā plānotā (atļautā) zemesgabala izmantošana, tad strīdus detālplānojums ir atzīstams par Ģenerālplāna grozījumiem Teritorijas plānojuma noteikumu 4.2.apakšpunkta izpratnē.

[3.4] 2004.gada 12.maijā, kad tika uzsākta strīdus detālplānojuma otrās redakcijas izstrāde, pašvaldība saskaņā ar Teritorijas plānošanas likuma 6.panta piekto daļu drīkstēja detālplānojumu izstrādāt kā pamatojumu vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma grozījumiem. Taču tādā gadījumā atbilstoši Teritorijas plānojuma noteikumu 50.punktam pašvaldībai lēmumā par detālplānojuma izstrādes uzsākšanu bija jānorāda, ka detālplānojums sagatavots, lai izdarītu grozījumus vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā, kā arī pašvaldībai detālplānojums bija jāsagatavo atbilstoši vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma un detālplānojuma izstrādes prasībām.

Konkrētajā gadījumā konstatējams, ka strīdus detālplānojuma kā Ģenerālplāna sastāvā ietilpstošo būvnoteikumu 7.6.2.apakšpunkta grozījumu izstrādē nav ievērota Teritorijas plānošanas likuma 6.panta piektā daļa un septītā daļa (*noteica, ka zemāka līmeņa teritorijas plānojuma izstrādē ievēro spēkā esošo augstāka līmeņa teritorijas plānojumu*), Teritorijas plānojuma noteikumu 28.2.apakšpunkts (*noteica, ka vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma sabiedriskās apspriešanas otrais posms ilgst ne mazāk par sešām nedēļām pēc paziņojuma publicēšanas laikrakstā „Latvijas vēstnesis”*), 31.punkts (*noteica, ka paziņojums par sabiedriskās apspriešanas otro posmu citstarp publicējams laikrakstā „Latvijas Vēstnesis”*), 50.punkts, kā arī likuma „Par pašvaldībām” 45.panta otrā daļa (*noteica, ka pašvaldības saistošie noteikumi laikrakstā „Latvijas Vēstnesis” publicējami divu nedēļu laikā pēc to pieņemšanas*). Tas citstarp nozīmē, ka strīdus detālplānojuma izstrādē nav novērsti Satversmes tiesas 2004.gada 9.marta spriedumā lietā Nr. 2003-16-05 norādītie trūkumi.

[3.5] Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 104.panta trešo daļu strīdus detālplānojumā ietvertās normas, ka zemesgabalā ir atļauta jebkādu dzīvojamo māju būvniecība, neatbilstība likumam un Ministru kabineta noteikumiem nozīmē, ka šī pašvaldības saistošo noteikumu norma lietā nav piemērojama. Tā kā strīdus detālplānojums lietā nav piemērojams un arī strīdus būvatļaujas izdošanas brīdī spēkā esošais Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojums zemesgabalā neparedzēja trešās personas iecerēto apbūvi, strīdus būvatļauja ir prettiesiska.

[3.6] Šajā lietā vērtējamā būvatļauja nav aplūkojama kopsakarā ar 2008.gada 23.septembrī izdoto būvatļauju būvniecības īstenošanai zemesgabalā. Nav arī konstatējams, ka būtu pārkāpti tiesiskās paļāvības un stabilitātes principi.

[4] Trešā persona par minēto apgabaltiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību, kas pamatota ar turpmāk norādītajiem apsvērumiem.

[4.1] Apgabaltiesa pārsūdzētajā spriedumā nepamatoti piemērojusi Administratīvā procesa likuma 104.panta trešo daļu. Lietās, kurā ir strīds par būvatļaujas tiesiskumu, administratīvajai tiesai nav kompetences vērtēt pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprināta detālplānojuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Tādēļ kontrole pār strīdus detālplānojuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām varēja tikt veikta, tikai atbildīgajam ministram detālplānojumu apturot vai arī Satversmes tiesā ierosinātas lietas ietvaros.

[4.2] Pretēji apgabaltiesas atzītajam, ar strīdus detālplānojumu papildināts un precizēts, nevis grozīts Ģenerālplāns. Tāpēc nav konstatējams, ka strīdus detālplānojums neatbilstu augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Apgabaltiesa arī nav ņēmusi vērā, ka strīdus detālplānojums ir ticis leģitimēts ar vairākiem, pēc tā spēkā stāšanās pieņemtajiem Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumiem; arī atbildīgais ministrs un vides aizsardzības institūcijas nebija saskatījušas detālplānojuma prettiesiskumu. Turklāt, pat ja atzītu, ka strīdus detālplānojuma izstrādes gaitā ir pieļauti pārkāpumi, tie atbilstoši Satversmes tiesas praksei nevar tikt atzīti par būtiskiem.

[4.3] Apgabaltiesa lietā nepareizi atrisinājusi tiesiskās paļāvības, noteiktības, stabilitātes un tiesiskuma principu kolīziju. Tiesai priekšroka bija jādod tiesiskās paļāvības, noteiktības un stabilitātes principiem iepretim tiesiskuma principam, proti, tiesai bija jāpiemēro strīdus detālplānojums un attiecīgi – strīdus būvatļauja jāatzīst par tiesisku. Trešā persona paļāvās uz strīdus detālplānojuma tiesiskumu, jo laikā, kad trešā persona vērsās iestādē ar iesniegumu par strīdus būvatļaujas izsniegšanu, tas bija spēkā jau ilgstoši, ne atbildīgais ministrs, ne vides aizsardzības institūcijas nebija apšaubījušas tā tiesiskumu, un arī Jūrmalas pilsētas dome izziņā trešajai personai bija norādījusi uz tādas būvniecības iespējamību zemesgabalā, kas izriet tieši no strīdus detālplānojuma. Trešā persona, paļaujoties uz strīdus detālplānojuma tiesiskumu, ir iztērējusi lielus finanšu līdzekļus. Savukārt līdzpieteicēju tiesību aizskārums, atzīstot strīdus būvatļauju par tiesisku, faktiski nav saskatāms.

[4.4] Tiesa ir pieļāvusi Administratīvā procesa likuma normu, kas regulē pierādījumu novērtēšanu, pārkāpumus, kā arī objektīvās izmeklēšanas principa pārkāpumu, jo ir atteikusies lietas materiāliem pievienot un pārsūdzētajā spriedumā vērtēt pierādījumus, kas apliecina, ka trešā persona bija uzsākusi strīdus būvieceres īstenošanu, un kas apliecina, ka trešā persona, paļaujoties uz strīdus detālplānojumu, iztērēja ievērojamus finanšu līdzekļus.

[5] Līdzpieteicēji biedrība „Jūrmalas aizsardzības biedrība”, [pers. A], [pers. B], [pers. C], [pers. D], [pers. E], [pers. F], [pers. G], [pers. H], [pers. I], [pers. J], [pers. K] ([*pers. K*]), [pers. L], [pers. M], [pers. N] un [pers. O] iesniedza paskaidrojumu par kasācijas sūdzību, norādot, ka tā ir nepamatota. Arī līdzpieteicēji [pers. T] un [pers. U] paskaidrojumos par kasācijas sūdzība uzskata to par nepamatotu.

**Motīvu daļa**

[6] Kasācijas tiesvedības ietvaros izšķirams, vai apgabaltiesa ir pieļāvusi kasācijas sūdzībā norādīto tiesību normu pārkāpumus, secinot, ka pārsūdzētais lēmums (strīdus būvatļauja) vērtējams kā prettiesisks.

**I**

[7] Vispirms Senāts uzskata par nepieciešamu atbildēt uz kasācijas sūdzībā izteikto lūgumu izskatīt lietu mutvārdu procesā.

Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 339.panta pirmajai daļai lietu kasācijas instancē izskata rakstveida procesā. Tas nozīmē, ka tā ir kasācijas instances tiesas prerogatīva noteikt lietas izskatīšanu mutvārdu procesā un tiesai nav saistošs procesa dalībnieka lūgums.

Trešā persona, pamatojot nepieciešamību izskatīt lietu mutvārdu procesā, norādījusi, ka lieta ir sarežģīta, tās materiālos atrodas daudz dokumentu un tāpēc tiesas sēde būtu vispiemērotākais lietas izskatīšanas veids, jo tajā procesa dalībnieki varētu visefektīvāk vērst Senāta uzmanību uz lietā būtiskajiem apstākļiem. Tāpat trešā persona norādījusi, ka tieši tiesas sēdē tā vislabāk varētu aizsargāt savas tiesības un tiesiskās intereses, kas konkrētajā lietā esot būtiski aizskartas, jo strīdus būvatļaujas atcelšanas gadījumā trešajai personai radīšoties zaudējumi vairāku miljonu *euro* apmērā.

Senāts atzīst, ka trešās personas norādītie apsvērumi nepamato, kāpēc lietas izskatīšanai kasācijas kārtībā būtu lietderīgs mutvārdu process. Kasācijas instances tiesas kompetencē primāri ir pārbaudīt zemākas instances tiesas sprieduma pareizību tieši no tiesību jautājumu viedokļa, izvērtējot, vai zemākas instances tiesa ir pareizi piemērojusi tās procesuālo un materiālo tiesību normas, par ko ir izteikti iebildumi kasācijas sūdzībā. Tālab visiem būtiskajiem tiesību jautājumiem, kas, kasatora ieskatā, ir izvērtējami kasācijas instances tiesā, ir jābūt norādītiem jau kasācijas sūdzībā. Minētais tieši izriet no Administratīvā procesa likuma 328.panta pirmās daļas 6.punkta. Līdz ar to vispārīgi nav pamata uzskatīt, ka to lietas apstākļu noskaidrošanai, kas ir nozīmīgi, izskatot lietu kasācijas kārtībā, ir nepieciešama tiesas sēdes noteikšana. Savukārt uz konkrētiem kasācijas kārtībā pārbaudāmiem jautājumiem, kurus būtu lietderīgi noskaidrot tieši mutvārdu procesā, trešā persona nav norādījusi. Turklāt jāuzsver, ka kasācijas instances tiesa nevērtē lietas faktiskos apstākļus un lietā esošos pierādījumus, tāpēc tas vien, ka lietā ir daudz dokumentu, nav pamats lietu kasācijas instances tiesā skatīt mutvārdu procesā.

Tāpat nav pamata uzskatīt, ka rakstveida process ir mazāk efektīvs nekā mutvārdu process. Procesa dalībnieku tiesību un pienākumu apjoms rakstveida un mutvārdu procesā būtībā neatšķiras. Tāpēc nepamatots ir trešās personas uzskats, ka tās tiesības un tiesiskās intereses rakstveida procesā varētu tikt aizsargātas sliktāk nekā mutvārdu procesā.

Ievērojot minēto, kā arī to, ka arī Senāts nesaskata tādus apstākļus, kuru dēļ izskatāmajā gadījumā lietas izskatīšanai kasācijas instances tiesā būtu nepieciešams mutvārdu process, lieta tiek izskatīta rakstveida procesā.

**II**

[8] Trešā persona kasācijas sūdzībā argumentē, ka tiesa esot nepareizi piemērojusi Administratīvā procesa likuma 104.panta trešo daļu. Proti, trešās personas ieskatā, tādā lietā kā izskatāmā lieta, kurā ir strīds par būvatļaujas tiesiskumu, nevar tikt vērtēta teritorijas plānošanas dokumenta – detālplānojuma – atbilstība augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

Senāts turpmāk norādīto apsvērumu dēļ atzīst, ka šāds uzskats ir kļūdains.

[9] Izskatāmajā lietā uz zemesgabalu, kurā ir plānota strīdus būviecere, attiecas tāds detālplānojums, kas ir apstiprināts ārējā normatīvā akta – pašvaldības saistošo noteikumu – veidā.

Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 15.panta pirmajai un otrajai daļai tiesa administratīvajā procesā ārējos normatīvos aktus piemēro, ievērojot to hierarhiju. Savukārt saskaņā ar likuma 104.panta pirmo daļu tiesai, izskatot lietu, šaubu gadījumā jāpārbauda, vai iestādes piemērotā vai administratīvajā tiesas procesā piemērojamā tiesību norma atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Likuma 104.panta pirmās daļas normā ietvertais princips, kas prasa tiesai ievērot tiesību normu hierarhiju un liedz piemērot tādas tiesību normas, kas neatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām, ir viena no tiesiskuma principa izpausmēm (sal., piemēram, *Senāta 2020.gada 31.marta sprieduma lietā Nr. SKA-139/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0331.A420219715.6.S) 25.punkts, 2020.gada 26.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-137/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0626.A420400614.6.S) 8.punkts*).

Administratīvā procesa likums paredz divus veidus, kā tiesai rīkoties, ja tā konstatē lietā piemērojamās tiesību normas neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normai. Tie ir atkarīgi no tā, kāda līmeņa tiesību normai neatbilst lietā piemērojamā tiesību norma. Proti, ja tiesa uzskata, ka lietā piemērojamā tiesību norma neatbilst Latvijas Republikas Satversmei vai starptautisko tiesību normai (aktam), tā nosūta pieteikumu Satversmes tiesai par tiesību normas atzīšanu par spēkā neesošu (likuma 104.panta otrā daļa). Savukārt, ja tiesa uzskata, ka lietā piemērojamā tiesību norma neatbilst Ministru kabineta noteikumiem vai likumam, tā pati atturas no attiecīgās tiesību normas piemērošanas konkrētajā lietā, nolēmumā pamatojot savu viedokli par tiesību normas neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām (likuma 104.panta trešā daļa).

To, ka administratīvajai tiesai Administratīvā procesa likuma 104.panta trešajā daļā noteiktajos gadījumos ir kompetence pašai veikt tiesību normu hierarhijas kontroli, nevēršoties ar pieteikumu Satversmes tiesā, ir atzinusi arī Satversmes tiesa (piemēram, *Satversmes tiesas 2016.gada 12.februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 18.punkts, 2019.gada 7.oktobra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2018-19-03 15.2.punkts*).

[10] Ievērojot minēto, ja administratīvā tiesa konkrētas lietas ietvaros konstatē, ka lietā piemērojamie pašvaldības saistošie noteikumi neatbilst Ministru kabineta noteikumiem vai likumam, tā atzīst, ka konkrētajā lietā šie noteikumi nevar tikt piemēroti.

