



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

2020. gada 24.janvārī Nr.1-8/5

Uz 27.12.2019. lietā Nr. SKA-346/2019, A420163416

**Latvijas Republikas Augstākās tiesas
Senāta Administratīvo lietu departamentam
at@at.gov.lv**

Par viedokli lietā Nr. SKA-346/2019

Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments (turpmāk arī – Senāts) lūdz sniegt viedokli par Ventspils pilsētas domes 2012.gada 27.jūlija saistošo noteikumu Nr.18 “Ventspils pilsētas teritorijas plānojums (2006. - 2018.) ar grozījumiem grafiskā daļā un teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” (turpmāk arī – Ventspils pilsētas teritorijas plānojums) 5.14.1.7. apakšpunkta atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām. Proti:

- vai likumdevējs lietā apskatāmajā laika periodā (2016. gada 1. februāris) bija deleģējis pašvaldībai ar teritorijas plānojumu (saistošajiem noteikumiem) noteikt, ar kādiem paņēmieniem ir ierobežojama piesārņojošas darbības radīto smaku izplatīšanās, tostarp vai bija pilnvarojis pašvaldību noteikt papildu (stingrākas) prasības smaku izplatīšanās ierobežošanai nekā likumā “Par piesārņojumu” un uz tā pamata izdotajos normatīvajos aktos, un
- vai šādu prasību noteikšana piesārņojošas darbības veicējam vispār ir uzskatāma par teritorijas izmantošanas jautājumu.

Izvērtējot Senāta apsvērumus, tiesībsargs sniedz šādu viedokli.

1. Vērtējot uzdotos jautājumus, jāņem vērā tiesību doktrīnas atziņas par likumdošanas deleģējumu. Satversmes tiesa savā praksē ir atzinusi, ka tiesību normai, ar kuru likumdevējs pilnvaro Ministru kabinetu noregulēt Satversmē noteikto personas pamattiesību īstenošanas kārtību vai ierobežojumus šo tiesību īstenošanai, ir jābūt skaidrai un precīzai. Nav pieļaujama personas pamattiesību ierobežošana, atsaucoties uz neskaidru vai pārprotamu likumdevēja pilnvarojumu. Ja likumdevēja pilnvarojuma apmērs rada šaubas, Ministru kabinetam šis pilnvarojums jāīsteno, iespēju robežās izvairoties no personas pamattiesību ierobežošanas, ja uz ierobežojumu nepieciešamību nav tieši norādīts pilnvarojumā¹. Minētās atziņas ir attiecināmas arī uz pašvaldību saistošajiem noteikumiem². Tāpat Satversmes tiesas praksē ir atzīts, ka ar likumdevēja pilnvarojumu izpildvarai jāsaprot ne tikai viena konkrēta, lakoniska

¹ Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr.2005-03-0306 10.punkts.

² Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 11.2., 12.6. un 13. punkta un Satversmes tiesas 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 14.3., 15.3., 16. un 17. punkts.

tiesību norma, bet paša likuma būtība un mērķi³. Turklāt ar pilnvarojuma mērķi saprot to, ko likumdevējs centies panākt, piešķirot tiesības noregulēt attiecīgo jautājumu⁴. Pilnvarojuma saturam ir jābūt tik skaidram, lai atklātu pilnvarojuma būtību⁵.

2. Ventspils pilsētas teritorijas plānojuma 5.14.1.7. apakšpunkts (sadaļa “Īpašie nosacījumi”) paredz:

“Lai samazinātu smaku emisijas no tankkuģu iekraušanas operācijām ostas pietātnēs un samazinātu būtisko diskomfortu, kas no tām rodas Ventspils pilsētas iedzīvotājiem, jēlnaftas, naftas produktu, ķīmisko vielu un maisījumu pārkraušanas operatori, kuru piesārņojošā darbība izraisa smaku veidošanos, ir jāveic nepieciešamie piesardzības pasākumi, savā darbībā pielietojot labākos pieejamos tehniskos paņēmienus (kā piemēram tvaiku savākšanas un utilizācijas iekārtu pielietojums), un organizatoriskie pasākumi, visos piesārņojošās darbības posmos un procesos. Šī nosacījuma neizpildes gadījumā, Dome, balstoties uz Vides aizsardzības likumā un šajos Apbūves noteikumos noteiktajiem vides aizsardzības principiem, ir tiesīga:

