**Teritorijas plānošana**

Tāda teritorijas plānošanas prakse, kurā teritorijai paredzēti daudzi tās izmantošanas nolūki, tādējādi ievērojami mazinot teritorijas izmantošanas paredzamību, var nonākt pretrunā gan ar teritorijas plānošanas principiem, gan arī vispārējiem tiesību principiem.

**Iestādes atbildība par teritorijas plānošanas procesā saistīto interešu aizsardzību, izsniedzot būvatļauju**

Pastāvot modelim, kurā teritorijai paredzēti daudzi tās izmantošanas nolūki, lielāka atbildība vides aizsardzības, harmoniskas apbūves un citu ar teritorijas plānošanas procesa būtību saistīto interešu aizsardzībā var tikt pārnesta uz iestādi būvatļaujas izdošanas procesā, jo šādos apstākļos tieši būvatļaujas izdošanas procesam ir jāsasniedz plānošanas procesa jēga.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2019.gada 18.oktobra**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420174415, SKA-82/2019**

[ECLI:LV:AT:2019:1018.A420174415.2.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2019%3A1018.A420174415.2.S)

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

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz Jūrmalas aizsardzības biedrības, [pers. A], [pers. B], [pers. C], [pers. D], [pers. E], [pers. F] un [pers. G] pieteikumu par Jūrmalas pilsētas domes 2015.gada 2.februāra lēmuma atcelšanu, sakarā ar Jūrmalas aizsardzības biedrības, [pers. A], [pers. B], [pers. C], [pers. D], [pers. E], [pers. F] un [pers. G] kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 17.novembra spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Jūrmalas pilsētas domes Pilsētplānošanas nodaļas Būvvaldes komisija 2014.gada 14.novembrī izdeva trešajai personai SIA „AB Projects” būvatļauju viesu izmitināšanas objekta būvniecībai zemesgabalā Jūrmalā, [adrese A].

Uzskatot, ka būvniecība citstarp pieļauj teritorijas plānošanas dokumentiem neatbilstošu apbūvi, kā arī harmoniski neiekļaujas apkārtējā vidē, pieteicēji Jūrmalas aizsardzības biedrība, [pers. A], [pers. B], [pers. C], [pers. D], [pers. E], [pers. F] un [pers. G] vērsās tiesā.

[2] Administratīvā apgabaltiesa, izskatījusi lietu apelācijas kārtībā, ar 2016.gada 17.novembra spriedumu noraidīja pieteicēju pieteikumu. Minētais spriedums, ievērojot pievienošanos pirmās instances tiesas sprieduma motīvu daļai, pamatots ar turpmāk minētajiem apsvērumiem.

[2.1] Trešajai personai izdota būvatļauja viesu nama būvniecībai. Laikā, kad būvatļauja izdota, spēkā bija Jūrmalas pilsētas domes 2012.gada 11.oktobra saistošie noteikumi Nr. 42 „Par Jūrmalas pilsētas teritorijas plānojuma grafiskās daļas, teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu apstiprināšanu” (turpmāk – saistošie noteikumi Nr. 42). Atbilstoši šiem noteikumiem zemesgabals, kurā paredzēta būvniecība, atrodas savrupmāju apbūves teritorijā. Laikā, kad trešā persona vērsās iestādē saistībā ar plānoto būvniecību, spēkā bija Jūrmalas pilsētas domes 2007.gada 12.jūlija saistošie noteikumi Nr. 19 „Par Jūrmalas Attīstības plāna (ģenerālplāna) grozījumu, grafiskās daļas, teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu apstiprināšanu” (turpmāk – saistošie noteikumi Nr. 19). Atbilstoši šiem noteikumiem zemesgabals, kurā paredzēta būvniecība, atradās jauktā darījumu, atpūtas un dzīvojamajā teritorijā. Šādas teritorijas aptver zemesgabalus, kur primārais izmantošanas veids ir darījumu, tirdzniecības un/vai apkalpes iestāžu, atpūtas iestāžu un savrupmāju apbūve, bet sekundārais – cita atļautā izmantošana.

