**Pašvaldības teritorijas plānojums kā pamats tiesību cirst mežu ierobežošanai**

Tiesības cirst mežu var tikt ierobežotas, ievērojot pašvaldības teritorijas plānojumā noteikto. Tādēļ Valsts meža dienestam, lemjot par apliecinājuma koku ciršanai izdošanu, ir jāvērtē vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktās prasības attiecīgajai funkcionālajai zonai tādā veidā, lai sasniegtu šīs zonas izveides mērķi. Tas nozīmē, ka Valsts meža dienesta lēmumā par koku ciršanas apliecinājuma izsniegšanu vai neizsniegšanu iekļautajam pamatojumam ir jāizriet tieši no attiecīgās funkcionālās zonas izveides mērķa. Nepieciešamības gadījumā lēmuma pieņemšanai Valsts meža dienestam ir jāsadarbojas ar pašvaldības kompetento iestādi.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2022.gada 25.novembra**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420271317, SKA-157/2022**

[ECLI:LV:AT:2022:1125.A420271317.10.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/nolemumi/pdf/491957.pdf)

Tiesa šādā sastāvā: senatores Vēsma Kakste, Lauma Paegļkalna, Rudīte Vīduša

rakstveida procesā izskatīja SIA „PK Mežs” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2019.gada 30.septembra spriedumu administratīvajā lietā, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA „PK Mežs” pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, ar kuru Valsts meža dienestam tiktu uzlikts pienākums izsniegt koku ciršanas apliecinājumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Pieteicēja SIA „PK Mežs” 2017.gada 16.februārī vērsās Valsts meža dienestā ar lūgumu izsniegt apliecinājumu koku ciršanai kailcirtē pieteicējai piederošā īpašumā, kas atrodas Talsu novada Kaltenes ciemā.

Administratīvais process iestādē noslēdzās ar Valsts meža dienesta 2017.gada 11.jūlija lēmumu, ar kuru pieteicējai atteikts izsniegt koku ciršanas apliecinājumu. Atteikums pamatots ar to, ka paredzētā darbība neatbilst Rojas novada Teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu (turpmāk – Apbūves noteikumi) 6.13.4.2.apakšpunktam, kas apstiprināti ar Rojas novada pašvaldības 2011.gada 20.septembra saistošajiem noteikumiem Nr. 22/2011 „Rojas novada teritorijas plānojums 2011.–2023.gadam”. Minētais apakšpunkts paredz, ka ciemu teritorijās ir aizliegtas kailcirtes.

Pieteicēja dienesta atteikumu pārsūdzēja administratīvajā tiesā.

[2] Administratīvā apgabaltiesa, pievienojusies rajona tiesas sprieduma motivācijai, pieteicējas pieteikumu noraidīja. Tiesa atzina, ka – interpretējot Meža likuma 12.panta pirmo daļu un otrās daļas 1.punktu, Aizsargjoslu likuma 6.panta pirmo daļu un otrās daļas 3.punktu, 35.panta pirmo daļu un Teritorijas attīstības plānošanas likuma 23.panta otro daļu kopsakarā ar Apbūves noteikumiem – konkrētajā teritorijā kailcirte nav atļauta. Tādējādi pieteicējai nav tiesību uz labvēlīga administratīvā akta izdošanu. Nav nozīmes pieteicējas apsvērumiem, ka, veicot kailcirti, izcirstajā platībā veidotos pārskatāmāka meža ainava, salīdzinot to ar vāji caurskatāmo meža apaugumu, un ka kailcirtes rezultātā tiktu atsegts izcērtamajām platībām pieguļošais mežs, kas būtu ainaviski vērtīgāks. Pieteicējas argumenti, ka nekustamais īpašums faktiski atrodas lielā meža masīvā un nav uzskatāms, ka tas atrodas ciemā, ir pretējs lietas materiāliem un lietā pārbaudītajiem un novērtētajiem faktiskajiem un tiesiskajiem apstākļiem.

[3] Pieteicēja par tiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību, norādot uz turpmāk minētajiem argumentiem.

