**Kritērija „pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos norādītajās esošās apbūves teritorijās ar izbūvētu infrastruktūru” interpretācija mikrolieguma veidošanā**

1. Ministru kabineta 2012.gada 18.decembra noteikumu Nr. 940 „Noteikumi par mikroliegumu izveidošanas un apsaimniekošanas kārtību, to aizsardzību, kā arī mikroliegumu un to buferzonu noteikšanu” 23.2.apakšpunktā lietotais jēdziens „teritorijas plānošanas dokumentos norādītā esošā apbūves teritorija” apzīmē teritorijas plānošanas dokumentos iezīmētās teritorijas, kurās šobrīd ir atļauta apbūve, proti, teritorijas, kuras ir norādītas teritorijas plānošanas dokumentos kā apbūves teritorijas. Tāpēc minētās normas piemērošanā nav izšķirošas nozīmes tam, vai pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentos norādītajā attiecīgajā apbūves teritorijā ir konstatējama faktiska apbūve.

2. Mikroliegumu izveidošanas process nav instruments, ar kuru risināt tos jautājumus, kas bija risināmi teritorijas plānošanas procesā. Tāpēc, ja vien nav konstatējami kādi īpaši apstākļi, kuru dēļ uzskatāms, ka teritorijas plānošanas procesā izdarītie secinājumi par attiecīgās teritorijas apbūves iespējām ir kļuvuši nepamatoti (un attiecīgi liegums izveidot mikroliegumu radītu nesamērīgu vides aizsardzības interešu aizskārumu), pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos norādītajās esošās apbūves teritorijās ar izbūvētu infrastruktūru mikroliegums nav izveidojams.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2019.gada 18.marta**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420206216, SKA-246/2019**

[ECLI:LV:AT:2019:0318.A420206216.5.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI:LV:AT:2019:0318.A420206216.5.S)

Tiesa šādā sastāvā: senatores Ieva Višķere, Vēsma Kakste, Veronika Krūmiņa

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz biedrības „Vides aizsardzības klubs” pieteikumu par Valsts meža dienesta 2016.gada 8.aprīļa lēmuma atcelšanu un pienākuma uzlikšanu Valsts meža dienestam izdot labvēlīgu administratīvo aktu, sakarā ar biedrības „Vides aizsardzības klubs” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 18.aprīļa spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Pieteicēja biedrība „Vides aizsardzības klubs” vērsās Valsts meža dienesta Rīgas reģionālajā virsmežniecībā ar lūgumu izveidot mikroliegumu īpaši aizsargājama biotopa Mežaines piejūras kāpas aizsardzībai Garkalnes novada Garkalnes pagasta Berģu ciemā 5,69 ha platībā trešajām personām SIA „Rene Finance”, [pers. A] un [pers. B] piederošajos nekustamajos īpašumos (turpmāk arī – strīdus teritorija).

Ar Valsts meža dienesta Rīgas reģionālās virsmežniecības 2016.gada 8.februāra lēmumu Nr. VM5.7-4/96 nolemts izveidot pieteicējas lūgto mikroliegumu.

Nepiekrītot minētajam lēmumam, trešās personas to apstrīdēja.

Ar Valsts meža dienesta 2016.gada 8.aprīļa lēmumu Nr. VMD9-3/313 nolemts atcelt Valsts meža dienesta Rīgas reģionālās virsmežniecības 2016.gada 8.februāra lēmumu. Minētajā lēmumā secināts, ka sākotnējais lēmums neatbilst Ministru kabineta 2012.gada 18.decembra noteikumu Nr. 940 „Noteikumi par mikroliegumu izveidošanas un apsaimniekošanas kārtību, to aizsardzību, kā arī mikroliegumu un to buferzonu noteikšanu” (turpmāk – Mikroliegumu noteikumi) 23.1. un 23.2.apakšpunktam, jo mikrolieguma teritorija pārklājas ar elektrisko tīklu gaisvadu līnijas ekspluatācijas aizsargjoslu un atrodas Garkalnes novada teritorijas plānojumā 2013.–2024.gadam noteiktajā savrupmāju apbūves teritorijā (DzsS1) ar izbūvētu infrastruktūru.

[2] Pieteicēja vērsās Administratīvajā rajona tiesā ar pieteikumu par tāda labvēlīga administratīva akta izdošanu, ar kuru strīdus teritorijā tiktu noteikts mikroliegums.

[3] Administratīvā apgabaltiesa, izskatījusi lietu apelācijas kārtībā, ar 2017.gada 18.aprīļa spriedumu pieteikumu noraidīja. Apgabaltiesas spriedums, ievērojot pievienošanos rajona tiesas sprieduma motīvu daļai, pamatots ar turpmāk norādītajiem apsvērumiem.

[3.1] Izskatāmās lietas ietvaros pārbaudāms, vai Valsts meža dienests pamatoti secinājis, ka strīdus teritorijā atbilstoši Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunktam nevar veidot mikroliegumu. Saskaņā ar minēto normu mikroliegumu neveido pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos norādītajās esošās apbūves teritorijās ar izbūvētu infrastruktūru.

[3.2] Lietā pastāv strīds, vai atbilstoši minētajai normai par esošās apbūves teritoriju uzskatāma tāda teritorija, kurā jau faktiski ir apbūve, vai tāda teritorija, kura teritorijas plānošanas dokumentos ir norādīta kā apbūves teritorija (neatkarīgi no tā, vai šajā teritorijā faktiski jau ir apbūve).