Tātad būvniecības iecere neatbilst būvatļaujas izdošanas laikā spēkā esošajiem teritorijas plānošanas notiekumiem, bet atbilst nu jau spēku zaudējušajiem noteikumiem. Vienlaikus šādu būvniecību un teritorijas izmantošanu pieļauj saistošo noteikumu Nr. 42 8.1.apakšpunkts un 475.punkts. Tā kā konkrētajā gadījumā izpildās minētajās normās paredzētie priekšnoteikumi šādai būvniecībai un teritorijas izmantošanai (trešajai personai saistošo noteikumu Nr. 19 spēkā esības laikā ir izsniegts plānošanas un arhitektūras uzdevums, un tas bija derīgs būvatļaujas izdošanas laikā), konstatējams, ka būvniecība atbilstoši saistošajiem noteikumiem Nr. 42 ir pieļaujama. Minētā sakarā pieteicēji nepamatoti iebilst, ka plānošanas un arhitektūras uzdevuma izsniegšana nevar radīt trešajām personām tiesisko paļāvību.

[2.2] Konkrētajā gadījumā arī nav konstatējams, ka būvniecības iecere pēc būtības būtu pretrunā ar saistošajiem noteikumiem Nr. 19.

Pieteikums citstarp satur argumentus, ka tehniskais projekts izstrādāts, neievērojot vēsturiski nozīmīgo plānojuma sistēmu, ko veido ielu un laukumu tīkls, kvartālu struktūra un arhitektūra; nav ievērots apbūves mērogs, ko nosaka apbūves apjomu proporciju sistēma – kvartāla starp Abavas, Lielupes un Valdemāra ielām apbūves blīvums, zemes vienību frontes garumi, attālumi starp ēkām, vidējie ēku augstumi; tiek maksimāli pārsniegta atļautā apbūves intensitāte un blīvums; jaunceļamās ēkas izvietojums un minimālais attālums no kaimiņu zemes vienības atrodas ļoti tuvu kaimiņu zemesgabalam un to daļas projicējas ārpus zemesgabala robežām. Tomēr pieteikums satur tikai vienu atsauci uz normatīvo aktu, proti, norādi, ka zemesgabals atrodas teritorijā, kas atbilstoši saistošo noteikumu Nr. 42 330.1.apakšpunktam atrodas savrupmāju apbūves teritorijā, kurā atļautā izmantošana ir savrupmāja un attiecīgi atļautais apbūves blīvums 25%, atļautais ēku augstums 12 m, 2,5 stāvi. Tādējādi pieteicēji vispār neatsaucas uz konkrētām tiesību normām, no kurām izriet konkrētas prasības būvniecībai. Savukārt no pieteicēju argumentācijas kopumā izriet, ka attiecīgās prasības izvirza saistošie noteikumi Nr. 42. Taču, kā jau minēts, šajā normatīvajā aktā ietvertās prasības konkrētajā gadījumā nav piemērojamas.

[2.3] Pieteicēji apelācijas sūdzībā norāda, ka teritorijas atļautā izmantošana atbilstoši saistošajiem noteikumiem Nr. 42 ir savrupmāju apbūve, jo kvartāla apbūve Jūrmalas pilsētā, Jaundubultu rajonā, kvartālā starp Abavas ielu, Krišjāņa Valdemāra ielu un dzelzceļu, primāri bijusi saistīta ar jau esošo apbūvi, kurā dominē savrupmāju apbūve. Jāpiekrīt, ka attiecīgie apsvērumi varēja būt par pamatu teritorijas atļautās izmantošanas maiņai, pieņemot saistošos noteikumus Nr. 42. Taču tas neietekmē personas jau iepriekš iegūtās tiesības noteiktu laika periodu īstenot savu būvniecības ieceri tādā veidā, kas atbilda iepriekš spēkā esošajai teritorijas atļautajai izmantošanai. Pieteicēji arī norādot, ka kaimiņu zemesgabalos [adrese B], [adrese C] un [adrese D] ir izteikti zema savrupmāju apbūve ar augstumu līdz 2 stāviem, nelielu apbūves blīvumu un intensitāti, atsaucas uz Augstākās tiesas 2012.gada 27.novembra spriedumu lietā Nr. SKA-247/2012. Tomēr minētais spriedums nav attiecināms uz konkrēto lietu.

[3] Pieteicēji iesniedza kasācijas sūdzību par minēto spriedumu. Kasācijas sūdzība pamatota ar turpmāk norādītajiem argumentiem.

[3.1] Nav pamata uzskatīt, ka konkrētajā gadījumā aizsargājama trešās personas paļāvība, ka trešā persona varēs turpināt uzsākto būvniecības procesu un saņemt būvatļauju arī pēc normatīvo aktu izmaiņām. Arī Būvniecības likuma 15.panta pirmā daļa paredz imperatīvu prasību, ka būvatļaujai ir jāatbilst vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentiem.