Nav pamata uzskatīt, ka citāds secinājums būtu izdarāms tikai tādēļ, ka administratīvās lietas, kurā iestāde piemērojusi pašvaldības saistošos noteikumus – detālplānojumu –, priekšmets ir būvatļaujas atcelšana. Šajā sakarā Senāts jau iepriekš atzinis, ka, kaut arī vispārīgi nebūtu pieļaujams būvatļaujas pārsūdzību izmantot kā instrumentu, lai persona īstenotu iepriekš neizmantotās tiesības iebilst pret detālplānojumu vai teritorijas plānojumu, tomēr tas nav jāsaprot arī tā, ka administratīvā tiesa nevarētu vērtēt jautājumu par pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprināta detālplānojuma vai teritorijas plānojuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām (piemēram, *Senāta 2018.gada 30.janvāra lēmuma lietā Nr. SKA-838/2018 (ECLI:LV:AT:2018:0130.SKA083818.4.L) 15.punkts, 2020.gada 26.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-137/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0626.A420400614.6.S) 8.punkts*). Tas, ka administratīvās lietas pamatā ir strīds par būvatļaujas tiesiskumu, nemaina no tiesiskuma principa izrietošo tiesas pienākumu ievērot lietā piemērojamo tiesību normu savstarpējo hierarhiju. Turklāt, ja lietā, kurā ir strīds par būvatļaujas tiesiskumu, tiesa vienīgi formāli konstatētu, ka konkrēta veida apbūvi (vai tās parametrus) pieļauj pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprināts detālplānojums, tas varētu novest pie tā, ka attiecīgās būvniecības pieļaušana nonāk pretrunā ar teritorijas plānošanas principiem vai vispārējiem tiesību principiem un līdz ar to nenodrošina plānošanas procesa mērķu sasniegšanu. Tālab, ja pieteicējs ir norādījis attiecīgus argumentus, tad strīda gadījumā tiesas uzdevums, vērtējot būvatļaujas tiesiskumu, ir pārliecināties arī par to, vai teritorijas plānošanas procesa rezultāts atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām un plānošanas principu prasībām (sal. *Senāta 2011.gada 7.marta sprieduma lietā Nr. SKA-44/2011 (A42475508) 12.punkts un tajā norādītā Satversmes tiesas judikatūra, 2019.gada 18.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-82/2019 (ECLI:LV:AT:2019:1018.A420174415.2.S) 7.punkts, 2020.gada 26.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-137/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0626.A420400614.6.S) 8.punkts*).

[11] Nepamatots ir trešās personas uzskats, ka administratīvās tiesas kompetence konkrētā lietā nepiemērot augstāka juridiskā spēka tiesību normām neatbilstošo detālplānojumu, kas apstiprināts pašvaldības saistošo noteikumu veidā, zūd, ja detālplānojuma neatbilstību augstāka juridiskā spēka normām nav saskatījis atbildīgais ministrs un par to nav ierosināta attiecīga lieta Satversmes tiesā.

Atbildīgā ministra tiesības apturēt pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprinātu detālplānojumu un secīgi – pašvaldības tiesības vērsties Satversmes tiesā ar pieteikumu par ministra rīkojuma neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām vai personu, kuru pamattiesības aizskar attiecīgais detālplānojums, tiesības vērsties Satversmes tiesā ar pieteikumu par detālplānojuma neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām – ir viena no iespējamām detālplānojuma tiesiskuma kontroles procedūrām. Tomēr tas, ka detālplānojuma tiesiskuma kontrole nav tikusi veikta šāda procedūrā, nenozīmē, ka tā tiesiskuma kontrole nevar tikt veikta citā procedūrā – proti, konkrētā administratīvajā lietā detālplānojumu atzīstot par nepiemērojamu. Tas, ka Satversmes tiesā nav ierosināta lieta par pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprinātu detālplānojumu, pats par sevi arī nerada tiesisko paļāvību, ka administratīvā tiesa tā atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām nevērtēs (sal. *Senāta 2017.gada 22.februāra sprieduma lietā Nr. SKA-79/2017 (A420566612) 21.punkts*).

Šajā sakarā arī uzsverams, ka administratīvā tiesa pati veic lietā piemērojamo tiesību normu hierarhijas kontroli, un tai atbildīgā ministra (vai citu personu) uzskats, ka pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprināts detālplānojums ir tiesisks, nav saistošs (sal. *Senāta 2020.gada 31.marta sprieduma lietā Nr. SKA-139/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0331.A420219715.6.S) 22., 28.punkts*).

[12] Tam, ka administratīvās tiesas atsevišķos nolēmumos ir atturējušās pārbaudīt pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprināta detālplānojuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, nav tiesiskas nozīmes, jo šāda administratīvo tiesu kompetence skaidri izriet no Administratīvā procesa likuma 104.panta trešās daļas un ir apstiprināta arī Senāta un Satversmes tiesas nolēmumos. Turklāt daļa no trešās personas kasācijas sūdzībā norādītajiem nolēmumiem, kuros tiesa uzskatījusi, ka tai nav šādas kompetences, nemaz nav stājušies spēkā – piemēram, Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 15.novembra spriedums lietā Nr. A420400614, kuru Senāts ar 2020.gada 26.jūnija spriedumu lietā Nr. SKA-137/2020 atcēla tieši tā iemesla dēļ, ka apgabaltiesa, vērtējot lietā pārsūdzētās būvatļaujas tiesiskumu, kļūdaini nebija pievērsusies jautājumam par zemesgabala detālplānojuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām (*Senāta 2020.gada 26.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-137/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0626.A420400614.6.S) 10.punkts*). Senāts to, ka administratīvajai tiesai ir kompetence pārbaudīt teritorijas plānošanas dokumentu, kas apstiprināti pašvaldības saistošo noteikumu veidā, atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, ir atzinis jau vairākkārt (piemēram, *Senāta 2017.gada 22.februāra spriedums lietā Nr. SKA-79/2017 (A420566612), 2017.gada 7.jūlija lēmums lietā Nr. SKA-1314/2017 (A420400614), 2018.gada 9.janvāra spriedums lietā Nr. SKA-77/2018 (ECLI:LV:AT:2018:0109.A420511213.2.S), 2020.gada 31.marta spriedums lietā Nr. SKA-139/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0331.A420219715.6.S) un 2020.gada 26.jūnija spriedums lietā Nr. SKA-137/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0626.A420400614.6.S)*). Savukārt Senāta 2016.gada 20.septembra spriedumā lietā Nr. SKA-943/2016 (*A42689007*) norādītais secinājums, ka tiesa šādu pārbaudi nevar veikt, ir izdarīts tikai konkrētās lietas kontekstā, jo Satversmes tiesa jau bija vērtējusi jautājumu par minētajā lietā piemērojamā detālplānojuma tiesiskumu un secinājusi, ka, pamatojoties uz tiesiskās paļāvības un stabilitātes principiem, detālplānojuma tiesiskums vairs nav izvērtējams (*minētā sprieduma 33.punkts*).

Pretēji kasācijas sūdzībā norādītajam, Senāts arī nekonstatē, ka Senāta nolēmumi, uz kuriem apgabaltiesa atsaukusies pārsūdzētajā spriedumā, nebūtu publiski pieejami portālā *manas.tiesas.lv.* Turklāt, pat ja kasācijas sūdzības sagatavošanas brīdī tie minētajā portālā nebija pieejami, tie kā spēkā stājušies Senāta nolēmumi jebkurā gadījumā bija vispārpieejama informācija, kuru trešā persona, ja vēlējās, varēja lūgt tiesai izsniegt (*Senāta 2020.gada 11.februāra lēmuma lietā Nr. SKA-851/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0211.SKA085120.3.L) 6.punkts*).

**III**

[13] Trešā persona kasācijas sūdzībā argumentē, ka, pretēji apgabaltiesas atzītajam, strīdus detālplānojums atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

[14] Atbildot uz šo argumentu, vispirms jāuzsver, ka laikā, kad tika uzsākta strīdus detālplānojuma otrās redakcijas izstrāde, teritorijas plānošanas normatīvais regulējums – Teritorijas plānošanas likuma 6.panta piektā daļa un Teritorijas plānojuma noteikumu 4.punkts – paredzēja, ka detālplānojums ir tāds vietējās pašvaldības administratīvās teritorijas daļas plānojums, kuru izstrādā saskaņā ar vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu vai kā pamatojumu teritorijas plānojuma grozījumiem.