a) pieņemt lēmumu par konkrēta operatora darbību, t.sk. izmaiņām esošajā piesārņojošā darbībā, vai pasākumu, ja to rezultātā palielinās/pieaug vai var palielināties/pieaugt pieļaujama piesārņojuma apjoms, ierobežošanu vai aizliegumu;

b) pieņemt lēmumu neizsniegt nekāda veida atļaujas (PAU, BNU, būvatļauja) un nesniegt nekāda veida saskaņojumus operatora ierosināta būvniecības procesa uzsākšanai vai veikšanai.”⁶

No minētās tiesību normas izriet, ka pašvaldība noteiktam personu lokam ir uzlikusi vispārobligātu pienākumu īstenot konkrētus pasākumus saimnieciskās darbības ietvaros radīto smaku novēršanai, paredzot sankcijas par pienākuma neizpildi. Tātad šis tiesiskais regulējums pēc būtības iekļaujas vides aizsardzības tiesiskā regulējuma ietvarā.

3. Atbildot uz Senāta jautājumiem, konstatējams, ka Ventspils pilsētas teritorijas plānojuma 5.14.1.7. apakšpunkta pieņemšana ir pamatota ar normatīvajos aktos noteiktajām pašvaldības tiesībām apstiprināt teritoriālo plānojumu⁷, nevis ar likuma normu, kas nepārprotami paredzētu deleģējumu noteikt konkrētus vides piesārņojuma ierobežojumus. No minētā noprotams, ka Ventspils pilsētas teritorijas plānojuma 5.14.1.7. apakšpunkts ir pieņemts, pamatojoties uz teritorijas attīstības plānošanas normatīvajos aktos vispārīgi noteikto iespēju noregulēt vides aizsardzības jautājumus. Šai sakarā konstatējams, ka Teritorijas plānošanas attīstības likums pašvaldībai neparedz nepārprotamu deleģējumu noteikt konkrētus vides piesārņojuma ierobežojumus. Teritorijas plānošanas attīstības likuma 3.panta 6. punkts attiecībā uz vides jautājumiem paredz, ka līdzās vairākiem teritorijas attīstības plānošanas pamatprincipiem ir jāievēro integrētas pieejas princips, kas paģēr, ka ekonomiskie, kultūras, sociālie un vides aspekti tiek saskaņoti, atsevišķu nozaru intereses tiek koordinētas, teritoriju attīstības prioritātes tiek saskaņotas visos plānošanas līmeņos, sadarbība ir mērķtiecīga, un tiek novērtēta plānoto risinājumu ietekme uz apkārtējām teritorijām un vidi. Un mērķis tam 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 ekonomiku⁸.

No minētā izriet, ka vide ir viena no jomām, kas ir ņemama vērā tikai teritorijas plānošanas kontekstā, nosakot vīziju par teritorijas attīstību un vēlamos vides aspektus nākotnē.

³ Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra lēmums lietā Nr. 2010-40-03.

⁴ Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 19.punkts.

⁵ Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10. punkts un 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 20. punkts.

⁶ https://www.ventspils.lv/files/dokumenti/teritorijasplanojums/sadala/03_apbuves_noteikumi.pdf

⁷ Sk. Ventspils pilsētas teritorijas plānojuma sākotnējās redakcijas pamatojošos normatīvos aktus un tiesību normas, https://www.ventspils.lv/files/dokumenti/teritorijasplanojums/sadala/03_apbuves_noteikumi.pdf, kā arī grozījumu pamatojošos šos normatīvos aktus un tiesību normas,

https://www.ventspils.lv/files/dokumenti/teritorijasplanojums/sadala/27072012/LEMUMS_PAR_APSTIPRINASANU.pdf

⁸ Teritorijas attīstības plānošanas likums, 2. pants. <https://likumi.lv/ta/id/238807#p2>