[3.3] Strīdus teritorija atrodas Berģu ciemā un Upesciemā kvartālā starp Pērses ielu, Lietus ielu, Gunāra ielu un Mašēnu ezeru. Lietā nav strīda, ka šī teritorija atbilstoši Garkalnes novada teritorijas plānojumam atrodas savrupmāju apbūves teritorijā (DzS1), kuras galvenais izmantošanas veids ir savrupmāju un dvīņu māju apbūve. Tāpat lietā nav strīda, ka strīdus teritorijā vēl nav faktiski esošas apbūves, tomēr Garkalnes novada būvvalde ir izsniegusi būvatļaujas.

[3.4] Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunkts paredz ierobežojumu mikrolieguma noteikšanai. Konstatējot šajā tiesību normā paredzētā šķēršļa esību, ir pamats atteikumam izveidot mikroliegumu.

No minētās normas neizriet, ka ar jēdzienu „esošās apbūves teritorijas” jāsaprot tikai tādas apbūves teritorijas, kur gruntsgabals jau ir faktiski apbūvēts. Ministru kabineta 2013.gada 30.aprīļa noteikumos Nr. 240 „Vispārīgie teritorijas plānošanas, izmantošanas un apbūves noteikumi” (turpmāk – noteikumi Nr. 240) nav paredzēts, ka teritorijas plānojumā būtu atsevišķi izdalāmas esošās apbūves teritorijas ar jau faktisku apbūvi un plānotās apbūves teritorijas. Turklāt Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunkta mērķis ir neveidot mikroliegumu tādā apbūves teritorijā, kurā ir uzsākta šīs teritorijas attīstīšana saskaņā ar tai paredzēto atļauto izmantošanu. Par to liecina minētā apakšpunkta teikuma otrā daļa, saskaņā ar kuru apbūves teritorijā ir jābūt izbūvētai infrastruktūrai. Tas nozīmē, ka pašvaldības teritorijas plānojumā iekļautajās apbūves teritorijās, kurās infrastruktūra vēl nav izbūvēta, jeb neapgūtās apbūves zemēs mikrolieguma veidošana ir atļauta.

[3.5] No lietas materiāliem konstatējams, ka piekļūšana zemes vienībām, kuras ietilpst strīdus teritorijā, tiek nodrošināta pa Pērses ielu, kas Garkalnes novada ielu shēmā apzīmēta kā ciema nozīmes ceļš (pieejams *http://www.garkalne.lv/terpl/).* Tādējādi strīdus zemes vienībām piekļaujas ceļš, kas nodrošina piekļūšanu pie katras zemes vienības. Turklāt jāņem vērā, ka transporta infrastruktūra uzbūvēta arī ap plānotā mikrolieguma teritoriju, piemēram, Lietus iela un Saktas iela, kas tieši nepiekļaujas strīdus nekustamajiem īpašumiem, bet, vērtējot apkārtnes teritoriju kopumā, secināms, ka konkrētajā pašvaldības teritorijā ir izveidoti ciema un vietējās nozīmes ceļi. Ņemot vērā minēto, atzīstams, ka plānotā mikrolieguma teritorijā ir izbūvēta transporta infrastruktūra.

Pieteicēja uzskata, ka faktiski dabā nekāda infrastruktūra nav izbūvēta, jo Pērses iela ir veidojusies vairāku gadu garumā un ir ar smilts-grants segumu. Tāpat pieteicēja norāda, ka Nekustamā īpašuma valsts kadastra informācijas sistēmā strīdus zemes vienībām arī esot norādīts tāds to lietošanas mērķis, kas atbilst Ministru kabineta 2006.gada 20.jūnija noteikumu Nr. 496 „Nekustamā īpašuma lietošanas mērķu klasifikācija un nekustamā īpašuma lietošanas mērķu noteikšanas un maiņas kārtība” (turpmāk – noteikumi Nr. 496) 14.1punktam „neapgūta apbūves zeme”, tātad zeme, kurai nav izbūvēta infrastruktūra.

Tomēr faktam, ka iela ir izveidojusies jau pirms vairākiem gadiem, nav nekādas nozīmes. Būtiski ir tas, lai iela pastāvētu un nodrošinātu piekļūšanas iespējas apbūvējamiem zemesgabaliem. Par to, ka iela dabā pastāv, starp lietas dalībniekiem strīda nav. Taču fakts, ka strīdus zemesgabaliem bijis norādīts lietošanas mērķis „neapgūta apbūves zeme”, var neapliecināt faktisko situāciju dabā. Turklāt lietošanas mērķa noteikšanu vai maiņu var ierosināt arī valsts vai pašvaldības institūcija.