[3.1] Tiesa nepareizi piemērojusi Ministru kabineta 2013.gada 30.aprīļa noteikumu Nr. 240 „Vispārīgie teritorijas plānošanas, izmantošanas un apbūves noteikumi” 6.punktu, saskaņā ar kuru jaunu teritorijas izmantošanu var veikt tikai atbilstoši spēkā esošam pašvaldības teritorijas plānojumam. Tādējādi, ja persona vēlas izmantot teritoriju citādā veidā, nekā tā tikusi izmantota līdz šim, tad attiecībā uz konkrētās teritorijas jauno izmantošanu jāvadās no spēkā esošajā pašvaldības teritorijas plānojumā atļautās izmantošanas. Lietā nav strīda, ka nekustamais īpašuma atbilstoši tā sastāvam ir meža īpašums neatkarīgi no Nekustamā īpašuma valsts kadastra informācijas sistēmā reģistrētā lietošanas mērķa. Tā kā īpašums ir piemērots mežistrādei, pieteicēja ir tiesīga to izmantot mežsaimnieciskajai darbībai, nevis tikai tai darbībai, ko paredz teritorijas plānojums, proti, noteikta veida apbūvei meža ainavā. Ministru kabineta noteikumiem ir augstāks spēks nekā pašvaldības teritorijas plānojumam.

[3.2] Teritorijas plānojumā nav noteikts, ka Baltijas jūras un Rīgas līča piekrastes aizsargjoslas saimnieciskās darbības teritorijā būtu aizliegta mežsaimnieciskā darbība, tostarp kailcirte. Lemjot par koku ciršanas apliecinājuma izdošanu kailcirtei, jāvadās no Meža likuma un Ministru kabineta 2012.gada 18.decembra noteikumiem Nr. 935 „Noteikumi par koku ciršanu mežā”.

[3.3] Tiesa nepareizi novērtējusi Zemkopības ministrijas un Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas viedokļus, ka Meža likuma 2.panta ceturtā daļa nav uzskatāma par deleģējumu pašvaldībām teritorijas plānojumā noteikt aprobežojumus meža apsaimniekošanā. Tiesa spriedumā nav atbildējusi, vai minētā norma pieļauj teritorijas plānojumā noteikt aprobežojumus meža apsaimniekošanā.

[3.4] Tiesa nav norādījusi, kādas tiesiski nozīmīgas intereses tiek aizsargātas, nepieļaujot kailcirti nekustamajā īpašumā.

[3.5] Tiesa nevar pamatot spriedumu ar to, ka pašvaldība ir uzsākusi jaunu teritorijas plānojuma izstrādi.

[3.6] Dienestam bija jāņem vērā pašvaldības izziņā norādītais, ka teritorijas plānojumā noteiktais kailcirtes aizliegums nav tieši attiecināms uz nekustamo īpašumu. Tā kā pašvaldība ir izstrādājusi teritorijas plānojumu, tā var arī atklāt attiecīgo prasību jēgu un mērķi.

[4] Valsts meža dienests sniegtajos rakstveida paskaidrojumus kasācijas sūdzību neatzīst.

**Motīvu daļa**

[5] Kasācijas tiesvedībā jāatbild uz jautājumu, vai pieteicējas tiesības cirst mežu var tikt ierobežotas, ievērojot Apbūves noteikumu normas, kā arī – vai Apbūves noteikumu 6.13.4.2.apakšpunkts, kas noteic, ka ciemu teritorijās ir aizliegtas kailcirtes, ir attiecināms uz pieteicējas gadījumu.

[6] Likuma „Par pašvaldībām” 15.panta 13.punkts noteic, ka pašvaldības autonomā funkcija ir saskaņā ar attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumu noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību, bet, lai izpildītu šo funkciju, saskaņā ar šā likuma 14.panta otrās daļas 1.punktu pašvaldībām ir pienākums izstrādāt pašvaldības teritorijas attīstības programmu un teritorijas plānojumu, nodrošināt teritorijas attīstības programmas īstenošanu un teritorijas plānojuma administratīvo pārraudzību. Šos jautājumus savukārt detalizētāk regulē Teritorijas attīstības plānošanas likums (*spēkā no 2011.gada 1.decembra*).