Kā jaut Senāts pieprasījumā norādīja, konkrētāku vides jautājumu tiesisko regulējumu teritorijas attīstības tiesiskajā ietvarā nosaka Ministru kabineta 2013. gada 30. aprīļa noteikumi Nr. 240 "Vispārīgie teritorijas plānošanas, izmantošanas un apbūves noteikumi" (turpmāk arī - Noteikumu Nr. 240). Šo noteikumu 5.1.apakšnodaļā ("Prasības ciemu un pilsētu teritoriju plānošanai") 62.punkts nosaka, ka *teritorijas plānojumā vai lokālplānojumā var noteikt prasības ražošanas uzņēmumu un tirdzniecības un pakalpojumu objektu izvietojumam, to platībai, kā arī prasības blakus esošo dzīvojamās apbūves teritoriju aizsardzībai pret troksni, smakām un citu veidu piesārņojumu*. Savukārt Noteikumu Nr. 240 7.nodaļas "Vispārīgās prasības apbūvei" 7.9. apakšnodaļā "Aizsardzība pret trokšņiem un piesārņojumu" 146.punkts paredz, ka *esošajās dzīvojamās un publiskās apbūves teritorijās autoceļu, dzelzceļu un lidlauku, kā arī piesārņojumu radošu objektu tuvumā pašvaldība var paredzēt pasākumus trokšņa mazināšanai, piesārņojuma un citu negatīvu faktoru novēršanai tādā kārtībā un apjomā, kā to nosaka normatīvie akti piesārņojuma jomā*.

No minētajām tiesību normām izriet - pašvaldība teritorijas plānojumā ir tiesīga izvēlēties iekļaut vai neiekļaut noteikumus, ka attiecīgās pašvaldības teritorijas izmantošanā ir ievērojami īpaši vides aizsardzības noteikumi, taču šīs tiesību normas neparedz tieši un nepārprotami dotu deleģējumu pašvaldībai regulēt vides aizsardzības jautājumus gaisa piesārņojuma jomā.

4. Lai arī gramatiski var saprast, ka pašvaldība ir tiesīga noteikt prasības teritoriju aizsardzībai pret troksni, smakām un citu veidu piesārņojumu, taču sistēmiskā un teleoloģiskā normu analīze liecina par pretējo.

Teritorijas plānojumā vides aizsardzības jautājums ir sekundārs, līdzas pastāvošs, centrālais jautājums ir pašvaldības redzējums par teritorijas attīstību. Vides aspekts tāpat kā sociālais, ekonomiskais ir tas, kas palīdz formulēt teritorijas attīstības perspektīvu. Minēto apliecina 2009.gada 15.jūlijā apstiprinātajā Telpiskās plānošanas sistēmas attīstības koncepcijā⁹ formulētais redzējums par vietējās pašvaldības teritorijas attīstības plānošanu, proti: "Teritoriālā griezumā konceptuāli jādefinē ekonomiskās, sociālās, kā arī vides ilgtermiņa prioritātes, jāanalizē teritorijas attīstību ietekmējošie faktori, jāietver izvirzīto mērķu sasniegšanai nepieciešamās teritorijas un objekti, jāattēlo apbūves un no apbūves brīvo teritoriju principiālo izvietojumu, pilsētas (novada) teritorijas struktūru (novada daļas, pilsētas apkaimes, lauku apdzīvotās vietas, ģeogrāfiskos priekšnoteikumus, galvenos savienojošos transporta un maģistrālos inženierapgādes koridorus, kas nodrošina teritorijas daļu sasaisti un inženierapgādi un citus teritorijas organizācijas elementus)."¹⁰

Tas nozīmē, ka ar minēto teritorijas attīstības plānošanas tiesisko regulējumu pašvaldības pilnvaras aprobežojas ar tiesībām noteikt, kurā teritorijā būtu ņemami vērā vides noteikumi (proti, tiem īpaši jāpievērš uzmanība, īstenojot apbūvi, saimniecisko darbību utt.), bet kurā nebūtu. Pašvaldībai līdzšinējā tiesiskajā kārtībā nav plašāku pilnvaru noteikt detalizētāku vides aizsardzības regulējumu, t.sk. stingrākas vides aizsardzības prasības, jo teritorijas plānojuma izstrādes normatīvajos aktos likumdevējs nav skaidri un nepārprotami nodefinējis pašvaldībai deleģējumu, kā to paredz deleģējuma doktrīna. Pastāvot šaubām par deleģējumu, jāpieņem, ka tas nav dots, jo pretējā gadījumā pastāv patvaļas un nesamērīga privātpersonu tiesību aizskārums risks.