[3.2] Atbilstoši saistošajiem noteikumiem Nr. 42 teritorijas atļautā izmantošana ir savrupmāju apbūve, jo kvartāla apbūve Jaundubultu rajonā, kvartālā starp Abavas, Krišjāņa Valdemāra ielām un dzelzceļu primāri ir bijusi saistīta ar jau esošo apbūvi, kurā dominē savrupmāju apbūve. Līdzpieteicēju īpašumos – zemesgabalos [adrese B], [adrese C] un [adrese D] arī konstatējama izteikti zema savrupmāju apbūve ar augstumu līdz 2 stāviem, nelielu apbūves blīvumu un intensitāti. Arī Senāta praksē iepriekš atzīts, ka nebūtu loģiski savrupmājas apbūves zemesgabalam noteikt mazāku aizsargājamo telpu, ja blakus būvē apjoma ziņā lielāku būvi.

[3.3] Lai arī formāli būvniecības iecere atbilst saistošo noteikumu Nr. 19 prasībām, teritorijas plānojums nav vienīgais normatīvais regulējums, kas jāievēro, lemjot par teritorijas apbūvi. Satversmes tiesas un Senāta praksē iezīmēts, ka tāds teritorijas plānojums, kas paredz, ka teritorijā var būvēt gan darījumu iestāžu un komerciāla rakstura ēkas, gan sabiedrisko iestāžu ēkas un dzīvojamās mājas, var nonākt pretrunā ar Teritorijas attīstības plānošanas likumā ietvertajiem teritorijas plānošanas principiem. Šādā situācijā, pirms pieņemt ar būvniecību saistītos lēmumus, iestādei ir pienākums izvērtēt, vai konkrētā būvniecība iederas un ir harmoniska ar kopēju attiecīgās teritorijas apbūves struktūru.

[3.4] Atļaujot trešajai personai īstenot būvniecības ieceri, netiek nodrošināta pilsētas vēsturiski izveidotajai apbūvei atbilstoša attīstība. Saistošie noteikumi Nr. 42 paredz, ka savrupmāju apbūves teritorijas tiek noteiktas ar mērķi saglabāt un veidot savrupmāju rajoniem raksturīgo pilsētbūvniecisko un dzīves vidi – zemu brīvi stāvošu apbūvi, ar augstu privāto apstādījumu īpatsvaru. Arī citi stratēģiskie plānošanas dokumenti paredz līdzīgu attīstību, piemēram, Jūrmalas pilsētas domes 2010.gada 16.decembrī apstiprinātā attīstības stratēģija, kas citstarp uzsver pilsētas vēsturiskās struktūras nozīmi un nepieciešamību respektēt savrupmāju apbūves teritorijas. Tādējādi plānotā būvniecība neatbilst arī Jūrmalas pilsētas domes izvirzītajiem stratēģiskajiem mērķiem.

**Motīvu daļa**

[4] Kasācijas tiesvedības ietvaros izšķirams, vai apgabaltiesa pamatoti secinājusi, ka pārsūdzētā būvatļauja atbilst Jūrmalas pilsētas pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentiem un teritorijas plānošanas principiem.

[5] Pieteicēji kasācijas sūdzībā argumentē, ka vispārīgi iestādei un attiecīgi arī tiesai nebija pamata piemērot spēku zaudējušo teritorijas plānojumu. Šajā sakarā pieteicēji arī norāda uz Būvniecības likuma 15.panta pirmo daļu, kas paredz, ka būvatļaujai jāatbilst vietējās pašvaldības teritorijas plānojumam. Tāpat pieteicēji uzsver, ka ar plānošanas un arhitektūras uzdevuma izsniegšanu trešajām personām nevarēja veidoties tiesiskā paļāvība, ka tās varēs apbūvēt un izmantot īpašumu konkrētā veidā.