Saskaņā ar Teritorijas attīstības plānošanas likuma 2.pantu teritorijas plānošanas mērķis ir nodrošināt, 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. Arī no šā likuma 12.panta pirmās daļas un 23.panta izriet, ka pašvaldības kompetencē ir izstrādāt un apstiprināt vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu, un attiecīgi tā sastāvā ietilpstošus teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumus, kas ir pašvaldības saistošo noteikumu veidā izdots teritorijas plānošanas dokuments, kura mērķis citstarp ir konkrētās teritorijas attīstības, vides un kultūrvēsturisko vērtību aizsardzības nolūkā reglamentēt prasības konkrētas teritorijas izmantošanai un apbūvei (sal. *Senāta 2020.gada 22.septembra sprieduma lietā Nr. SKA‑244/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0922.A420352516.7.S) 15.punkts*).

Tas nozīmē, ka tieši vietējā pašvaldība kā noteiktas administratīvās teritorijas vietējā pārvalde izvērtē un vispārsaistošā veidā izlemj jautājumu par šīs teritorijas izmantošanu un attīstību. Savukārt pašvaldības teritorijas plānojums ir viens no svarīgākajiem instrumentiem, ar kura palīdzību ir nosakāms, kādā veidā teritorija ir izmantojama. Tas kļūst par tiesisko pamatu tālāku konkrētu lēmumu pieņemšanai. Arī teritorijas plānojuma izstrādāšana nav tikai formāla procedūra. Tā ir reglamentēta, lai varētu identificēt un izsvērt dažādas intereses un noteikt, kurām no tām plānojumā dodama prioritāte. Šajā procesā ir jāpanāk visu iesaistīto pušu interešu līdzsvarošana, vājāko dalībnieku aizsardzība un visas sabiedrības interešu nodrošināšana (sal. *Satversmes tiesas 2004. gada 9. marta sprieduma lietā Nr. 2003-16-05 5.1.punkts*). Tāpēc vispārīgi tieši vietējās pašvaldības teritorijas plānojums ir tas rīks, ar kura palīdzību primāri iespējams salāgot konkrēta zemesgabala īpašnieka tiesības uz īpašuma netraucētu izmantošanu un sabiedrības intereses sakārtotas apkārtējās vides veidošanā un vides aizsardzībā (sal. *Senāta 2021.gada 29.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA‑73/2021 (ECLI:LV:AT:2021:1029.A420171016.9.S) 7.punts*).

Līdz ar to vietējai pašvaldībai ir tiesības noteikt teritorijas plānojumā dažādus īpašuma tiesību aprobežojumus saskaņā ar teritorijas plānojumā paredzētajiem teritorijas attīstības virzieniem un sabiedrības vairākuma vēlmēm attiecībā uz teritorijas turpmāko attīstību (piemēram, *Satversmes tiesas 2013.gada 5.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2012-20-03 9.punkts, 2009.gada 19.novembra sprieduma lietā Nr. 2009-09-03 13.punkts un 2008.gada 12.novembra sprieduma lietā Nr. 2008-05-03 9.punkts*). Minētais pamatojams ar to, ka valsts pārvalde atbilstoši demokrātijas principam un pašvaldību principam ir organizējama subsidiāri, proti, nozīmīgu vietēja rakstura vajadzību un interešu pārvaldīšana nododama pēc iespējas tuvāk pašiem iedzīvotājiem viņu organizētai pašvaldībai. Tāpēc pašvaldībām ir atzītas tiesības plānot savas teritorijas attīstību, piemēram, pašvaldība var izvēlēties veidot konkrētu savas teritorijas daļu kā industriālo rajonu, kurā tiek attīstīta ražošana, vai, gluži pretēji, kā ekotūrisma rajonu, vai iedzīvotāju rekreācijas vajadzībām atvēlētu teritoriju, kurā noteikta veida darbības vispār tiek aizliegtas. Satversmes tiesa par tiesisku ir atzinusi, piemēram, pašvaldības izvēli liegt tās teritorijā paplašināt mājlopu fermas vai ierobežot konkrētas teritorijas izmantošanu azartspēļu pakalpojumu sniegšanai (*Satversmes tiesas 2008.gada 12.novembra spriedums lietā Nr. 2008-05-03 un 2019.gada 16.maija spriedums lietā Nr. 2018-17-03, Senāta 2020.gada 28.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-91/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0428.A420163416.9.S) 8.punkts*).