Tāpat konkrētajā gadījumā ir iespējams secināt, ka Pērses ielā ir izbūvēti inženiertīkli gāzes apgādei un elektroapgādei. Proti, no teritorijas plānojuma Berģu ciema funkcionālā zonējuma konstatējams, ka gar Pērses ielu strīdus teritorijai pretējā ielas pusē ierīkota 20 kilovoltu elektrolīnija, kā arī ierīkoti transformatori Lietus ielas un Pērses ielas krustojumā un blakus Pērses ielas un Karpu ielas krustojumam (materiāls pieejams *http://www.garkalne.lv/terpl*/). Tādējādi ar lietas materiāliem apstiprinās fakts, ka blakus plānotā mikrolieguma teritorijai (ielas pretējā pusē) atrodas energoapgādes objekti – ir izbūvētas elektroenerģijas pieslēguma iespējas, proti, ir izveidota enerģētikas infrastruktūra. Tam, ka vēl šobrīd pašos strīdus nekustamajos īpašumos nav uzsāktas nekādas citas būvniecības darbības, nav nozīmes (apskatot lietā esošās būvatļaujas, redzams, ka vēl līdz pat 2017.gada 22.oktobrim SIA „Rene Finance” ir tiesības veikt projektēšanu. Tas nozīmē, ka būvniecības darbi sāksies tikai vēlāk).

Nav pamata uzskatīt, ka atbilstoši Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunktam izbūvētai infrastruktūrai jāatrodas tieši plānotā mikrolieguma teritorijā. Mikroliegumu noteikumu 13.punkts noteic iestādes pienākumu izvērtēt pašvaldības teritorijas plānojumā paredzēto atļauto zemes izmantošanu plānotā mikrolieguma teritorijā. Tātad Valsts meža dienestam mikrolieguma teritorija jāskata kopumā un jāizvērtē tās vieta un nozīme visā pašvaldības teritorijā. Līdz ar to, ja ap plānotā mikrolieguma teritoriju ir izveidoti ceļi, izbūvēti elektrotīkli un apkārt atrodas apbūvētas zemes vienības, tas vien liecina, ka norādīto teritoriju plānots attīstīt atbilstoši teritorijas plānojumā atļautai izmantošanai. Šajā gadījumā būtiskākais ir tas, ka teritorijas plānojumā strīdus teritorija ir noteikta kā apbūves teritorija, kurā izveidotā infrastruktūra ļauj uzsākt būvniecības darbus strīdus zemes vienībās.

[3.6] Apkopojot minēto, secināms, ka plānotajā mikrolieguma teritorijā ir izbūvēti infrastruktūras objekti, proti, ir izbūvēts ciema nozīmes ceļš, kas nodrošina piekļuvi pie zemes vienībām, un izbūvēti inženiertīkli elektroapgādei. Plānotā mikrolieguma teritorija ir ieskauta apbūves kvartālā ar izbūvētu infrastruktūru. Tādējādi zemes vienības ir pilnvērtīgas apbūves zemes, kuras tūlīt iespējams apbūvēt un pirms tam nav nepieciešams izveidot infrastruktūras objektus, kuru izveide nav atkarīga vienīgi no zemes īpašnieka. Līdz ar to mikrolieguma izveidošanai strīdus teritorijā nav pamata.

[3.7] Turklāt, pat ja vērtētu jautājumu par mikrolieguma izveidošanu, jāņem vērā, ka atbilstoši Mikroliegumu noteikumu 17.punktam atbildīgā institūcija, pieņemot lēmumu par mikrolieguma izveidošanu, izvērtē pašvaldības un zemes īpašnieka vai, ja tāda nav, nomnieka vai tiesiskā valdītāja viedokli un sabiedrībai nozīmīgas sociālās vai ekonomiskās intereses.

Saskaņā ar Teritorijas attīstības plānošanas likuma 2.pantu jau teritorijas attīstības plānošanas procesā tiek saskaņoti ekonomiskie, sociālie un vides aspekti. Līdz ar to nekustamo īpašumu īpašniekiem rodas tiesiska paļāvība, ka norādītie aspekti teritorijas attīstības procesā tikuši izvērtēti un saskaņoti.

Pieteicēja ir pamatoti norādījusi, ka arī pēc teritorijas plānojuma apstiprināšanas var būt nepieciešamība pārvērtēt konkrētajā teritorijā esošās dabas vērtības un pieņemt lēmumus, kas vērsti uz dabas vērtību saglabāšanu. Tomēr, izlemjot šādus jautājumus, likumdevējs uzlicis pienākumu atbildīgai iestādei katrā gadījumā izvērtēt sabiedrībai nozīmīgas sociālās vai ekonomiskās intereses.

Izvērtējot lietā konstatētos apstākļus par biotopam izvirzāmajām prasībām, konkrētā biotopa kvalitāti, ekspertu pausto, ka strīdus teritorijā esošā kāpa ir atzīstama par cilvēku saimnieciskās darbības rezultātā daļēji pārveidotu veidojumu, kā arī konkrētās teritorijas izvēle mikroliegumam ir diskutabla, jo biotopa pastāvēšana atbilstošā kvalitātē antropogēnās slodzes un apkārtējās teritorijas attīstības dēļ nav ilgtspējīga, kā arī to, ka pieteicēja nav ierosinājusi veidot mikroliegumu plašākā teritorijā, kur konkrētais biotops sastopams augstākā kvalitātē, secināms, ka teritorijas attīstības plānošanas procesā pašvaldība izvērtējusi tās teritorijā esošās dabas vērtības un to aizsardzības un saglabāšanas nepieciešamību.