Atbildot uz pieteicēju iebildumiem, Senāts vispirms uzsver, ka teritorijas plānošanas process kopumā ir tas, kurā visefektīvāk panākt līdzsvaru starp dažādām interesēm. No vienas puses, teritorijas plānošanas procesa ietvaros tiek izvirzītas prasības vides (šā jēdziena plašākā izpratnē) aizsardzībai, savukārt no otras puses tiek noteikts ietvars, kādā attiecīgo nekustamo īpašumu īpašniekiem iespējams izmantot un attīstīt savu nekustamo īpašumu. Šādas sistēmas esība prasa zināmu paredzamību. Jau iegādājoties īpašumu, ikviena persona to dara, apsverot īpašuma nepieciešamību un atbilstību savām vajadzībām. Vēl jo vairāk īpašuma tiesības iegūst nozīmi, kad persona jau uzsākusi teritorijas plānojumā atļautā izmantošanas veida īstenošanu, ieguldot savus līdzekļus, piemēram, būvprojekta izstrādē. Pat ja agrāko īpašuma izmantošanas noteikumu izmantošanai nebūtu cits pamatojums, tas pats par sevi ir pietiekami būtiski, lai varētu tikt saglabātas iespējas tos piemērot. Tieši tādēļ gan teritorijas plānošanas, gan būvniecības jomā ir raksturīgi noteikt saudzējošus pārejas noteikumus agrāk uzsāktām darbībām īpašuma izmantošanā (*Senāta 2018.gada 17.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA‑173/2018 (ECLI:LV:AT:2018:0417.A420492413.2.S) 8.punkts*).

Konkrētajā gadījumā saistošie noteikumi Nr. 42 šādu saudzējošo pāreju tieši paredzēja. Atbilstoši minēto noteikumu 8.punktam tāda teritorijas izmantošana, kas neatbilst teritorijas plānojumam, bet ir likumīgi uzsākta (proti, būvniecības īstenošanai ir izsniegts plānošanas un arhitektūras uzdevums un tam nav beidzies derīguma termiņš) līdz teritorijas plānojuma spēkā stāšanas brīdim ir uzskatāma par teritorijas neatbilstošu izmantošanu (noteikumu 8.1.apakšpunkts). Savukārt šādu būvniecību ir pieļaujams turpināt (noteikumu 9. un 475.punkts).

Ņemot vērā minēto, apgabaltiesa pamatoti atzina, ka vispārīgi uz trešās personas iecerēto būvniecību ir iespējams attiecināt būvatļaujas izdošanas laikā jau spēku zaudējušos teritorijas plānošanas un attīstības noteikumus – saistošos noteikumus Nr. 19. Minētais, pretēji pieteicēju kasācijas sūdzībā paustajam, pats par sevi nenorāda, ka būvatļaujas izdošanā pārkāpta Būvniecības likuma 15.panta pirmā daļa, jo būvatļauja atbilst teritorijas plānošanas dokumentā paredzētajai iespējai uz to attiecināt citu plānošanas dokumenta redakciju.

[6] Secīgi apgabaltiesa pārsūdzētajā spriedumā ir konstatējusi, ka atbilstoši saistošajiem noteikumiem Nr. 19 zemesgabals, kurā būvniecība plānota, atrodas jauktā darījumu, atpūtas un dzīvojamā teritorijā, kurā primārais izmantošanas veids ir darījumu, tirdzniecības un/vai apkalpes iestāžu, atpūtas iestāžu un savrupmāju apbūve, bet sekundārais – cita atļautā izmantošana.

Tā kā trešās personas būvniecības iecere atbilst gan atļautajai izmantošanai, gan šādai būvniecībai apbūves noteikumos izvirzītajām tehniskajām prasībām, apgabaltiesa ir secinājusi, ka pārsūdzētā būvatļauja atbilst teritorijas plānošanas prasībām.

Izvērtējis apgabaltiesas secināto kopsakarā ar pieteicēju kasācijas sūdzībā paustajiem iebildumiem, Senāts turpmāk norādīto apsvērumu dēļ atzīst, ka apgabaltiesa pie minētā secinājuma nonākusi pāragri.

[7] Kā to pamatoti kasācijas sūdzībā norāda pieteicēji, konkrētajā gadījumā ir konstatējams, ka saistošie noteikumi Nr. 19 konkrētā zemesgabala izmantošanai pieļauj vairākus dažādus izmantošanas virzienus. Tādējādi konkrētajā teritorijā kopumā ir pieļauta dažādu un savstarpēji krasi atšķirīgu veidu apbūve.

