**Pašvaldības tiesības teritorijas plānošanas dokumentos noteikt īpašuma izmantošanas ierobežojumus nolūkā pasargāt apkārtnes teritorijas no derīgo izrakteņu ieguves vietu potenciālā apdraudējuma**

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2022.gada 3.marta**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420205319, SKA-273/2022**

[ECLI:LV:AT:2022:0303.A420205319.10.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2022%3A0303.A420205319.10.S)

Tiesa šādā sastāvā: senatores Lauma Paegļkalna, Jautrīte Briede, Veronika Krūmiņa

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA „Kuršu klēts” pieteikumu par pienākuma uzlikšanu izdot tehniskos noteikumus divdimensiju seismiskai izpētei un ogļūdeņražu izpētes urbuma ierīkošanai un atlīdzināt zaudējumus, sakarā ar SIA „Kuršu klēts” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2020.gada 3.jūlija spriedumu.

**Aprakstošā** **daļa**

[1] Ekonomikas ministrija 2017.gada 10.jūlijā pieteicējai SIA „Kuršu klēts” izsniedza zemes dzīļu izmantošanas licenci ogļūdeņražu izpētei un ieguvei.

Pieteicēja lūdza Valsts vides dienestam veikt ietekmes uz vidi sākotnējo izvērtējumu divdimensiju seismiskajai izpētei un ogļūdeņražu izpētes urbuma ierīkošanai nekustamajā īpašumā [adrese]. Ar Vides pārraudzības valsts biroja 2019.gada 7.maija lēmumu Nr. 10-04/13 atteikts izsniegt tehniskos noteikumus paredzētajai darbībai tāpēc, ka tā neatbilst Rucavas novada Teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu (turpmāk – Apbūves noteikumi), kas apstiprināti ar Rucavas novada domes 2013.gada 30.maija lēmumu Nr. 1 (protokols Nr. 8), 134.2.apakšpunktam.

Pieteicēja iesniedza tiesā pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu un prasījumu atlīdzināt zaudējumus.

[2] Administratīvā apgabaltiesa, pievienojoties pirmās instances tiesas sprieduma motīvu daļai, pieteikumu noraidīja. Spriedums pamatots ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[2.1] Paredzētās darbības ietekme uz vidi un citi licences noteikumi vērtējami pēc licences izdošanas. Licence negarantē, ka pieteicēja varēs uzsākt paredzēto darbību. Licencē ir ietverts pienākums ievērot Apbūves noteikumu prasības.

[2.2] Paredzētā darbība neatbilst Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunktam tāpēc, ka plānotais ogļūdeņražu izpētes urbums atradīsies tuvāk par 300 m no divām viensētām.

[2.3] Dienests nav atteicis veikt sākotnējo izvērtējumu, bet gan nolēmis nepiemērot paredzētās darbības ietekmes uz vidi novērtējumu. Līdz ar to uz pieteicējas situāciju nav vairs attiecināms likuma „Par ietekmes uz vidi novērtējumu” (turpmāk – Ietekmes uz vidi novērtējuma likums) 12.panta trešās daļas 1.punkts, bet gan 13.panta otrā daļa. Dienests saskaņā ar Ministru kabineta 2015.gada 27.janvāra noteikumiem Nr. 30 „Kārtība, kādā Valsts vides dienests izdod tehniskos noteikumus paredzētajai darbībai” (turpmāk – Tehnisko noteikumu izdošanas kārtība) vērtē, vai un kāda satura tehniskie noteikumi ir izdodami. Izskatāmajā gadījumā iestādes ir konstatējušas, ka Apbūves noteikumi konkrētajā vietā paredzēto darbību neatļauj.