Pieteicēja nav norādījusi uz īpašiem apstākļiem, kas liecinātu par plānotā mikrolieguma teritorijā esošo dabas vērtību un to kvalitātes nozīmīgumu vai atšķirību un kuru aizsardzība ir īpaši nepieciešama. Turklāt ierosinājums izveidot mikroliegumu iesniegts laikā, kad trešās personas sākušas veikt darbības, lai īstenotu savas būvniecības ieceres. Tādējādi konkrētajā gadījumā saskatāms pieteicējas nolūks caur apsaimniekošanas nosacījumiem aprobežot zemes īpašnieku tiesības izmantot savu īpašumu, ierosinot noteikt, ka teritorija izmantojama tikai rekreācijai un izglītošanai.

[3.8] Tāpat Valsts meža dienests pamatoti secinājis, ka mikrolieguma izveidošana neatbilst samērīguma principam, jo ievērojami ierobežotu īpašumtiesību izmantošanu.

Strīdus teritorija jau 2009.gadā tika atzīta par apbūves teritoriju, proti, jaukto darījumu un dzīvojamās apbūves teritoriju, savukārt ar teritorijas plānojumu 2013.–2024.gadam teritorijas izmantošanas veids mainīts uz mazāk intensīvu – savrupmāju apbūves teritoriju. Tāpat trešajām personām ir izsniegtas būvatļaujas strīdus teritoriju apbūvei. Tādējādi trešajām personām konkrētajā gadījumā ir konstatējama aizsardzības vērta tiesiskā paļāvība uz to, ka zemes vienības ir iespējams izmantot savrupmāju apbūvei.

Tāpat ir konstatējams, ka konkrētajā gadījumā, mikrolieguma izveidošana varētu nonākt pretrunā ar sabiedrības interesēm, jo izveidošanas rezultātā tiktu liegta iespēja attīstīt un nodrošināt Berģu ciemu ar nepieciešamajām inženierkomunikācijām – centralizētiem kanalizācijas tīkliem. Proti, no interneta vietnē [*www.garkalne.lv*](http://www.garkalne.lv) pieejamās informācijas konstatējams, ka ziemeļaustrumu daļā no ierosinātā mikrolieguma atrodas blīvi apbūvēta savrupmāju teritorija, kurai šobrīd nav nodrošināti centralizēti kanalizācijas tīkli. Tāpat arī Mašēnu ezera ziemeļaustrumu daļā ir apstiprināts detālplānojums, kas citstarp paredz savrupmāju apbūvi un pieslēgumu centralizētiem tīkliem, kurus nākotnē plānots izbūvēt pa Pērses ielu. Tādējādi mikrolieguma izveidošanas gadījumā turpmāka būvniecība gar Pērses ielu būtu neiespējama. Savukārt centralizēto kanalizācijas tīklu izveidei Berģu ciemā ir ievērojama nozīme vides prasību nodrošināšanā. Līdz ar to, izveidojot mikroliegumu, trešo personu tiesību ierobežojums būtu lielāks, nekā sabiedrības iegūtais labums. Turklāt, atļaujot apbūvi, pašvaldībai ir iespējas, izsniedzot būvatļaujas, normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā izvirzīt nosacījumus būvju atrašanās vietai (piemēram, paredzot, ka būvei jāatrodas sliktākas kvalitātes biotopa teritorijā, nemainot zemes reljefu, neizcērtot vērtīgākos kokus u.tml.), būvdarbu veikšanai, kas vērsti uz konkrētajā īpašumā esošo dabas vērtību saglabāšanu ar mazāk ierobežojošiem līdzekļiem.

[3.9] Ņemot vērā minēto, pieteikums atzīstams par nepamatotu un ir noraidāms.

[4] Pieteicēja iesniegusi kasācijas sūdzību par minēto spriedumu.

Kasācijas sūdzībā pieteicēja norādījusi, ka, tās ieskatā, Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunkts piemērojams vienīgi tādās situācijās, kurās teritorijas plānošanas dokumentos norādītajās apbūves teritorijās pastāv faktiska (dabā eksistējoša) apbūve ar izbūvētu infrastruktūru.

Pieteicējas ieskatā, par minēto liecina šīs normas gramatiskā konstrukcija, proti, apakšpunktā lietotais jēdziens „esošā apbūve”, kas skaidri norāda uz to, ka teritorijai jābūt faktiski apbūvētai. Tāpat pieteicēja norāda, ka no Mikroliegumu noteikumu izstrādes materiāliem (izziņas par atzinumos sniegtajiem iebildumiem par noteikumu projektu „Mikroliegumu izveidošanas, aizsardzības un apsaimniekošanas noteikumi” un tā anotāciju) izriet, ka Latvijas Pašvaldību savienība bija rosinājusi Mikroliegumu noteikumos ietvert nosacījumu, ka mikroliegumus neveido arī teritorijas plānošanas dokumentos norādītajās plānotajās apbūves teritorijās. Šis priekšlikums netika ņemts vērā, jo tika secināts, ka, ievērojot Mikroliegumu noteikumu 23.punktā (noteikumu izstrādes laikā 24.punktā) paredzēto izņēmumu uzskaitījumu, nav nepieciešams vēl vairāk sašaurināt mikroliegumu izveides iespējas. Saistībā ar minēto pieteicēja arī norāda, ka atbilstoši Ministru kabineta 2009.gada 6.oktobra noteikumu Nr. 1148 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” 27.punktam vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma grafiskajā daļā ietilpa gan karte (plāns), kurā parādīta teritorijas pašreizējā izmantošana, gan karte (plāns), kurā parādīta teritorijas plānotā (atļautā) izmantošana. Tāpat pieteicēja norāda, ka arī pēc jēgas Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunktā noteiktie izņēmuma gadījumi, kuros mikroliegumu neveido, ir tādi, kuriem pastāvot, mikrolieguma izveide pēc būtības nav iespējama. Savukārt teritorijā, kurā faktiska apbūve nepastāv, mikrolieguma izveide ir iespējama, tāpēc lēmums par mikrolieguma izveidi pieņemams, izvērtējot pretstatītās vides aizsardzības un nekustamo īpašnieku īpašuma tiesības. Tāpēc konkrētajā gadījumā, kad plānotā mikrolieguma teritorija ir mežā (tātad tajā nav apbūves un izbūvētas infrastruktūras), apgabaltiesai vajadzēja piemērot nevis Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunktu, bet gan Mikroliegumu noteikumu 17.punktu, individuāli vērtējot teritorijā esošās dabas vērtības.