Ievērojot minēto, ir noraidāmi pieteicējas apsvērumi, ka, tā kā pieteicējas īpašums ir mežs un tādējādi ir piemērots mežistrādei, ir jāvadās vienīgi no Meža likuma un Ministru kabineta 2012.gada 18.decembra noteikumu Nr. 935 „Noteikumi par koku ciršanu mežā” normām neatkarīgi no teritorijas plānojumā noteiktā. Vispārīgi ir atzīstams, ka tiesības cirst mežu var tikt ierobežotas, ievērojot teritorijas plānojumā noteikto. Tādēļ, izlemjot šādu jautājumu, kompetentajai iestādei jāievēro arī teritorijas plānojums.

[7] Tiesa, izskatot lietu pēc būtības, noskaidrojusi, ka aizliegums Apbūves noteikumos (6.13.4.2.apakšpunktā) iekļauts pēc Valsts meža dienesta priekšlikuma. Tiesas sēdē noskaidrots, ka šāda prasība savulaik pamatota ar vietējo iedzīvotāju sūdzībām pret kailcirtēm ciemu robežās, aicinot nepieļaut tādu situāciju, kad ciemats tiek pārvērsts par klaju lauku, citiem vārdiem, „lai neveidotos jūras mala kā tuksnesis” (*apgabaltiesas sprieduma 9. un 4.6.punkts, 2018.gada 16.oktobra tiesas sēdes audioprotokola 00.30.35*–*00.31.19*). Tādējādi no minētā var secināt, ka attiecīgā aizlieguma noteikšanas mērķis ir bijis vērsts uz ainavas aizsardzību ciemu teritorijās.

Vienlaikus no lietas materiāliem izriet, ka pašvaldība Apbūves noteikumu 6.13.4.2.apakšpunktā noteikto aizliegumu veikt kailcirtes ciemu robežās ir ietvērusi un attiecinājusi tikai uz funkcionālo zonu – „Meži (M)”, kur primārā teritorijas izmantošana ir mežsaimnieciskā darbība.

Tomēr, kā noskaidrots lietā, pieteicēja ir plānojusi kailcirti citā funkcionālajā zonā, kas saskaņā ar Rojas novada teritorijas plānojumu ir noteikta kā „Dzīvojamā apbūve meža ainavā (DzM)” un kur primārā teritorijas izmantošana ir paredzēta neliela apbūves blīvuma savrupmāju būvniecībai un meža ainavas uzturēšanai.

Tas nozīmē, ka lietā noskaidrojamais tiesību jautājums faktiski ir par to, vai attiecīgo prasību, kas noteikta funkcionālajā zonā „Meži (M)”, var attiecināt uz citu zonu – „Dzīvojamā apbūve meža ainavā (DzM)”, kurai ir noteikts pavisam atšķirīgs teritorijas izmantošanas veids.

Šajā ziņā apgabaltiesa ir atzinusi – lai arī Apbūves noteikumos „Dzīvojamās apbūves meža ainavā (DzM)” nav īpaši uzsvērts aizliegums veikt kailcirtes, tomēr, interpretējot Apbūves noteikumus sistēmiski, dienests ir nonācis pie pareiziem secinājumiem. Proti, ja pat teritorijās, kur mežsaimnieciskā darbība ir paredzēta kā teritorijas izmantošanas veids, kailcirte netiek pieļauta ciemu teritorijās, tad jo īpaši teritorijās, kur mežsaimnieciskā darbība nav minēta kā atļautā saimnieciskā darbība, kailcirte nebūtu atļaujama.

Senāta šādai tiesību normu interpretācijai nepiekrīt.