Ietekmes uz vidi novērtējuma likuma 13.panta otrā daļa un Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunkts regulē atšķirīgus jautājumus. Likuma norma noteic kārtību, kādos gadījumos tiek turpināta ar vidi saistītu lēmumu pieņemšana. Norma neizvirza prasības un nenosaka, kad tehnisko noteikumu izdošana ir atsakāma. Savukārt saistošo noteikumu norma ierobežo konkrēta veida saimniecisko darbību noteiktā attālumā no dzīvojamām mājām. Tā kā nav kolīzijas, tiesai nav jāapsver, vai likuma norma izslēdz saistošo noteikumu normas piemērošanu.

[2.4] Ministru kabineta 2015.gada 22.decembra noteikumu Nr. 805 „Noteikumi par ogļūdeņražu meklēšanu, izpēti un ieguvi” (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2019.gada 31.decembrim; turpmāk – Ogļūdeņražu noteikumi) 165.punkta mērķis ir neaizskart šo nekustamo īpašumu īpašnieku tiesības uz zemes dzīlēm. Savukārt pašvaldības noteiktie 300 m ir vispārīgi noteikts attālums ogļūdeņražu izpētei un ieguvei no dzīvojamām ēkām viensētās gan licences robežās, gan ārpus tās. Pašvaldībai ir rīcības brīvība noteikt attāluma ierobežojumu līdz dzīvojamām mājām, un ir saskatāma attāluma ierobežojuma nepieciešamība, jo ogļūdeņražu meklēšanas, izpētes un ieguves procesā var būt gan trokšņi, gan vibrācijas, gan var rasties kādi neparedzēti apstākļi, kas, iespējams, var apdraudēt tuvumā esošās dzīvojamās mājas un iedzīvotājus.

[2.5] Nav pamatots pieteicējas arguments, ka Ietekmes uz vidi novērtējuma likumā, likuma „Par zemes dzīlēm” 1.panta 7.punktā, 15.4punktā, 2.pantā, 6.panta trešajā daļā ir paredzēts tiesiskais mehānisms, kas nodrošina iespējama vides apdraudējuma konstatēšanu un novēršanu. Arī Apbūves noteikumi ir vides normatīvais akts, kurā izvirzītās prasības jāievēro arī zemes dzīļu izmantošanas jomā.

[2.6] Pašvaldība nav rīkojusies *ultra vires*. Likumdevēja deleģējums noteikt attiecīgu ierobežojumu izriet no likuma „Par pašvaldībām” 15.panta 13.punkta, Teritorijas attīstības plānošanas likuma 12.panta pirmās daļas, 23.panta otrās daļas, Ministru kabineta 2013.gada 30.aprīļa noteikumu Nr. 240 „Vispārīgie teritorijas izmantošanas, plānošanas un apbūves noteikumi” (turpmāk – Teritorijas plānošanas noteikumi) 62., 114.punkta. Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunkts nav pretrunā nevienai zemes dzīļu izpēti reglamentējošai augstāka juridiskā spēka tiesību normai.

[2.7] Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunkts nav arī nesamērīgs. Tas paredz ievērojami mazāku attālumu (300 m) nekā Aizsargjoslu likuma 30.panta trešajā daļā paredzētie drošības aizsargjoslu attālumi (500 m) un tas ierobežo tikai viena veida uzņēmējdarbību.

[3] Pieteicēja par apgabaltiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību, kas pamatota ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[3.1] Apgabaltiesa nav vērtējusi lietderības apsvērumus. Licences saņemšana bija ilgstoša un komplicēta procedūra, kurā pieteicēja vairāku gadu garumā ir ieguldījusi ievērojamus resursus. Pieteicējai bija pamats paļauties uz iestādi, kuras kompetencē ir akceptēt secīgi nākamo darbību atbilstoši licences prasībām. Licenci nevar saņemt, neizpildot vides normatīvos aktus. Tomēr ar to piešķirtās tiesības pieteicēja nevar īstenot, jo to aizliedz viena vides tiesību norma. Iestāžu rīcības rezultātā pieteicējai ir radīti zaudējumi.