Tāpat pieteicēja kasācijas sūdzībā norāda, ka apgabaltiesa nepamatoti nav izvērtējusi pieteicējas lūgumu pieprasīt Dabas aizsardzības pārvaldes kā neatkarīgas kompetentās iestādes viedokli par veidojamā mikrolieguma radītā ekosistēmas pakalpojuma ietekmi uz Berģu ciema apkārtni kontekstā ar Mašēnu ezera kā aizsargājamas teritorijas optimāla aizsardzības režīma praktisku nodrošināšanu.

[5] Trešās personas un Valsts meža dienests iesnieguši paskaidrojumus par pieteicējas kasācijas sūdzību, kuros norāda, ka uzskata pārsūdzēto apgabaltiesas spriedumu par tiesisku, savukārt pieteicējas kasācijas sūdzību par nepamatotu.

**Motīvu daļa**

[6] Atbilstoši Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunktam mikroliegumus neveido pašvaldību teritorijas plānošanas dokumentos norādītajās esošās apbūves teritorijās ar izbūvētu infrastruktūru.

Pieteicējas ieskatā, minētā tiesību norma piemērojama tikai tad, ja teritorijas plānošanas dokumentos norādītajā apbūves teritorijā pastāv faktiska (dabā esoša) apbūve.

Pieteicēja uzskata, ka konkrētajā gadījumā būtisks ir normas tekstā lietotais vārdu salikums „esošā apbūve”, kas jau gramatiski liecinot par to, ka šajā normā tiek runāts par dabā faktiski esošu apbūvi.

Tomēr Senāts uzskata, ka pieteicējas norādītais vārdu salikums šajā tiesību normā nav aplūkojams atrauti no pārējā normas teksta un jo īpaši vārdiem „pašvaldību teritorijas plānošanas dokumentos norādītajās”. Tāpēc jēdziens, kura noskaidrošanai ir nozīme konkrētās lietas izšķiršanā, ir „pašvaldību teritorijas plānošanas dokumentos norādītā esošās apbūves teritorija”. Aplūkojot atrauti tikai vārdu salikumu „esošās apbūves teritorija”, netiktu ņemts vērā tiesību normas konteksts.

Tāpēc, lai atklātu Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunkta normas saturu, vērtējams pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentos norādāmās informācijas saturs, kā arī šo dokumentu jēga un būtība.

[7] Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas procesu reglamentē Teritorijas attīstības plānošanas likums.

Šā likuma 2.pants noteic, ka likuma mērķis ir panākt, ka teritorijas attīstība tiek plānota tā, lai varētu paaugstināt dzīves vides kvalitāti, ilgtspējīgi, efektīvi un racionāli izmantot teritoriju un citus resursus, kā arī mērķtiecīgi un līdzsvaroti attīstīt ekonomiku. Atbilstoši likuma 20.pantam vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas dokumenti ir vietējās pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģija, vietējās pašvaldības attīstības programma, vietējās pašvaldības teritorijas plānojums, lokālplānojumi, detālplānojumi un tematiskie plānojumi.

Vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā nosaka funkcionālo zonējumu, publisko infrastruktūru, reglamentē teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumus, kā arī citus teritorijas izmantošanas nosacījumus un aprobežojumus (likuma 23.panta otrā daļa). Vietējās pašvaldības teritorijas plānojums var tikt detalizēts lokālplānojumā. Tāpat pēc vietējās pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģijas spēkā stāšanās lokālplānojumā var grozīt vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu, ciktāl lokālplānojums nav pretrunā ar vietējās pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģiju (likuma 24.panta otrā daļa). Savukārt teritorijas plānojumā vai lokālplānojumā noteiktajā funkcionālajā zonējumā paredzētos teritorijas izmantošanas veidus un aprobežojumus, nosakot prasības katras zemes vienības teritorijas izmantošanai un apbūvei, detalizē un konkretizē detālplānojumā (likuma 28.panta pirmā daļa).

No minētā izriet, ka pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentos nosaka ilgtermiņa pašvaldības teritorijas plānošanas attīstības virzienus, regulējot pašvaldības administratīvās teritorijas atļauto izmantošanu un precizējot šīs izmantošanas nosacījumus. Tādējādi minēto dokumentu mērķis ir paredzēt pašvaldības administratīvās teritorijas izmantošanas un attīstības prasības. Tāpēc teritorijas attīstības plānošanas dokumentu izstrāde primāri ir saistāma ar ilgtermiņa teritorijas attīstības mērķu nospraušanu.