Tas, ka pašvaldībai nav tiesību noteikt stingrākas prasības gaisa piesārņojuma ierobežošanas jomā ar teritoriālo plānošanu, iekams likumdevējs nav noteicis nepārprotamu deleģējumu, apliecina likumdevēja rīcība trokšņa ierobežošanas jomā. Likuma "Par piesārņojumu" 18.¹ panta trešās daļas 1.punkts paredz deleģējumu Ministru kabinetam noteikt trokšņa rādītājus, to piemērošanas kārtību un novērtēšanas metodes. Ministru kabineta 2014. gada 7. janvāra noteikumu Nr. 16 "Trokšņa novērtēšanas un pārvaldības kārtība"

⁹ Ministru kabineta 2009. gada 15. jūlija rīkojums Nr. 474 "Par Telpiskās plānošanas sistēmas attīstības koncepciju". <https://likumi.lv/ta/id/194962>.

¹⁰ Telpiskās plānošanas sistēmas attīstības koncepcijas 49. lp., http://www.varam.gov.lv/lat/pol/ppd/telp_plan/?doc=12702

8.1. apakšpunktā ir paredzēts, ka pašvaldība ir tiesīga ar saistošajiem noteikumiem noteikt zemākus vides trokšņa robežlielumus atsevišķās teritorijās, izņemot aizsargjoslas gar autoceļiem un dzelzceļiem. (...). Tāpat, piemēram, to, ka likumdevējs ir pieturējies pie principa – noteikt nepārprotamu deleģējumu vides piesārņojumu regulējošajos normatīvajos aktos, apliecina arī 2018. gada 1. februāra likums “Grozījumi likumā “Par piesārņojumu””, ar kuru likumdevējs cita starpā 24.² pantā konkretizēja pašvaldības deleģējumu noteikt īpašas prasības (nosacījumus) attiecībā uz piesārņojošo darbību kontroli, kas rada traucējošas smakas ostās.

Turklāt jāņem vērā, ka teritorijas plānojuma izstrādes normatīvajos aktos ir skaidra sasaiste ar normatīvo aktu piesārņojuma jomā prasību ievērošanu. Attiecībā uz gaisa piesārņojuma ierobežošanu nepārprotami detalizēts regulējums ir noteikts likumā “Par piesārņojumu”, kas ne vien paredz atļauju sistēmu piesārņojošu darbību veikšanai¹¹, bet arī nosacījumus, kā tieši atļauju sistēmas izvērtēšanā tiek lemts par labāko pieejamo tehnisko paņēmieni izmantošanu¹². Šajā sistēmā centrālais lēmējs ir Valsts vides dienests, kuram, ievērojot visu interešu saskaņotības principu, ir pienākums konsultēties arī ar pašvaldību¹³ un kā kompetentajai iestādei pieņemt attiecīgu lēmumu.

Viedoklis, ka pašvaldība bija tiesīga teritorijas plānojumā noregulēt gan piesārņojošas darbības radīto smaku izplatīšanās ierobežojama paņēmienus, gan stingrākas prasības, ne vien nav pamatots ar nepārprotamu deleģējumu, bet ir pretrunā ar likumā “Par piesārņojumu” paredzēto atļauju sistēmu. Šī sistēma ir veidota kā elastīgs mehānisms, lai varētu nodrošināt līdzsvaru (samērīgumu) starp ekonomiskajām, vides un sabiedrības interesēm, izskatot konkrētus gadījumus. Pieturoties pie viedokļa par pašvaldības plašāku rīcības brīvību regulēt vides aizsardzības jautājumus teritorijas plānojumā, nav rodams loģisks un pārliecinošs skaidrojums, kāds ir pašvaldības rīcības brīvības ietvars un robežas. Tāpat šāds uzskats no tiesiskā viedokļa padara par bezjēdzīgu likuma “Par piesārņojumu” 26.pantā noteikto konsultēšanās ar pašvaldību principu.