[3.2] Apgabaltiesa atsaukusies uz Senāta atziņām 2020.gada 28.aprīļa spriedumā lietā Nr. SKA-91/2020 (*ECLI:LV:AT:2020:0428.A420163416.9.S*), ka bez likumā un Ministru kabineta noteikumos paredzētajiem ierobežojumiem pašvaldība var noteikt vēl citus ierobežojumus. Tomēr izskatāmajā gadījumā tiesību normas izdevēja mērķis nevarēja būt sākotnēji izvirzīt obligātus priekšnoteikumus licences saņemšanai un pēc šo prasību izpildes un licences saņemšanas aizliegt veikt paredzēto darbību.

Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunktam nav pamatojuma – nav identificējama tiesiskā interese, ko šis aizliegums varētu aizsargāt, un kāpēc attālums ir tieši 300 m. Turklāt norma bija spēkā gan laikā, kad pieteicēja veica procedūras, lai saņemtu licenci, gan laikā, kad licence izsniegta. Arī blakus esošo viensētu īpašnieki ir piekrituši paredzētajai darbībai.

[3.3] Apgabaltiesa formāli piemērojusi Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunktu, bet sistēmisko iztulkošanu ir veikusi selektīvi, un tas ir novedis pie būtiskas pretrunas spriedumā. Tiesa nesaskatīja strīdus normas kolīziju ar Ietekmes uz vidi novērtējuma likuma 13.panta otro daļu.

[4] Birojs rakstveida paskaidrojumā par kasācijas sūdzību norādīja, ka tā ir nepamatota.

**Motīvu daļa**

[5] Lietā izšķirams, vai paredzētajai darbībai, kas neatbilst pašvaldības teritorijas plānojumam, ir pamats izsniegt tehniskos noteikumus. Strīdus tiesību norma – Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunkts – noteic, ka ogļūdeņražu meklēšana, izpēte un ieguve veicama vismaz 300 m attālumā no dzīvojamām ēkām viensētās.

[6] Senāts jau iepriekš secinājis, ka tehniskie noteikumi ir jāizdod saskaņā ar pašvaldības teritorijas plānojumu, kurā personas interesei izmantot savu īpašumu ir jābūt taisnīgi līdzsvarotai ar vides aizsardzības interesi. Tā kā pašvaldības teritorijas plānojums ir ārējais normatīvais akts (vispārsaistošs), Valsts vides dienests un Vides pārraudzības valsts birojs nevar pieņemt tam neatbilstošus lēmumus (*Senāta 2018.gada 21.decembra sprieduma lietā Nr. SKA-256/2018 (ECLI:LV:AT:2018:1221.A420270414.2.S) 6.–7.punkts*).

Attiecīgi arī izskatāmajā gadījumā tas, ka pieteicēja iecerējusi veikt ogļūdeņražu izpēti un ieguvi teritorijā, kurā tas tiesiski nav iespējams pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktā ierobežojuma dēļ (ogļūdeņražu izpētes urbums atradīsies mazāk nekā 300 m attālumā no dzīvojamām ēkām viensētās), jau pats par sevi ir šķērslis, kas nepieļauj tehnisko noteikumu izsniegšanu.

[7] Pieteicēja nepamatoti uzskata, ka licences izsniegšana rada tiesisku paļāvību un, ka tālab arī turpmākajā administratīvajā procesā tiks pieņemti tikai pieteicējas interesēm labvēlīgi lēmumi.