Proti, atbilstoši minētajām normām detālplānojums bija izstrādājams, lai detalizētu vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktās teritorijas daļas plānoto (atļauto) izmantošanu un izmantošanas aprobežojumus, un šādā gadījumā tam bija jābūt saskanīgam ar augstāka līmeņa teritorijas plānošanas dokumentu – teritorijas plānojumu (sal. arī *Senāta 2017.gada 7.jūlija lēmuma lietā Nr. SKA-1314/2017 (A420400614) 8.punkts,* *2020.gada 26.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-137/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0626.A420400614.6.S) 9.punkts*). Taču vienlaikus detālplānojumu arī varēja izstrādāt, lai grozītu vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu, proti, lai noteiktu teritorijas plānojumā noteiktajai teritorijas daļai citu plānoto (atļauto) izmantošanu un citas vai detalizētas prasības plānotajai izmantošanai un izmantošanas aprobežojumiem. Ja detālplānojums tika izstrādāts ar mērķi grozīt vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu, tad saskaņā ar Teritorijas plānojuma noteikumu 50.punktu detālplānojuma izstrādē bija jāievēro noteikta kārtība: pirmkārt, lēmumā par detālplānojuma izstrādes uzsākšanu bija skaidri jānorāda, ka detālplānojums sagatavots, lai izdarītu grozījumus teritorijas plānojumā, un, otrkārt, detālplānojums bija jāsagatavo ne tikai atbilstoši detālplānojuma, bet arī teritorijas plānojuma izstrādes prasībām. Minētais pamatojams ar to, ka situācijā, kad detālplānojums paredz teritorijas plānojuma grozījumus, tas skar visas pašvaldības teritorijas attīstības politiku, un tāpēc šādā situācijā tā izstrādē bija jāievēro tāda pati kārtība, kādā izstrādājams visas pašvaldības teritorijas plānojums (*Satversmes tiesas 2004.gada 9.marta sprieduma lietā Nr. 2003-16-05 secinājumu daļas 4.punkts*).

Citiem vārdiem, vispārīgi detālplānojumā varēja vienīgi tikt detalizēta vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktā teritorijas plānotā (atļautā) izmantošana, nevis noteikta tāda teritorijas plānotā izmantošana, kas vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā attiecīgajai teritorijai nebija noteikta. No vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktās teritorijas plānotās (atļautās) izmantošanas atšķirīga attiecīgās teritorijas plānotā izmantošana detālplānojumā varēja tikt noteikta tikai izņēmuma gadījumā – proti, ja detālplānojums tika izstrādāts īpašā (tas ir, Teritorijas plānojuma noteikumu 50.punktā norādītajā) kārtībā.

[15] Apgabaltiesa, ņemot vērā arī pievienošanos pirmās instances tiesas sprieduma motivācijai, pārsūdzētajā spriedumā secināja, ka strīdus detālplānojums paredz plašāku plānoto (atļauto) izmantošanu zemesgabalā, nekā to paredz gan detālplānojuma pirmās, gan otrās redakcijas izstrādes laikā spēkā esošā Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojuma – proti, Ģenerālplāna – sastāvā ietilpstošo būvnoteikumu 7.6.2.apakšpunkts. Tāpēc tiesa atzina, ka ar strīdus detālplānojumu faktiski ir grozīts Ģenerālplāns. Vienlaikus tiesa konstatēja, ka detālplānojums nav izstrādāts Teritorijas plānojuma noteikumu 50.punktā noteiktajā kārtībā – proti, Jūrmalas pilsētas dome savos lēmumos nebija norādījusi, ka detālplānojums tiek izstrādāts kā Ģenerālplāna sastāvā ietilpstošo būvnoteikumu grozījumi, un tā izstrādē arī nebija ievērotas vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma izstrādes prasības. Tāpēc tiesa atzina, ka strīdus detālplānojums neatbilst vairākām Teritorijas plānošanas likuma, likuma „Par pašvaldībām” un Teritorijas plānojuma noteikumu normām.

Trešā persona kasācijas sūdzībā minētajiem apgabaltiesas secinājumiem nepiekrīt, uzsverot, ka ar detālplānojumu Ģenerālplāns tika papildināts un precizēts, nevis grozīts, jo Ģenerālplāna sastāvā ietilpstošajos būvnoteikumos bija tieši noteikts, ka ar detālplānojumu veikti papildinājumi būvnoteikumos nav uzskatāmi par būvnoteikumu grozījumiem. Taču tam, ka strīdus detālplānojuma otrās redakcijas izstrādes laikā spēkā esošais Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojums – Ģenerālplāns – noteica, ka ar detālplānojumu veikti papildinājumi minētajā teritorijas plānojumā nav uzskatāmi par tā grozījumiem, lietā nav izšķirošas nozīmes, jo augstāka juridiskā spēka normatīvais akts – Teritorijas plānojuma noteikumi – paredzēja, ka šādi papildinājumi ir uzskatāmi par teritorijas plānojuma grozījumiem. Tāpēc izskatāmajā lietā ir piemērojama tieši augstāka juridiskā spēka tiesību norma, ko apgabaltiesa pārsūdzētajā spriedumā arī ir darījusi, pamatoti atzīstot, ka ar strīdus detālplānojumu ir grozīts tā otrās redakcijas izstrādes laikā spēkā esošais Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojums – proti, Ģenerālplāns.

[16] Kasācijas sūdzībā arī norādīts, ka strīdus detālplānojums ir ticis leģitimēts ar vairākiem, dažādos laika periodos apstiprinātiem Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumiem, kuros noteikts, ka strīdus detālplānojums ir spēkā esošs un zemesgabals, kurā paredzēts veikt šajā lietā aplūkojamo būvieceri, ir izmantojams atbilstoši strīdus detālplānojumam.

Minētais arguments nav pamatots. Tas, ka Jūrmalas pilsētas pašvaldība teritorijas plānojumos ir norādījusi uz strīdus detālplānojuma spēkā esību, liecina vienīgi par to, ka pašvaldība ilgstošu laika periodu detālplānojumu uzskatījusi par tiesisku un atbilstošu augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Taču tas pats par sevi automātiski nenozīmē, ka strīdus detālplānojums ir tiesisks. Turklāt, ja sekotu šādai loģikai – ka atsaukšanās uz detālplānojuma spēkā esību vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā ir pietiekams pamats, lai attiecīgo detālplānojumu uzskatītu par tiesisku –, tas faktiski arī nozīmētu, ka pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprinātu detālplānojumu nekad nebūtu iespējams pārbaudīt atsevišķi no teritorijas plānojuma un atzīt par nepiemērojamu konkrētā administratīvajā lietā vai arī par vispār spēkā neesošu, jo tas vienmēr varētu tikt „leģitimēts” vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā. Ievērojot minēto, ievērību nepelna arī trešās personas arguments par apgabaltiesas pieļautu Administratīvā procesa likuma 104.panta trešās daļas pārkāpumu, tiesai pārsūdzētajā spriedumā nepievēršoties jautājuma par Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumu normu, ar kurām strīdus detālplānojums inkorporēts to sastāvā, atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām vērtēšanai. Turklāt trešā persona kasācijas sūdzībā nav pamatojusi, kādu ietekmi uz lietas rezultātu ir atstājis šāds, trešās personas ieskatā, pieļauts tiesas pārkāpums.