Ne Teritorijas attīstības plānošanas likuma, ne arī uz tā pamata izdoto Ministru kabineta noteikumu, kas regulē teritorijas attīstības plānošanas dokumentu izstrādi, normas neparedz prasības teritorijas plānošanas dokumentos fiksēt (dokumentēt) jau esošu apbūvi. Minētais pamatojams ar to, ka tam, kāda faktiska apbūve pašvaldības teritorijā plānošanas attīstības dokumentu pieņemšanas laikā pastāv, piešķirama nozīme vien plānošanas procesa ietvaros lemjot par šīs teritorijas turpmāku attīstību. Proti, jau esoša apbūve, piemēram, var būt šķērslis, lai noteiktu kādu citu apbūves veidu, vai arī ir apsverama, plānojot apkārt esošo teritoriju izmantošanas veidu. Citā aspektā tam, vai teritorijā, kuru pašvaldība ir atzinusi par apbūves teritoriju, jau pastāv faktiska apbūve, teritorijas attīstības plānošanas procesa ietvaros nav piešķirama izšķiroša nozīme.

[8] Ņemot vērā minēto, Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunktā lietotais jēdziens „teritorijas plānošanas dokumentos norādītā esošā apbūves teritorija” apzīmē teritorijas plānošanas dokumentos iezīmētās teritorijas, kurās šobrīd ir atļauta apbūve, proti, teritorijas, kuras šobrīd ir norādītas teritorijas plānošanas dokumentos kā apbūves teritorijas.

Tāpēc nepamatots ir pieteicēja uzskats, ka attiecīgā tiesību norma liedz veidot mikroliegumus tikai tādās teritorijās, kuras jau ir faktiski apbūvētas. Ja tiešām tāds būtu bijis likumdevēja mērķis, tad Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunktā nebūtu ietverta atsauce uz teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem kā tādiem. Turklāt ņemams vērā, ka minētais apakšpunkts ietver atsauci uz izbūvētu infrastruktūru. Ja likumdevējs būtu vēlējies paredzēt, ka nozīme piešķirama tieši esošai apbūvei, tad papildu atsauce uz jau izbūvētu infrastruktūru būtu lieka.

[9] Pieteicēja kasācijas sūdzībā ir norādījusi, ka laikā, kad tika izstrādāti Mikroliegumu noteikumi, spēkā bija noteikumi Nr. 1148 (noteikumi zaudēja spēku 2012.gada 19.oktobrī). Minēto noteikumu 27.punktā bija paredzēts, ka teritorijas plānojuma grafiskajā daļā ietver karti (plānu), kurā parādīta teritorijas pašreizējā izmantošana.

Šajā sakarā pieteicējai vispirms norādāms, ka laikā, kad Mikroliegumu noteikumi tika pieņemti un stājās spēkā, pieteicējas minētie noteikumi Nr. 1148 bija zaudējuši spēku un spēkā bija stājušies Ministru kabineta 2012.gada 16.oktobra noteikumi Nr. 711 „Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem” (turpmāk – noteikumi Nr. 711). Savukārt noteikumi Nr. 711 vairs neparedzēja prasību teritorijas plānojuma grafiskajā daļā ietvert informāciju par teritorijas pašreizējo izmantošanu.

Turklāt noteikumi Nr. 1148 tika izdoti, pamatojoties uz Mikroliegumu noteikumu izstrādes laikā jau spēku zaudējušo Teritorijas plānošanas likumu. Lai arī šajā likumā tika nošķirta teritorijas plānošanas dokumentos norādāmā teritorijas pašreizējā izmantošana un teritorijas plānotā izmantošana, arī tolaik vietējās pašvaldības plānošanas dokumentu mērķis bija paredzēt ilgtermiņa teritorijas attīstības un plānošanas risinājumus, nevis fiksēt dabā esošu apbūvi. Līdz ar to arī tolaik jēdzieni „teritorijas pašreizējā izmantošana” un „teritorijas plānotā izmantošana” attiecās uz teritorijas izmantošanas nosacījumiem, nevis fiksēja teritorijas attīstības plānošanas dokumentu izstrādes laikā esošu apbūvi.

[10] Pieteicēja kasācijas sūdzībā arī norāda, ka no Mikroliegumu noteikumu izstrādes materiāliem (Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas izziņas par atzinumos sniegtajiem iebildumiem par noteikumu projektu „Mikroliegumu izveidošanas, aizsardzības un apsaimniekošanas noteikumi” un tā anotāciju) ir iespējams secināt, ka Mikroliegumu izstrādes laikā Latvijas Pašvaldību savienība ir vēlējusies papildināt Mikroliegumu noteikumu 23.punktā noteiktos izņēmumus, paredzot, ka mikroliegumus neveido arī vietējās pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentos norādītajās plānotās apbūves teritorijās. Savukārt šis ierosinājums nav ņemts vērā, norādot, ka nav nepieciešams vēl vairāk sašaurināt mikroliegumu izveides iespējas. Pieteicējas ieskatā, minētais apliecina, ka strīdus norma ir attiecināma tikai uz tādām teritorijām, kurās ir dabā jau faktiski esoša apbūve.

Senāts, iepazinies ar minēto izziņu, nepiekrīt pieteicējas uzskatam, ka tajā norādītais apliecina skaidru likumdevēja gribu strīdus normu attiecināt tikai uz teritorijām ar faktisku apbūvi.