Apgabaltiesa ir pareizi konstatējusi, ka lēmums par licences izsniegšanu ir tikai viens posms ceļā uz paredzētās darbības īstenošanu. Kā tas redzams no Ogļūdeņražu noteikumu 4. un 5.punkta, ar urbumu ierīkošanu saistītas ogļūdeņražu izpētes un ogļūdeņražu ieguves ietekmes uz vidi novērtējumu saskaņā ar Ietekmes uz vidi novērtējuma likumu veic pēc licences saņemšanas. Ogļūdeņražu izpētes un ieguves urbumi ir darbība, kurai nepieciešams ietekmes uz vidi sākotnējais izvērtējums (Ietekmes uz vidi novērtējuma likuma 2.pielikums). Tikai Valsts vides dienesta kompetencē ir vērtēt paredzētās darbības iespējamo ietekmi uz vidi un izlemt, vai paredzētajai darbībai ir nepieciešams piemērot ietekmes uz vidi novērtējumu vai arī jāizvirza konkrētas tehniskās prasības un kādām tām jābūt (12.panta pirmā daļa,13.panta pirmā, otrā daļa). Vērtējumu dienests veic, ņemot vērā visu nepieciešamo un pieejamo informāciju par paredzētās darbības ietekmi uz vidi konkrētos apstākļos (sk. Ietekmes uz vidi novērtējuma likuma 1.panta 2. un 2.1punktā minētos novērtējuma procedūru mērķus, Tehnisko noteikumu izdošanas kārtību). Tādējādi jautājumi, kas attiecas uz ietekmes uz vidi novērtējumu, un jautājumi, kas attiecas uz licences izsniegšanu, risināmi patstāvīgi. Turklāt, lai arī pieteicēja uzsver, ka tai ir liegtas ar licenci piešķirtās tiesības, tā nepievērš uzmanību jau pašā licencē izvirzītajam noteikumam, ka veicot ogļūdeņražu izpētes un ieguves darbus licences laukumā, ir jāņem vērā Apbūves noteikumu 3.22.apakšnodaļā noteiktās prasības. Licencē norādītais, ka minētās prasības ir ietveramas Valsts vides dienesta tehniskajos noteikumos, nenozīmē, ka Valsts vides dienests var izdot tehniskos noteikumus tādai iecerei, kuru pieteicējas izvēlētā urbuma novietojuma dēļ nepieļauj pašvaldības teritorijas plānojums.

[8] Pieteicējas ieskatā Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunkts pieņemts bez pamatojuma un nav identificējama konkrēta tiesiska interese, ko ierobežojums varētu aizsargāt.

Vērtējot minēto kasācijas sūdzības argumentu, Senāts pārbaudīs, vai paredzētās darbības ietekmes mazinošie pasākumi nav noteikti speciālajos normatīvajos aktos, kas regulē ogļūdeņražu ieguvi, tādējādi liedzot pašvaldībām noteikt papildu stingrākas prasības.

Laikā, kad tika apstiprināts Rucavas novada teritorijas plānojums un pieņemta strīdus norma, ogļūdeņražu meklēšanas, izpētes un ieguves kārtība Latvijā nebija reglamentēta. Saskaņā ar likuma „Par zemes dzīlēm” 10.panta septīto daļu ogļūdeņražu, kas ir valsts nozīmes derīgie izrakteņi, meklēšanas, izpētes un ieguves kārtību reglamentē Ministru kabinets. Līdz 2011.gada 31.augustam šādu kārtību noteica Ministru kabineta 2007.gada 4.septembra noteikumi Nr. 597 „Noteikumi par ogļūdeņražu meklēšanu, izpēti un ieguvi un valsts nodevas maksāšanas kārtību un apjomu”. Savukārt no 2011.gada 1.septembra, kad minētie noteikumi zaudēja spēku, līdz pat 2016.gada 12.janvārim, kad spēkā stājās Ogļūdeņražu noteikumi, Ministru kabineta noteikumu līmenī regulējuma nebija.