[17] Trešā persona kasācijas sūdzībā arī plaši argumentē, kāpēc, pretēji apgabaltiesas atzītajam, strīdus detālplānojuma izstrādes procesā pieļautie procesuālie pārkāpumi nav uzskatāmi par tik būtiskiem trūkumiem, ka to dēļ detālplānojumu būtu pamats atzīt par neatbilstošu augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

Šajā sakarā trešā persona vispirms norāda, ka strīdus detālplānojuma otrā redakcija izstrādāta saskaņā ar Ministru kabineta 2000.gada 5.decembra noteikumiem Nr. 423 „Noteikumi par teritorijas plānojumiem”, nevis Teritorijas plānojuma noteikumiem, kā to pārsūdzētajā spriedumā atzinusi apgabaltiesa. Šis arguments nav pamatots. Kaut arī Jūrmalas pilsētas domes 2004.gada 12.maija lēmumā Nr. 311, ar kuru uzsākta strīdus detālplānojuma otrās redakcijas izstrāde, ir atsauce uz Teritorijas plānojuma noteikumu 75.punktu, kurš paredzēja, ka izstrādes stadijā esošos detālplānojumus var pabeigt arī atbilstoši Ministru kabineta 2000.gada 5.decembra noteikumu Nr. 423 „Noteikumi par teritorijas plānojumiem” prasībām (*lietas 2.sēj. 128.lp.*), tomēr jāņem vērā, ka minētais lēmums atcelts ar Jūrmalas pilsētas domes 2004.gada 3.novembra saistošajiem noteikumiem Nr. 19 „Par detālplānojuma Jūrmalā, sabiedriskajam centram Vaivaros apstiprināšanas atcelšanu” (*lietas 2.sēj. 60.lp.*). Ar šajā pašā datumā pieņemto lēmumu Nr. 763 dome nolēma strīdus detālplānojumu nodot sabiedriskās apspriešanas otrajam posmam saskaņā ar Teritorijas plānojuma noteikumu 59.punktu (*lietas 2.sēj. 59.lp.*). Arī strīdus detālplānojuma otrās redakcijas paskaidrojuma rakstā norādīts, ka detālplānojuma otrā redakcija izstrādāta atbilstoši Teritorijas plānojuma noteikumiem (*lietas 2.sēj. 29.lp.*). Līdz ar to apgabaltiesa pārsūdzētajā spriedumā pamatoti vērtēja, vai strīdus detālplānojuma otrās redakcijas izstrādes gaita atbilst tieši Teritorijas plānojuma noteikumu normām.

[18] Senāts arī nepiekrīt trešās personas uzskatam, ka strīdus detālplānojuma otrās redakcijas izstrādes procesā pieļautie procesuālie pārkāpumi nav uzskatāmi par būtiskiem. Izskatāmajā lietā izšķiroši ir tas, ka Satversmes tiesa jau 2004.gada 9.marta spriedumā lietā Nr. 2003-16-05 bija vērsusi Jūrmalas pilsētas pašvaldības uzmanību uz to, ka ar strīdus detālplānojumu (tobrīd – tā pirmajā redakcijā) faktiski tiek grozīts Ģenerālplāns, un norādījusi, kādā kārtībā ir veicami šādi vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma grozījumi, lai sabiedrībai būtu pienācīgas iespējas līdzdarboties grozījumu izstrādē un tai netiktu liegta informācija par strīdus detālplānojuma patieso mērķi – ne tikai detalizēt, bet arī papildināt Ģenerālplānā noteikto teritorijas plānoto (atļauto) izmantošanu. Tomēr, kā to pamatoti pārsūdzētajā spriedumā konstatējusi apgabaltiesa, arī pēc minētā Satversmes tiesas sprieduma pašvaldība nepielika pienācīgas pūles, lai nodrošinātu sabiedrības līdzdalības tiesības un tiesības uz informāciju teritorijas plānošanas procesā, joprojām faktiski cenšoties slēpt strīdus detālplānojuma patieso mērķi un tā izstrādei nepiemērojot tādu procedūru, kāda ir piemērojama teritorijas plānojuma grozījumu izstrādes gadījumā. Tādējādi, izstrādājot strīdus detālplānojuma otro redakciju, nav ievēroti teritorijas plānošanas pamatprincipi, un tas ir pietiekams pamats detālplānojuma atzīšanai par neatbilstošu Teritorijas plānošanas likuma, likuma „Par pašvaldībām” un Teritorijas plānojuma noteikumu normām. To, ka detālplānojuma neatbilstība teritorijas plānošanas principiem var būt pamats tā atzīšanai par neatbilstošu augstāka juridiskā spēka tiesību normām, atsaucoties uz Satversmes tiesas praksi, kasācijas sūdzībā ir atzinusi arī pati trešā persona.

Senāts arī neuzskata par pamatotu trešās personas viedokli, ka kopš Satversmes tiesas sprieduma lietā Nr. 2003-16-05 pieņemšanas ir mainījušies faktiskie vai tiesiskie apstākļi, kas šobrīd liek strīdus detālplānojuma izstrādes gaitā pieļautos procesuālos pārkāpumus uzskatīt par nebūtiskiem. Šajā sakarā Senāts jau atzina par nepamatotu trešās personas argumentu, ka strīdus detālplānojums ir ticis leģitimēts ar Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumiem. Tāpat attiecīgos pārkāpumus par nebūtiskiem pats par sevi nepadara apstāklis, ka kopš strīdus detālplānojuma pieņemšanas ir pagājuši vairāk nekā desmit gadi. Turklāt trešā persona kasācijas sūdzībā nekorekti atsaukusies uz Satversmes tiesas 2009.gada 13.februāra lēmumu par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-23-03, jo minētajā lēmumā Satversmes tiesa neatzina par atbilstošu pašvaldības rīcību saistībā ar līdzīga detālplānojuma izstrādi, bet gan atteicās vērtēt detālplānojuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām tiesiskās stabilitātes un paļāvības principu nodrošināšanas nolūkā.

[19] Trešā persona norāda, ka pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprināts detālplānojums un teritorijas plānojums ir normatīvie akti ar vienādu juridisko spēku, tāpēc administratīvā tiesa, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 104.panta trešo daļu, nevar atzīt detālplānojumu par neatbilstošu teritorijas plānojumam.

Taču šis arguments ir izteikts, to nesasaistot ar pārsūdzēto spriedumu, jo apgabaltiesa šādu secinājumu spriedumā nemaz nav izdarījusi.

Nenoliedzami, no normatīvo aktu juridiskā spēka hierarhijas viedokļa detālplānojums, kas apstiprināts pašvaldības saistošo noteikumu veidā, un teritorijas plānojums ir normatīvie akti ar vienādu juridisko spēku. Tomēr vienlaikus ņemams vērā, ka normatīvajos aktos, kas regulē teritorijas plānošanu, ir arī noteikta detālplānojuma un teritorijas plānojuma savstarpējā hierarhija no teritorijas plānošanas dokumentu hierarhijas viedokļa. Laika gaitā teritorijas plānošanas normatīvais regulējums ir mainījies, tāpēc dažādos laika periodos šāda hierarhija ir bijusi atšķirīga. Kā jau minēts, laikā, kad tika uzsākta strīdus detālplānojuma otrās redakcijas izstrāde, no Teritorijas plānošanas likuma 6.panta piektās daļas izrietēja, ka pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprinātam detālplānojumam bija vai nu jābūt saskanīgam ar augstāka līmeņa teritorijas plānošanas dokumentu – vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu, vai arī ar detālplānojumu varēja tikt grozīts teritorijas plānojums (taču tādā gadījumā detālplānojumam bija jābūt izstrādātam tādā pašā kārtībā kā teritorijas plānojumam). Attiecīgi, konstatējot, ka šajā lietā piemērojamais detālplānojums nav atbilstīgs tā izstrādes laikā spēkā esošajam teritorijas plānojumam, un vienlaikus konstatējot arī to, ka detālplānojums nav izstrādāts tādā procedūrā, kādā izstrādājams teritorijas plānojums, apgabaltiesai atbilstoši Administratīvā procesa likuma 104.panta trešajai daļai bija pamats strīdus detālplānojumu atzīt par neatbilstošu Teritorijas plānošanas likuma 6.panta piektajai un septītajai daļai, likuma „Par pašvaldībām” 45.panta otrajai daļai un Teritorijas plānojuma noteikumu 28.2.apakšpunktam, 31.punktam un 50.punktam.