Izziņā norādīts, ka Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija neatbalsta Latvijas Pašvaldību savienības ierosinājumu papildināt strīdus normu ar vārdu „plānotajās”, jo projektā paredzētais normas teksts jau pietiekami noregulē ierobežojumus mikroliegumu izveidei. Izziņā norādīts, ka „ņemot vērā šo izņēmumu uzskaitījumu, nav nepieciešams vēl vairāk sašaurināt mikroliegumu izveides iespējas. Bez tam, var būt gadījumi, kad mikroliegums jāveido, lai nodrošinātu īpaši aizsargājamās sugas vai biotopa saglabāšanu neatkarīgi no teritorijas plānojumā noteiktās izmantošanas”. Tātad no ministrijas norādītā pamatojuma būtībā izriet, ka, ministrijas ieskatā, Mikroliegumu noteikumu projektā ietvertā norma jau esošajā redakcijā paredz pietiekamus ierobežojumus mikroliegumu izveidei. Senāta ieskatā, izziņā norādītais nav pietiekams, lai konstatētu, ka šāds secinājums tika izdarīts tāpēc, ka noteikumu izstrādes procesā uzskatīts, ka aizliegums attiecināms tikai uz dabā jau eksistējošas apbūves teritorijām, vai tāpēc, ka tika uzskatīts, ka esošais regulējums jau ir pietiekami aptverošs. Turklāt izziņā jebkurā gadījumā šajā sakarā atspoguļots tikai ministrijas uzskats, kas pats par sevi neļauj secināt, ka līdz ar to tāds bijis arī visu pārējo projekta saskaņošanā iesaistīto institūciju un pieaicināto personu viedoklis. Vēl jo vairāk tas pats par sevi nenozīmē, ka ministrijas viedoklis atspoguļo arī likumdevēja (šajā gadījumā – Ministru kabineta) gribu.

Turklāt, kā jau minēts, Mikroliegumu noteikumu pieņemšanas laikā spēkā bija noteikumi Nr. 711, kas neparedzēja teritorijas plānošanas dokumentos nošķirt pašreizējo teritorijas izmantošanu un plānoto teritorijas izmantošanu. Senātam nav pamata uzskatīt, ka Ministru kabinets, pieņemot Mikroliegumu noteikumus, neapzinājās spēkā esošo teritorijas plānošanas dokumentu regulējumu.

Papildus norādāms, ka, sagatavojot lietu iztiesāšanai, Senāts iepazinās arī ar citiem Mikroliegumu noteikumu izstrādes materiāliem, un tajos nekas nav norādīts par to, ka likumdevēja griba būtu strīdus normas ierobežojumu attiecināt tikai uz teritoriju, kurā ir dabā jau faktiski eksistējoša apbūve.

[11] Pieteicēja kasācijas sūdzībā norādījusi, ka iestādes un zemākās instances tiesu sniegtā Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunkta interpretācija nesader ar pārējiem Mikroliegumu noteikumu 23.punktā paredzētajiem izņēmumiem, atbilstoši kuriem mikroliegums nav veidojams tikai tad, ja tā izveide vispār faktiski nav iespējama. Pieteicēja uzsvērusi, ka visi pārējie izņēmuma gadījumi esot tādi, kuros mikrolieguma izveide pēc būtības nebūtu iespējama (piemēram, kapi, uz būvēm un būvēs).

Tomēr minētie pieteicējas iebildumi ir nepamatoti, jo, piemēram, arī Mikroliegumu noteikumu 23.3.apakšpunkts mikroliegumu izveidošanas ierobežojumus tiešā veidā saista ar teritorijas attīstības plānošanas dokumentos paredzēto teritorijas izmantošanu. Proti, atbilstoši minētajai normai mikroliegumus neveido arī pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos noteiktajās rūpniecības, transporta infrastruktūras, tehniskās apbūves teritorijās un inženiertehniskās apgādes objektos. Līdz ar to, pretēji pieteicējas iebildumiem, nav pamata uzskatīt, ka, nosakot mikroliegumu izveides ierobežojumus, likumdevējs Mikroliegumu noteikumu 23.punktā būtu vadījies vienīgi no tādiem apsvērumiem, vai faktiski konkrētajā teritorijā mikrolieguma izveide ir iespējama. Tieši pretēji, ir skaidri secināms, ka minētajā punktā likumdevējs ir akcentējis teritorijas attīstības plānošanas dokumentu nozīmi mikroliegumu izveides procedūras ietvaros.

[12] Senāts atzīst, ka apgabaltiesas spriedumā sniegtā Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunkta interpretācija arī ir vērsta uz samērīga un tiesiskās paļāvības principam atbilstoša rezultāta sasniegšanu.