Šobrīd spēkā esošo Ogļūdeņražu noteikumu 165.punkts noteic, ka ogļūdeņražu ieguves urbumu uz sauszemes drīkst ierīkot tikai tā, lai urbuma jebkura punkta taisnleņķa projekcija pret ģeoīda virsmu būtu ne tuvāk par 50 m no licences laukumā neiekļauta nekustamā īpašuma robežas (izņemot, ja ir saņemta attiecīgā nekustamā īpašuma īpašnieka atļauja). Tiesību normas mērķis, paredzot šādu ierobežojumu, ir aizsargāt licences laukumam blakus esošo nekustamo īpašumu īpašnieku tiesības uz zemes dzīlēm. Šāda tiesību normas jēga atklājas arī tiesību normas izstrādātāja motīvos novērst ogļūdeņražu ieguvi no teritorijām, kas nav iekļautas ogļūdeņražu izpētes un ieguves licences laukumā, ja vien tam nav saņemta attiecīgā īpašnieka atļauja, ņemot vērā to, ka ogļūdeņražus veido dažādas frakcijas. Piemēram, nafta ir šķidrums, dabasgāze ir gāze, kā rezultātā veicot to ieguvi, urbumā notiek to pieplūde no blakus esošās teritorijas noteiktā attālumā no ieguves urbuma ogļūdeņražus saturošā nogulumu slāņa ietvaros (pieejams:[*http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40226327&mode=mkk&date=2012-05-28*](http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40226327&mode=mkk&date=2012-05-28)). Taču minētā norma neregulē vides aizsardzības prasības, tostarp nenoteic ierobežojumus piegulošās dzīvojamās apbūves aizsardzībai pret potenciālu ogļūdeņražu ieguves vietas radīto piesārņojumu vai cita veida ietekmi uz apkārtējām teritorijām. Tātad no Ogļūdeņražu noteikumiem neizriet ierobežojums pašvaldībai, lemjot par savas teritorijas izmantošanu un attīstību, izvirzīt prasības apkārtējo teritoriju aizsardzībai.

[9] Tālāk noskaidrojams, vai deleģējums izdot strīdus normu atrodams teritorijas plānošanu reglamentējošās tiesību normās. Senāts vērš uzmanību, ka tieši teritorijas plānošana visupirms ir instruments, ar kuru salāgojamas vides, ekonomiskās un sociālajās intereses. Lai veicinātu vispusīgu lēmumu pieņemšanu, arī ieinteresētā sabiedrība ir tiesīga šajā procesā iesaistīties. Taču tieši pašvaldības ziņā ir izšķirties, kā galu galā noregulēt jautājumus, kas saistīti ar tās administratīvās teritorijas izmantošanu. Vienlaikus uzsverams, ka piešķirtā rīcības brīvība pašvaldībai ir jāizmanto spēkā esošā tiesiskā regulējuma ietvaros, un pašvaldība nav tiesīga teritorijas plānojumā noteikt tādus ierobežojumus, kādus nepieļauj augstāka juridiskā spēka tiesību normas.

Atbilstoši Teritorijas attīstības plānošanas likuma 25.panta pirmajai daļai pašvaldībai ir tiesības saistošo noteikumu veidā apstiprināt teritorijas plānojumu. Teritorijas attīstības plānošanas mērķis ir arī paaugstināt dzīves vides kvalitāti un ilgtspējīgi, efektīvi un racionāli izmantot teritoriju un citus resursus (likuma 2.pants). Likumdevējs Ministru kabinetu ir deleģējis noteikt vispārīgas prasības, kas visām pašvaldībām jāievēro, plānojot vietējā līmeņa teritorijas attīstību, izmantošanu un apbūvi (likuma 7.panta pirmās daļas 6.punkts). Minētās prasības ir noteiktas Teritorijas plānošanas noteikumos.

Senāts nepiekrīt apgabaltiesas secinājumam, ka attiecīgs pilnvarojums pašvaldībai izriet no Teritorijas plānošanas noteikumu 62.punkta. Minētajā punktā Ministru kabinets ir paredzējis pašvaldības tiesības, plānojot jebkuru ciemu un pilsētu teritorijas, plānojumā paredzēt prasības, kas vērstas uz dzīvojamās apbūves teritorijas aizsardzību arī pret dažāda veida piesārņojumu. Šī norma iekļauta noteikumu 5.1.apakšnodaļā, kas noteic vispārīgas prasības ciemu un pilsētu teritoriju plānošanai. Strīdus normā noteiktais ierobežojums attiecas uz tādu īpašuma izmantošanas veidu, kas ir atļauts tikai mežu teritorijās un lauku zemēs (L1 un L2). Tāpēc noteikumu 62.punkts nav attiecināms.