Attiecīgi, tā kā apgabaltiesa pārsūdzētajā spriedumā konstatējusi pašvaldības saistošo noteikumu veidā apstiprināta detālplānojuma neatbilstību Ministru kabineta noteikumiem un likumam, tas ir, neatbilstību augstāka juridiskā spēka normatīvajiem aktiem (nevis tāda paša juridiskā spēka normatīvajiem aktiem), tiesas pieļautas kļūdas Administratīvā procesa likuma 104.panta trešās daļas piemērošanā nav konstatējamas.

**IV**

[20] Trešā persona kasācijas sūdzībā argumentē, ka apgabaltiesa izskatāmajā lietā nepareizi atrisinājusi tiesiskās paļāvības, noteiktības, stabilitātes un tiesiskuma principu kolīziju. Proti, trešās personas ieskatā, lietā priekšroka dodama tiesiskās paļāvības, noteiktības un stabilitātes principiem iepretim tiesiskuma principam – tas ir, lietā, pretēji apgabaltiesas atzītajam, ir jāpiemēro strīdus detālplānojums un līdz ar to jāatzīst strīdus būvatļauja par tiesisku.

Senāts turpmāk norādīto apsvērumu dēļ nesaskata apgabaltiesas pieļautas kļūdas, tiesai veicot minēto vispārējo tiesību principu svēršanu un salīdzināšanu un nosakot starp tiem prioritātes kārtību konkrētajā situācijā.

[21] Trešā persona norādījusi virkni iemeslu, kādēļ, tās ieskatā, tai bija tiesības paļauties uz strīdus detālplānojumu un kādēļ tiesiskās noteiktības un stabilitātes principu nodrošināšanas nolūkā lietā neesot pamata atteikties no detālplānojuma piemērošanas: uz detālplānojuma spēkā esību bija norāde zemesgabala iegādes brīdī spēkā esošajā Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumā, un arī Jūrmalas pilsētas domes izsniegtajā izziņā trešajai personai dome bija norādījusi uz zemesgabala apbūves iespējām, kas izriet tieši no strīdus detālplānojuma. Detālplānojuma tiesiskumu nebija apšaubījis arī atbildīgais ministrs un vides aizsardzības institūcijas, turklāt laikā, kad trešajai personai tika izsniegta strīdus būvatļauja, detālplānojums bija spēkā vairāk nekā desmit gadus. Trešā persona arī uzsver, ka faktiski neesot saskatāms, kādu aizskārumu līdzpieteicējiem rada strīdus būvatļauja, turpretim trešās personas tiesības un tiesiskās intereses ar strīdus būvatļaujas atcelšanu tikšot būtiski aizskartas, jo trešajai personai radīšoties lieli mantiskie zaudējumi.

[22] Senāts vispārīgi piekrīt trešajai personai: tas, ka brīdī, kad trešā persona vērsās iestādē ar iesniegumu par strīdus būvatļaujas izsniegšanu, strīdus detālplānojums bija spēkā jau visnotaļ ilgu laika periodu un no atbildīgajām iestādēm nebija norāžu par iespējamu detālplānojuma prettiesiskumu, ir viens no apstākļiem, kas ir jāņem vērā, vērtējot šajā lietā piemērojamo vispārējo tiesību principu sadursmi.

Tomēr tas pats par sevi nav izšķirošs, jo lietā ir ņemami vērā arī citi apstākļi, kas raksturo konkrēto situāciju. Tostarp, kā to pārsūdzētajā spriedumā jau ir iezīmējusi apgabaltiesa, lietā ņemams vērā arī tas, ka ne strīdus detālplānojuma izstrādes laikā, ne arī laikā, kad trešā persona iegādājās zemesgabalu un tai tika izsniegta strīdus būvatļauja, spēkā esošie Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumi – Ģenerālplāns un ar Jūrmalas pilsētas domes 2012.gada 11.oktobra saistošajiem noteikumiem Nr. 42 „Par Jūrmalas pilsētas Teritorijas plānojuma grafiskās daļas, teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu apstiprināšanu” apstiprinātais teritorijas plānojums – zemesgabalā nepieļāva tādu būvniecību, kādu paredz strīdus būvatļauja – proti, daudzdzīvokļu dzīvojamo māju ar 3,5 un 5,5 stāviem būvniecību. Citiem vārdiem, attiecīgo būvniecību nemaz nepieļāva tāds teritorijas plānošanas dokuments, kurš no teritorijas plānošanas dokumentu hierarhijas viedokļa ir hierarhiski augstāks par detālplānojumu un kuru ar detālplānojumu ir pieļaujams grozīt vienīgi izņēmuma gadījumā (tas ir, ja tā izstrādē ir ievērota īpaša kārtība).

Minētā iemesla dēļ trešajai personai vajadzēja pievērst īpašu uzmanību tam, vai strīdus detālplānojuma (kas faktiski ir vienīgais pamats tādas būvniecības, kādu vēlas īstenot trešā persona, pieļaujamībai) izstrādē ir ievērota šāda īpaša kārtība. Tā tas vēl jo vairāk ir tādēļ, ka Satversmes tiesa 2004.gada 9.marta spriedumā lietā Nr. 2003-16-05 jau bija vērtējusi strīdus detālplānojuma (tobrīd – tā pirmajā redakcijā) atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, norādot, kādi pārkāpumi ir pieļauti detālplānojuma izstrādē un kā tas būtu izstrādājams, lai atbilstu teritorijas plānošanas pamatprincipiem. Tālab Satversmes tiesa jau bija devusi vispārsaistošas norādes tam, kā ir jāizstrādā strīdus detālplānojums, lai tas atbilstu augstāka juridiskā spēka tiesību normām, un trešajai personai bija iespējams izvērtēt, vai šīs norādes ir ņemtas vērā, izstrādājot detālplānojuma otro redakciju. Attiecīgi apstāklis, ka ne atbildīgais ministrs, ne vides aizsardzības institūcijas nebija saskatījušas strīdus detālplānojuma neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām un arī Satversmes tiesā par detālplānojumu nebija ierosināta lieta, pats par sevi nav pietiekams, lai atzītu, ka trešajai personai zemesgabala iegādes vai iesnieguma par būvatļaujas izsniegšanu iesniegšanas iestādē brīdī objektīvi nevarēja rasties nekādas saprātīgas šaubas par strīdus detālplānojuma tiesiskumu.