Tas, ka atļauju sistēmas ietvaros pašvaldība ne konkrētajā lietā apskatāmajā laika periodā, ne arī šobrīd nav tiesīga normatīvo aktu līmenī regulēt vides aizsardzības jautājums bez nepārprotama likumdevēja pilnvarojuma, izriet arī no likuma “Par pašvaldībām”. Pirmkārt, vides aizsardzības prasību noteikšana nav pašvaldības autonomā funkcija¹⁴. Otrkārt, šajā jomā pašvaldības kompetence aprobežojas ar domes tiesībām apstiprināt tikai pašvaldības ekonomiskās un sociālās attīstības un apkārtējās vides aizsardzības perspektīvās programmas¹⁵.

Ņemot vērā minēto, kā arī ievērojot, ka

- publiskajās tiesībās darbojas princips – atļauts ir tas, kas ir noteikts normatīvajos aktos,
- tiesību doktrīna paredz likumdošanas deleģējuma skaidrību,
- tiesiskā neskaidrība pagēr patvaļas un nepamatota privātpersonu tiesību aizskāruma risku,

tiesībsargs uzskata, ka Ventspils pilsētas teritorijas plānojuma 5.14.1.7. apakšpunkts ir izdots *ultra vires*, tātad pārkāpjot Latvijas Republikas Satversmes 64.pantu.

5. Papildus jānorāda - nav šaubu, ka teritorijas plānošanas un vides aizsardzības normatīvie akti ir savstarpēji saistīti. Lai arī teritorijas plānošanas normatīvajos aktos ir paredzēts ieviest subsidiaritātes principu, tomēr attiecībā uz konkrētajā lietā vērtējamo jautājumu, tas nav ieviests pietiekami harmoniski un skaidri. Minētais secinājums par Ventspils pilsētas teritorijas

¹¹ Likums "Par piesārņojumu", 19. – 24.² pants. <https://likumi.lv/ta/id/6075#p19>

¹² Likums "Par piesārņojumu", 19. – 32. pants. <https://likumi.lv/ta/id/6075#p19>, Ministru kabineta 2010. gada 30. novembra noteikumi Nr. 1082 "Kārtība, kādā piesakāmas A, B un C kategorijas piesārņojošas darbības un izsniedzamas atļaujas A un B kategorijas piesārņojošo darbību veikšanai". <https://likumi.lv/ta/id/222147>; Ministru kabineta 2014. gada 25. novembra noteikumi Nr. 724 "Noteikumi par piesārņojošas darbības izraisīto smaku noteikšanas metodēm, kā arī kārtību, kādā ierobežo šo smaku izplatīšanos". <https://likumi.lv/ta/id/271004>

¹³ Likums "Par piesārņojumu", 26. pants. <https://likumi.lv/ta/id/6075#p26>

¹⁴ Likums "Par pašvaldībām", 15. pants. <https://likumi.lv/ta/id/57255#p15>

¹⁵ Likums "Par pašvaldībām", 21. panta5.punkts. <https://likumi.lv/ta/id/57255#p21>

plānojuma 5.14.1.7. apakšpunkta tiesiskumu saskaņā ar Ministru kabineta 2014.gada 26.marta Vides politikas pamatnostādņēs 2014.-2020.gadam¹⁶ konstatēto problēmu attiecībā uz ostu radīto gaisa un smaku piesārņojumu Rīgā, Ventspilī, Liepājā, proti, ka joprojām pastāv nepilnības normatīvajā regulējumā par traucējošo smaku noteikšanas un ierobežošanas kārtību un to risināšanai ir nepieciešams īstenot noteiktu valdības politiku¹⁷.

Ar cieņu

tiesībsarga vietā
tiesībsarga vietniece

I. Piļāne

Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu

¹⁶ Ministru kabineta 2014. gada 26. marta rīkojums Nr. 130 "Par Vides politikas pamatnostādņēm 2014.–2020.gadam".
<https://likumi.lv/ta/id/265262>

¹⁷ Vides politikas pamatnostādnes 2014.-2020.gadam, 27.lp. <http://polsis.mk.gov.lv/documents/4711>