Taču apgabaltiesas atsaukšanās uz šo tiesību normu nav novedusi pie nepareiza slēdziena, jo pamatots ir tiesas secinājums, ka pilnvarojums izdot strīdus normu ir atrodams Teritorijas plānošanas noteikumu 144.1.apakšpunktā. Tas noteic, ka, plānojot derīgo izrakteņu ieguves vietas, teritorijas plānojumā papildus paredz pasākumus šādu objektu ietekmes mazināšanai uz apkārtējām teritorijām. Tātad šajā normā ir paredzētas pašvaldības tiesības noteikt ierobežojumus teritorijas izmantošanai, lai vides aizsardzības interesēs mazinātu vai novērstu derīgo izrakteņu ieguves vietu potenciālo negatīvo ietekmi uz blakus esošajām teritorijām.

Šāda noteikumu 144.1.apakšpunkta jēga atklājas, arī aplūkojot 144.punkta attīstību. Proti, 2020.gada 16.oktobrī stājās spēkā grozījumi Teritorijas plānošanas noteikumos, papildinot 144.punktu ar jaunu tiesību normu, kas noteic, ka, plānojot derīgo izrakteņu ieguves vietas, teritorijas plānojumā papildus paredz drošības attālumus līdz dzīvojamai un publiskai apbūvei, nosakot tajos teritorijas izmantošanas aprobežojumus (144.3.apakšpunkts). Kā norādīts grozījumu anotācijā: piemērojot praksē noteikumu normas, ir konstatētas vairākas nepilnības spēkā esošajā regulējumā, kā arī atsevišķu normu dažāda interpretācija, kas ar grozījumiem novērsti (pieejams: [*http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40385403*](http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40385403)).

No minētā secināms, ka grozījumi nevis noteic jaunu regulējumu, bet gan precizē esošo tiesību normas izdevēja mērķi piešķirt pašvaldībai tiesības teritorijas plānošanas dokumentos noteikt īpašuma izmantošanas ierobežojumus nolūkā pasargāt apkārtnes teritorijas un, jo īpaši, dzīvojamo un publisko apbūvi no derīgo izrakteņu ieguves vietu potenciāli radītā apdraudējuma. Pasākumos šādas ietekmes mazināšanai acīmredzami ietilpst arī drošības attālumi no ieguves vietām līdz dzīvojamām mājām.

Savukārt pamatojumu strīdus normā noteiktajam attālumam (300 m) Senāts nevērtē, jo par šāda ierobežojuma neatbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām, kasācijas sūdzībā argumentu nav.

[10] Senāts, pretēji kasācijas sūdzībā norādītajam, nekonstatē pretrunas apgabaltiesas vērtējumā par Apbūves noteikumu 134.2.apakšpunta un Ietekmes uz vidi novērtējuma likuma 13.panta otrās daļas kolīziju. Tā kā minētās tiesību normas acīmredzami attiecas uz atšķirīgiem faktiskajiem sastāviem, tās nav viena otru izslēdzošas. Arī no kasācijas sūdzības Senātam netop skaidrs, kā varētu izpausties abu minēto tiesību normu konkurence.

[11] Rezumējot Senāts atzīst, ka apgabaltiesas spriedums ir atstājams negrozīts, savukārt pieteicējas kasācijas sūdzība ir noraidāma.

**Rezolutīvā daļa**

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

**nosprieda**

Atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2020.gada 3.jūlija spriedumu, bet SIA „Kuršu klēts” kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.