Teritorijas plānošanas dokumentu izstrādes procedūra ir reglamentēta tā, lai varētu identificēt un izsvērt dažādas intereses un noteikt, kurām no tām plānojumā dodama prioritāte. Tāpēc jau šajā procesā pēc iespējas jāpanāk visu iesaistīto pušu interešu līdzsvarošana (piemēram, sal. *Satversmes tiesas 2004.gada 9.marta sprieduma lietā Nr. 2003-16-05 secinājumu daļas 5.punkts*). Līdz ar to teritorijas plānošanas process ir tas laiks, kurā vietējai pašvaldībai ir pienākums nodrošināt sabiedrības līdzdalību teritorijas plānošanas procesā, kura ietvaros arī vides aizsardzības institūcijas var izteikt savus iebildumus. Vietējās pašvaldības pienākums teritorijas plānošanas procesā ir būt par objektīvu un neitrālu institūciju, kuras uzdevums ir uzklausīt un taisnīgi izvērtēt visus ieinteresēto pušu viedokļus par konkrētas teritorijas atbilstošāko un piemērotāko attīstības veidu (*Satversmes tiesas 2014.gada 10.oktobra sprieduma lietā Nr. 2014-04-03 12.punkts*).

No minētā izriet, ka ir saprātīgi sagaidāms, ka pēc teritorijas plānošanas dokumentu pieņemšanas nekustamā īpašuma īpašniekiem un attīstītājiem ir skaidras sava nekustamā īpašuma izmantošanas iespējas. Līdz ar to jautājumi, kas saistāmi ar šo tiesību ierobežošanu pēc iespējas precīzi nosakāmi jau plānošanas procesa ietvaros. Proti, ja pašvaldības teritorijas plānojumā paredzētie teritorijas izmantošanas un attīstības risinājumi rada iebildumus vides aizsardzības interešu nodrošināšanas kontekstā, tad primāri šādu pretstatīto interešu salāgošanai jānotiek teritorijas plānošanas procesā vai nepieciešamības gadījumā likumā noteiktā kārtībā iebilstot pret konkrēto teritorijas attīstības plānojumu (to pārsūdzot).

Pieteicēja tiesības iebilst pret konkrēto teritorijas attīstības plānojumu nav izmantojusi, bet tā vietā pēc vairākiem gadiem atsaucoties uz vides aizsardzības interesi, prasa mikrolieguma izveidošanu. Tomēr mikroliegumu izveidošanas process nav instruments, ar kuru risināt tos jautājumus, kas bija risināmi teritorijas plānošanas procesā. Senāts gan nenoliedz, ka arī pēc plānošanas dokumentu pieņemšanas var rasties situācijas, kurās tiek iegūta informācija par attiecīgā teritorijā pastāvošu (piemēram, pēc teritorijas plānošanas dokumentu pieņemšanas attīstījušos vai objektīvu iemeslu dēļ iepriekš neatklātu vai nenovērtētu) dabas vērtību, kuras aizsardzībai attiecīgajā teritorijā būtu nosakāms mikroliegums. Tomēr izskatāmajā lietā nav strīda, ka pēc teritorijas plānošanas procesa nav atklājusies informācija par tādām dabas vērtībām, kuras iepriekš nebija zināmas, bet kuru aizsardzībai konkrētā teritorija nebūtu bijusi nosakāma kā apbūves teritorija un šo teritorijā sastopamo vērtību aizsardzībai būtu bijis nepieciešams noteikt mikroliegumu. Turklāt apgabaltiesa, citstarp pārbaudot iestādei sniegtos biotopu ekspertu vērtējumus, ir atzinusi, ka konkrētajā gadījumā pieteicēja nav norādījusi uz kādiem īpašiem apstākļiem, kas liecinātu par tādu dabas vērtību (biotopu), kuras aizsargāšanai konkrētajā teritorijā būtu acīmredzami nepieciešams izveidot mikroliegumu. Tas, ka tiesa nesaskatīja nepieciešamību lūgt neatkarīgai institūcijai – Dabas aizsardzības pārvaldei – sniegt vērtējumu par konkrēto biotopu, nenozīmē, ka tiesa ir pieļāvusi kādu pārkāpumu, jo tiesību normas nenoteic, ka, izskatot jautājumu par mikrolieguma izveidošanu meža zemēs, šāds vērtējums būtu obligāts.

[13] Apkopojot minēto, Senāts atzīst, ka Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunkta piemērošanā nav izšķirošas nozīmes tam, vai pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentos norādītajā attiecīgajā apbūves teritorijā ir konstatējama faktiska apbūve. Tāpēc, ja vien nav konstatējami kādi īpaši apstākļi, kuru dēļ uzskatāms, ka teritorijas plānošanas procesā izdarītie secinājumi par attiecīgās teritorijas apbūves iespējām ir kļuvuši nepamatoti (liegums izveidot mikroliegumu radītu nesamērīgu vides aizsardzības interešu aizskārumu), Mikroliegumu noteikumu 23.2.apakšpunktā norādīto apstākļu esība ir pamats uzskatīt, ka konkrētajā teritorijā mikroliegums nav izveidojams.

[14] Pieteicēja kasācijas sūdzībā arī izteikusi vispārīgu iebildumu tam, ka strīdus teritorija atzīstama par tādu, kurā izbūvēta infrastruktūra. Tomēr pieteicēja kasācijas sūdzībā nav norādījusi konkrētāku pamatojumu tās iebildumam. Līdz ar to pieteicējas minētais vispārīgais iebildums nevar būt pamatā tam, lai apšaubītu apgabaltiesas izdarītos secinājumus par to, ka attiecīgajā apbūves teritorijā ir konstatējama izbūvēta infrastruktūra.

**Rezolutīvā daļa**

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

**nosprieda**

atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 18.aprīļa spriedumu, bet biedrības „Vides aizsardzības klubs” kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.