Šajā sakarā arī jāņem vērā, ka, kamēr trešajai personai izsniegtā būvatļauja nebija stājusies spēkā, trešajai personai jebkurā gadījumā nepiemita tiesiskā paļāvība uz to, ka tā varēs veikt tieši tādu būvniecību, kādai tā lūgusi izsniegt strīdus būvatļauju, jo trešajai personai vajadzēja rēķināties ar to, ka būvatļaujas pārsūdzības gadījumā administratīvā tiesa, pārbaudot būvatļaujas tiesiskumu, vērtēs trešās personas būvieceres atbilstību visiem tiem būvniecību un vides aizsardzību regulējošajiem normatīvajiem aktiem, par kuriem būs izteikti iebildumi pieteikumā tiesai, tostarp, ja būs izteikti attiecīgi argumenti, tiesa vērtēs arī lietā piemērojamo tiesību normu (arī pašvaldības saistošo noteikumu veidā pieņemta detālplānojuma) atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Citiem vārdiem, kamēr jautājums par trešās personas iecerētās būvniecības pieļaujamību nebija galīgi noslēdzies ar spēkā stājušos būvatļauju, trešajai personai vajadzēja apzināties, ka nav izslēgta iespēja, ka attiecīga strīda gadījumā strīdus detālplānojuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, ievērojot administratīvajai tiesai Administratīvā procesa likuma 104.panta trešajā daļā noteikto kompetenci, vērtēs administratīvā tiesa lietas par trešajai personai izsniegtās būvatļaujas tiesiskumu ietvaros, un ka tiesvedības rezultātā strīdus detālplānojums var tikt atzīts par nepiemērojamu un attiecīgi strīdus būvatļauja – par prettiesisku. Šajā aspektā par nepamatotu arī atzīstama trešās personas atsaukšanās uz tiesiskās stabilitātes un noteiktības principu pārkāpumiem, jo administratīvais process par trešajai personai izsniegto būvatļauju galīgi noslēdzas tikai šajā lietā, tālab paļāvība uz situācijas nemainīgumu vēl nemaz nav bijusi nodibināta (sal. *Senāta 2011.gada 12.septembra lēmuma lietā Nr. SKA-603/2011 (A42554307) 11.punkts*).

[23] Turklāt ņemams vērā, ka izskatāmajā lietā ir strīds par tādu būvatļauju, kas trešajai personai izsniegta tikai 2016.gadā – proti, lietā ir strīds par tādām no būvatļaujas izrietošām būvniecības tiesībām, kas trešajai personai piemīt salīdzinoši neilgu laika posmu un kuras trešā persona vēl nav paguvusi izmantot, jo strīdus būvatļauja ir tikusi pārsūdzēta un līdz ar pieteikuma iesniegšanu tiesā tās darbība ir tikusi apturēta. Citiem vārdiem, šajā lietā vērtējamā situācija atšķiras no situācijām, kurās ir strīds par tādām no būvatļaujas izrietošām tiesībām, kas personai ir bijušas jau ilgstoši un kuras tā jau sākusi izmantot (vai pat pilnībā izmantojusi), un kurās attiecīgi lielāks svars ir piešķirams tieši būvatļaujas adresāta tiesiskās paļāvības aizsardzībai (sal., piemēram, *Senāta 2015.gada 29.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-77/2015 (A420580211) 12., 16. un 17.punkts, 2019.gada 18.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-65/2019 (ECLI:LV:AT:2019:1018.A420418214.2.S) 13.punkts un 2020.gada 28.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-161/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0428.A420306915.5.S) 15.punkts, kuros vērtēts jautājums par būvatļaujas adresāta tiesisko paļāvību strīda par būvatļaujas derīguma termiņa pagarināšanu gadījumā*).

Šajā sakarā trešā persona kasācijas sūdzībā argumentē, ka apgabaltiesa pārsūdzētajā spriedumā nepamatoti esot noliegusi saikni starp strīdus būvatļauju un citai personai 2008.gada 23.septembrī izsniegto būvatļauju dzīvojamā un sabiedriskā kompleksa ēkas Nr. 1 nulles cikla būvniecībai zemesgabalā, kas 2015.gada 11.septembrī pārreģistrēta uz trešās personas vārda (*lietas 1.sēj. 99.–104.lp*.). Proti, ar strīdus būvatļauju pēc būtības esot grozīta 2008.gada 23.septembra būvatļauja, bet jauna administratīvā akta formā strīdus būvatļauja esot pieņemta tikai tāpēc, ka tās izsniegšanas laikā spēkā esošās Būvniecības likuma normas nepieļāva 2008.gada 23.septembra būvatļaujas grozīšanu tādā veidā, kā to vēlējās trešā persona.

Vērtējot trešās personas argumentus par abu būvatļauju saistību, apgabaltiesa pārsūdzētajā spriedumā, kā arī 2017.gada 5.septembra lēmumā ir atzinusi, ka strīdus būvatļauja nav vērtējama kopsakarā ar 2008.gada 23.septembra būvatļauju, jo, kaut arī Būvniecības likuma 16.pants 2008.gada 23.septembra būvatļaujas uz trešo personu pārreģistrācijas brīdī pieļāva veikt izmaiņas būvprojektā attiecībā uz būves novietojumu, ēkas būvapjomu un ēkas fasādes risinājumu jau esoša būvniecības procesa ietvaros (ievērojot tiesību normā noteiktos ierobežojumus), tomēr trešā persona pati izvēlējās nevis veikt izmaiņas esošajā būviecerē, bet gan izstrādāt jaunu būvprojektu. Tālab trešā persona līdz ar šajā lietā aplūkojamās būvieceres būvniecības dokumentācijas izstrādi uzsāka jaunu būvniecības procesu, un šā administratīvā procesa ietvaros trešajai personai izsniegtā strīdus būvatļauja ir jauns administratīvais akts, nevis 2008.gada 23.septembra būvatļaujas turpinājums. Attiecīgi tam, kāda ir abu būvieceru savstarpējā līdzība un atšķirības, proti, tam, ka saskaņā ar trešās personas norādīto strīdus būvatļauja lielā mērā ir līdzīga 2008.gada 23.septembra būvatļaujai, nav tiesiskas nozīmes.

Trešā persona kasācijas sūdzībā nav norādījusi nevienu argumentu, kādēļ minētie apgabaltiesas secinājumi būtu nepareizi, bet ir vienīgi atsaukusies uz apsvērumiem par abu būvatļauju savstarpējo saistību, kas norādīti apgabaltiesai sniegtajos papildu paskaidrojumos. Tomēr šajā sakarā uzsverams, ka kasācijas instances tiesa vēlreiz nepārskata lietu pēc būtības, bet vienīgi izvērtē, vai zemākas instances tiesa ir pareizi piemērojusi tiesību normas. Tālab situācijā, kad kasators nav norādījis uz konkrētiem zemākas instances tiesas spriedumā pieļautiem materiālo vai procesuālo tiesību normu pārkāpumiem, bet vienīgi vispārīgi iebildis pret zemākas instances tiesas secinājumiem, atkārtojot jau lietas izskatīšanas pēc būtības stadijā paustos apsvērumus, šādi kasatora argumenti nevar būt pamats pārsūdzētā sprieduma atcelšanai.

[24] Minētā iemesla dēļ nepamatoti ir arī trešās personas argumenti par apgabaltiesas pieļautiem pārkāpumiem pierādījumu novērtēšanā, kā arī par objektīvās izmeklēšanas principa pārkāpumu. Proti, trešā persona argumentē, ka apgabaltiesa neesot devusi nekādu novērtējumu tam, ka trešā persona bija uzsākusi būvieceres īstenošanu, kā arī tam, ka trešajai personai bija lieli izdevumi par zemesgabala un sākotnējās būvieceres iegādi.