Senāta judikatūrā, tostarp atsaucoties uz Satversmes tiesas atziņām, jau iepriekš akcentēts, ka tāda teritorijas plānošanas prakse, kurā teritorijai paredzēti daudzi tās izmantošanas nolūki, tādējādi ievērojami mazinot teritorijas izmantošanas paredzamību, var nonākt pretrunā gan ar teritorijas plānošanas principiem, gan arī vispārējiem tiesību principiem. Lai arī pamatā tāda veida zonējums, kurā viena izmantošanas veida ietvaros ir pieļaujami vairāki atšķirīgi izmantošanas nolūki, lielāku neparedzamību un ar to saistītos riskus rada personām, kuras iegādājas un plāno zemes gabalu attīstīšanu, šāda plānošanas īpatnība var novest pie plānošanas jēgai neatbilstoša un apkārtējās apbūves iedzīvotāju interesēm apšaubāma risinājuma, jo dažādie būvju veidi, izvietojot tos neplānoti, var radīt atšķirīgu, haotisku, neharmonisku apbūves struktūru (*Senāta 2011.gada 7.marta sprieduma lietā Nr. SKA-44/2011 (A42475508) 12.punkts un tajā norādītā Satversmes tiesas judikatūra*). Pastāvot šādam modelim, lielāka atbildība vides aizsardzības, harmoniskas apbūves un citu ar teritorijas plānošanas procesa būtību saistīto interešu aizsardzībā var tikt pārnesta uz iestādi būvatļaujas izdošanas procesā, jo šādos apstākļos tieši būvatļaujas izdošanas procesam ir jāsasniedz plānošanas procesa jēga.

[8] Konkrētajā gadījumā pieteicēji tiesvedības gaitā ir izvirzījuši virkni iebildumu, ka plānotā viesu nama būvniecība pēc būtības neiederas esošajā teritorijā, kurā dominē savrupmāju apbūve ar izteikti zemu apbūves intensitāti un stāvu skaitu. Pieteicēji arī norādījuši, ka no Jūrmalas pilsētas domes attīstības stratēģijas, kā arī saistošo noteikumu Nr. 42 regulējuma izrietot, ka šāda veida teritorijas, kurā vēsturiski veidojusies konkrētajai videi raksturīgā savrupmāju apbūve, aizsardzība ir viena no pašvaldības prioritātēm teritorijas plānošanas un apbūves jomā.

Apgabaltiesa minētos apsvērumus aplūkojusi vienīgi tādā kontekstā, vai pieteicējas iebildumi norāda, ka pārsūdzētā būvatļauja neatbilst saistošo noteikumu Nr. 19 tekstā izvirzītajām prasībām zemesgabala izmantošanai un apbūvei. Tomēr, ņemot vērā šo iebildumu būtību un to, ka konkrētais teritorijas plānojums būtībā pieļauj ļoti plašu teritorijas izmantošanu, konkrētajā gadījumā ar šādu vērtējumu pašu par sevi nav pietiekami, lai secinātu, ka būvatļauja ir izdota, pēc būtības ievērojot teritorijas plānošanas principus. Taču apgabaltiesa šiem pieteicēju iebildumiem šādā aspektā nav pievērsusies.

Atstājot minēto jautājumu otrajā plānā, apgabaltiesa arī nav skaidrojusi konkrētākus apsvērumus par plānotās būvniecības iekļaušanos (neiekļaušanos) apkārtējā vidē un to, kādu konkrētāku aizskārumu plānotā būvniecība šajā ziņā rada pieteicējiem kā kaimiņiem (konkrētās apkārtnes iedzīvotājiem) un pieteicējiem kā personām, kas vērsušās tiesā vides aizsardzības interešu nodrošināšanas nolūkā.

Attiecīgi, aplūkojot šos iebildumus vienīgi kā iebildumus pret būvniecības neatbilstību plānošanas dokumenta tekstam, apgabaltiesa arī pēc būtības nav pārbaudījusi, vai būvatļaujas izdošanas procesā iestāde ir pievērsusi nozīmi jautājumiem par harmonisku un pilsētas vēsturiski izveidotajai apbūvei atbilstošu kārtību. Šāda pārbaude ļauj noskaidrot, vai iestāde, lemjot par būvniecības ieceri, ir pēc būtības ievērojusi teritorijas plānošanas principus (sal. *Senāta 2011.gada 7.marta sprieduma lietā Nr. SKA-44/2011 (A42475508) 12.punktu*).

[9] Ievērojot minēto, pārsūdzētais apgabaltiesas spriedums ir atceļams un lieta nododama atkārtotai izskatīšanai apelācijas instances tiesai.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 129.1panta pirmās daļas 1.punktu, 348.panta pirmās daļas 2.puntku un 351.pantu, Senāts

**nosprieda**

Atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2016.gada 17.novembra spriedumu un nodot lietu atkārtotai izskatīšanai apelācijas instances tiesai;

Atmaksāt [pers. A] samaksāto drošības naudu 71,14 *euro*.

Spriedums nav pārsūdzams.