[8] Konkrētajā gadījumā pašvaldība ir saskatījusi pamatu attiecīgo teritoriju ciemā veidot kā „Dzīvojamo apbūvi meža ainavā (DzM)”, citiem vārdiem, pašvaldība šo teritoriju ir vēlējusies redzēt kā apbūves teritoriju kopā ar mežu. Šīs zonas nosaukums jau pats par sevi norāda uz to, ka attiecīgajā teritorijā meža platības ir saglabājamas kā ainavu veidojošs elements. Tātad pašvaldība pēc būtības ir vēlējusies šajā zonā saglabāt meža platības, lai apbūves kontekstā aizsargātu meža ainavu. Līdz ar to, neatkarīgi no Meža likuma 2.panta ceturtajā daļā noteiktā deleģējuma, pašvaldībai kā savas teritorijas plānotājai ir kompetence izvirzīt tādus ierobežojumus, kas konkrētā individuālā gadījumā ir nepieciešami, lai apbūves kontekstā netiktu bojāta meža ainava. Vienlaikus fakts, ka konkrētā zona ir paredzēta apbūvei, ļauj prezumēt, ka koku ciršana šādā zonā vispārīgi ir pieļaujama. Tas nozīmē, ka attiecīgā teritorija ir apsaimniekojama un izmantojama tādā veidā, lai neiznīcinātu konkrētās zonas jēgu. Proti, ja šādā zonā, kurā paredzēta arī meža ainavas kopšana, tiktu atļauta koku ciršana kailcirtē, tad šī zona, iespējams, varētu vispār zaudēt savu jēgu. Tomēr vienlaikus vispārīgi nevar arī secināt, ka kailcirte jebkurā gadījumā varētu novest pie šādas zonas iznīcināšanas. Tāpēc katru gadījumu ir nepieciešams izvērtēt individuāli, noskaidrojot, cik lielā mērā koku ciršana attiecīgajā vietā ir pieļaujama, lai apbūves kontekstā saglabātu meža ainavu. Tas nozīmē, ka administratīvā akta pamatojumam ir jāizriet tieši no attiecīgās funkcionālās zonas izveides mērķa – konkrētajā gadījumā no zonas „Dzīvojamā apbūve meža ainavā (DzM)” mērķa. Atsaukšanās uz citas funkcionālās zonas prasībām, t.i., uz Apbūves noteikumu 6.13.4.2.apakšpunktu, lietā nav pamatota, un attiecīgi šai tiesību normai nav tiesiskas nozīmes, vērtējot pieteicējas tiesības cirst kokus kailcirtē zonā „Dzīvojamā apbūve meža ainavā (DzM)”.

Minētais nozīmē, ka kompetentajai iestādei – Valsts meža dienestam –, lemjot par apliecinājuma koku ciršanai izdošanu, ir jāvērtē vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktās prasības attiecīgajai funkcionālajai zonai tādā veidā, lai sasniegtu šīs zonas izveides mērķi. Attiecīgi visiem būtiskajiem apstākļiem katrā individuālā gadījumā ir jābūt izvērtētiem atsevišķi. Nepieciešamības gadījumā lēmuma pieņemšanai Valsts meža dienestam ir jāsadarbojas ar pašvaldības kompetento iestādi.

Tā kā lietā ir prasījums par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, tad minētie apstākļi ir jāņem vērā un jāizvērtē tiesai. Pārsūdzētajā spriedumā šāda izvērtējuma trūkst.

[9] Ņemot vērā to, ka apgabaltiesa ir kļūdaini interpretējusi Apbūves noteikumus, attiecinot „Mežu (M)” zonas prasības uz zonu „Dzīvojamā apbūve meža ainavā (DzM)”, un minētais apstāklis var ietekmēt iznākumu lietā, apgabaltiesas spriedums ir atceļams.

**Rezolutīvā daļa**

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

**nosprieda**

Atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2019.gada 30.septembra spriedumu un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai apelācijas instances tiesai.

Atmaksāt SIA „PK Mežs” drošības naudu 70 *euro*.

Spriedums nav pārsūdzams.