Aplūkojot trešās personas apgabaltiesai iesniegtās izdrukas no būvdarbu žurnāla, kuras apgabaltiesa nepievienoja lietas materiāliem un nosūtīja atpakaļ trešajai personai (*pieejamas Tiesu informācijas sistēmā ieskenētā veidā*), Senāts konstatē, ka tās attiecas uz 2008.gada 23.septembra būvatļauju, kas 2015.gada 11.septembrī pārreģistrēta uz trešās personas vārda. Tālab apgabaltiesa pamatoti tās nevērtēja, atzīstot par nesaistītām ar šajā lietā izvērtējamo būvatļauju. Tāpat strīdus būvatļaujas tiesiskuma un trešās personas paļāvības uz strīdus būvatļauju izvērtējuma kontekstā nav izšķirošanas nozīmes tam, kādus finanšu resursus trešā persona ieguldījusi, iegādājoties zemesgabalu un sākotnējo būvieceri (kuras realizēšanai 2008.gada 23.septembrī izsniegta būvatļauja) – šādi izdevumi paši par sevi neliecina par to, ka trešā persona būtu paļāvusies tieši uz tādas būvieceres realizēšanu, par kādu ir strīds šajā lietā. Trešajai personai nav liegta iespēja zemesgabalu izmantot tādas būvieceres realizēšanai, kādu pieļauj strīdus detālplānojums, ciktāl tas atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām, un, ja attiecīgā būvatļauja un normatīvie akti to vēl pieļauj, tādas būvieceres realizēšanai, kurai izsniegta 2008.gada 23.septembra būvatļauja. Tāpēc šiem trešās personas veiktajiem ieguldījumiem nav tiešas korelācijas ar trešās personas paļāvību tieši uz strīdus būvatļauju.

[25] Trešā persona kasācijas sūdzībā arī norādījusi, ka Satversmes tiesa lietā ar līdzīgiem apstākļiem tiesiskās paļāvības un stabilitātes principu nodrošināšanas nolūkā atteicās vērtēt jau ilgstoši spēkā esoša detālplānojuma atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām (sk. *Satversmes tiesas 2009.gada 13.februāra lēmumu par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-23-03*). Atbildot uz minēto argumentu, Senāts uzsver, ka vispārējo tiesību principu kolīzijas risināšana ir atkarīga no katras konkrētās lietas individuālajiem apstākļiem. Tāpēc, kaut arī Satversmes tiesas lietā Nr. 2008-23-03 konstatētie apstākļi vairākos aspektos patiešām ir līdzīgi izskatāmās lietas apstākļiem, tomēr jāņem vērā, ka minētajā lietā bija arī no izskatāmās lietas atšķirīgi apstākļi, kuriem attiecīgajā lietā Satversmes tiesa piešķīra izšķirošu nozīmi. Proti, lietā Nr. 2008-23-03 Satversmes tiesa citstarp ņēma vērā to, ka, pamatojoties uz minētajā lietā apstrīdēto detālplānojumu, vairākas personas jau bija veikušas būvniecību, tāpēc secināja, ka atsevišķos apstrīdētā detālplānojuma teritorijā ietilpstošos zemesgabalos būs ļoti grūti atjaunot to situāciju, kāda pastāvēja pirms detālplānojuma spēkā stāšanās un tam sekojošo lēmumu izpildes, bet atsevišķos gadījumos – pat neiespējami (*sprieduma 13.punkts*). Savukārt izskatāmajā lietā, kā jau minēts, būvniecība zemesgabalā vēl nav veikta, jo tās realizēšanai izsniegtās būvatļaujas tiesiskums ir tieši šīs lietas priekšmets. Tāpēc izskatāmajā lietā tiesiskuma principa un vides aizsardzības interešu nodrošināšanai ir iespējams piešķirt lielāku svaru nekā tiesiskās noteiktības, stabilitātes un paļāvības principiem (jo īpaši ņemot vērā jau iepriekš norādītos apstākļus, kas apliecina, ka trešās personas paļāvībai uz strīdas detālplānojuma piemērošanu izskatāmajā situācijā nav dodama priekšroka), lietā atturoties no strīdus detālplānojuma piemērošanas.

[26] Trešā persona arī norādījusi, ka izskatāmajā lietā faktiski nemaz neesot saskatāms, kādu aizskārumu līdzpieteicējiem rada strīdus būvatļauja. Šajā sakarā trešā persona atkārtoti uzsver, ka sabiedrībai, tostarp līdzpieteicējiem, strīdus detālplānojuma spēkā esības laikā vairākkārt bija iespējams pret to iebilst, un, to nedarot, līdzpieteicēji iespēju izmantot savas līdzdalības tiesības esot zaudējuši.

Šie trešās personas argumenti ir iekšēji pretrunīgi. Proti, trešā persona kasācijas sūdzībā nav argumentējusi, ka līdzpieteicējiem nebūtu subjektīvo tiesību iesniegt konkrēto pieteikumu vides aizsardzības interesēs, tāpēc būtībā trešā persona nav noliegusi iespējamo vides tiesību aizskārumu, kas sabiedrībai var rasties no strīdus būvatļaujas izrietošo būvniecības tiesību īstenošanas rezultātā. Kā jau šajā spriedumā noskaidrots, izskatāmajā lietā ir pārkāptas sabiedrības līdzdalības tiesības strīdus detālplānojuma izstrādē, tostarp sabiedrība nav tikusi informēta par detālplānojuma patieso mērķi. Senāta praksē jau iepriekš atzīts, ka tiesības uz labvēlīgu vidi ietver arī sabiedrības līdzdalības tiesības, tāpēc vides tiesību aizskārums var tikt konstatēts arī tad, ja konstatējams, ka ar vides aizsardzību saistītu lēmumu pieņemšanā nav nodrošināts vides aizsardzību regulējošo tiesību normu prasībām atbilstošs sabiedrības līdzdalības process (sal. *Senāta 2018.gada 26.janvāra lēmuma lietā Nr. SKA-757/2018 (ECLI:LV:AT:2018:0126.SKA075718.4.L) 8.–11.punkts*). Tāpēc par nepamatotu atzīstams trešās personas uzskats, ka neesot saskatāms ar strīdus būvatļauju radīts tiesību vai tiesisko interešu aizskārums – apgabaltiesa ir konstatējusi sabiedrības vides tiesību aizskārumu, un tam šajā spriedumā piekritis arī Senāts.

Nevar arī piekrist tam, ka līdzpieteicēji zaudējuši tiesības iebilst pret strīdus detālplānojuma izstrādes procesu tāpēc, ka attiecīgus iebildumus nebija izteikuši agrāk. Senāts šajā spriedumā jau ir detalizēti izskaidrojis, ka tiesiskais regulējums pieļauj iebildumus pret tāda detālplānojuma, kas pieņemts pašvaldības saistošo noteikumu veidā, neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, izteikt arī administratīvās lietas par konkrētas būvatļaujas tiesiskumu ietvaros. Tāpēc tam, ka līdzpieteicēji iebildumus nebija izteikuši agrāk, nav tiesiskas nozīmes. Arī tas, ka līdzpieteicēji iebildumus par strīdus detālplānojumu teorētiski varēja izteikt arī Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojumu, kuros ir norāde uz strīdus detālplānojuma spēkā esību, izstrādes gaitā, nemazina sabiedrības tiesību aizskārumu, nenodrošinot pienācīgas līdzdalības tiesības tieši detālplānojuma izstrādes procesā. Tā kā detālplānojuma izstrādes process faktiski turpina teritorijas plānošanas procesu, tad sabiedrībai līdzdalības tiesības ir nodrošināmas arī tieši detālplānojuma izstrādes procesā.

[27] Tādējādi, ievērojot konkrētajā lietā konstatētos apstākļus, apgabaltiesa pamatoti atzinusi, ka izskatāmajā gadījumā tiesiskuma principam un vides aizsardzības interešu nodrošināšanai dodama priekšroka iepretim tiesiskās paļāvības, stabilitātes un noteiktības principiem, lietā atturoties no strīdus detālplānojuma piemērošanas un attiecīgi – atzīstot strīdus būvatļauju par prettiesisku.

**V**

[28] Rezumējot minēto, pārsūdzētais apgabaltiesas spriedums atstājams negrozīts, bet trešās personas kasācijas sūdzība noraidāma.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta pirmās daļas 1.punktu un 351.pantu, Senāts

**nosprieda**

Atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2018.gada 29.maija spriedumu, bet akciju sabiedrības „CCDU Jurmala” kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.