**Lokālplānojuma izstrādes procesā pieņemts lēmums nav pakļauts administratīvās tiesas kontrolei**

Lokālplānojuma izstrādes process tiek ierosināts pēc pašvaldības iniciatīvas un lokālplānojums tiek apstiprināts saistošo noteikumu veidā. Tas nozīmē, ka lokālplānojuma izstrāde un apstiprināšana ir uzskatāma par normatīvā akta (pašvaldības saistošo noteikumu – lokālplānojuma) izstrādes procesu. Savukārt normatīvo aktu izdošana ir nevis valsts pārvaldes, bet likumdošanas funkcijas izpausme.

Tas savukārt nozīmē, ka šāds lēmums nav pakļauts administratīvo tiesu kontrolei, jo normatīvā akta un tā izstrādes procesā pieņemto lēmumu tiesiskuma kontrole nav pārbaudāma administratīvā procesa kārtībā.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2019.gada 17.jūnija**

**LĒMUMS**

**Lieta Nr. 670003819, SKA-1162/2019**

[ECLI:LV:AT:2019:0617.SKA116219.3.L](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI%3ALV%3AAT%3A2019%3A0617.SKA116219.3.L)

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

rakstveida procesā izskatīja [pers. A] blakus sūdzību par Administratīvās rajona tiesas tiesneša 2019.gada 11.marta lēmumu, ar kuru atteikts pieņemt [pers. A] pieteikumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Pēc pieteicēja [pers. A] ierosinājuma Valkas novada pašvaldība 2017.gada 31.augustā pieņēma lēmumu, ar kuru uzsāka lokālplānojuma izstrādi pieteicējam piederošajai zemes vienībai „[Nosaukums]”. Lokālplānojuma izstrādes mērķis bija grozīt pieteicējam piederošās zemes vienības „[Nosaukums]” funkcionālo zonējumu „lauksaimniecības teritorija” un „meža teritorija” uz zonējumu „rūpnieciskās apbūves teritorija”, jo pieteicējs nekustamajā īpašumā plāno derīgo izrakteņu ieguvi.

Pamatojoties uz likuma „Par ietekmes uz vidi novērtējumu” 23.3panta 1.punktu, Valkas novada pašvaldība minētajā lēmumā lūdza Vides pārraudzības valsts biroju (turpmāk – birojs) pieņemt lēmumu, vai lokālplānojuma izstrādei konkrētajā gadījumā nepieciešams piemērot stratēģiskā ietekmes uz vidi novērtējuma procedūru. Vienlaikus arī pieteicējs kā lokālplānojuma izstrādes nodrošinātājs vērsās birojā, paužot viedokli, ka lokālplānojuma izstrādei stratēģiskā ietekmes uz vidi novērtējuma procedūra konkrētajā gadījumā nav nepieciešama.

Birojs 2018.gada 5.februārī pieņēma lēmumu (turpmāk arī – pārsūdzētais biroja lēmums), ar kuru nolēma, ka konkrētajam lokālplānojumam ir nepieciešams stratēģiskais novērtējums.

[2] Pieteicējs, nepiekrītot biroja lēmumam, atkārtoti vērsās birojā un Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijā.

Izskatot pieteicēja iesniegumus, gan birojs, gan ministrija informēja pieteicēju, ka biroja 2018.gada 5.februāra lēmums nav apstrīdams un pārsūdzams, jo tas nav administratīvais akts.

Nepiekrītot minētajam un uzskatot, ka biroja lēmums rada pieteicējam tiesiskas sekas – ierobežo pieteicēja tiesības rīkoties ar savu īpašumu – pieteicējs vērsās Administratīvajā rajona tiesā ar pieteikumu par pārsūdzētā biroja lēmuma atcelšanu.

[3] Administratīvās rajona tiesas tiesnesis ar 2019.gada 11.marta lēmumu atteica pieņemt pieteicēja pieteikumu. Minētais lēmums pamatots ar turpmāk norādītajiem apsvērumiem.

[3.1] Administratīvās tiesas kompetencē ir pārbaudīt iestādes izdota administratīvā akta, faktiskās rīcības vai starp pieteicēju un iestādi noslēgta publisko tiesību līguma tiesiskumu. Pieteicējs konkrētajā gadījumā vēlas pārsūdzēt biroja lēmumu, ar kuru atzīts, ka lokālplānojuma izstrādes ietvaros nepieciešams veikt stratēģisko novērtējumu. Līdz ar to vispirms jānoskaidro, vai attiecīgo lēmumu var uzskatīt par administratīvo aktu.

[3.2] Saskaņā ar likuma „Par ietekmes uz vidi novērtējumu” 23.1panta pirmo daļu, uzsākot tāda plānošanas dokumenta sagatavošanu, kuram saskaņā ar šo likumu var būt būtiska ietekme uz vidi, arī uz Eiropas nozīmes aizsargājamo dabas teritoriju (Natura 2000), tā izstrādātājs iesniedz kompetentajai institūcijai (birojam) rakstveida iesniegumu. Atbilstoši likuma 23.3panta 1.punktam birojs pieņem motivētu lēmumu par to, vai konkrētam plānošanas dokumentam ir nepieciešams stratēģiskais novērtējums.

Saskaņā ar Teritorijas attīstības plānošanas likuma 25.panta pirmo daļu vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu un lokālplānojumu apstiprina ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem, kas ir uzskatāmi par ārējo normatīvo aktu.

Administratīvā procesa likums neparedz, ka administratīvā procesa kārtībā varētu pārsūdzēt normatīvos aktus. Šādas lietas ir pakļautas izskatīšanai Satversmes tiesai Satversmes tiesas likumā noteiktajā kārtībā.

 [3.3] Ievērojot minēto, ne pārsūdzētais biroja lēmums, ne tālākās biroja un Vides reģionālās attīstības ministrijas sniegtās atbildes uz pieteicēja iesniegumiem nav uzskatāmas par administratīvajiem aktiem. Tāpēc atbilstoši Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 1.punktam pieteicēja pieteikumu atsakāms pieņemt, jo tas nav izskatāms administratīvā procesa kārtībā.

[4] Pieteicējs iesniedzis blakus sūdzību, iebilstot pret minēto rajona tiesas tiesneša lēmumu.

Blakus sūdzībā pieteicējs uzsver, ka bez stratēģiskā novērtējuma veikšanas Valkas novada dome atsakās turpināt lokālplānojuma izstrādes procesu. Ja pieteicējam tiek liegts iebilst pret to, ka lokālplānojuma izstrādei jāveic stratēģiskais novērtējums, tiek radīta situācija, ka pieteicējam tiek būtiski ierobežotas tiesības rīkoties ar savu īpašumu un lemt par šā īpašuma izmantošanu, bet vienlaikus viņam nav tiesībaizsardzības līdzekļu, ar kuriem savas aizskartās tiesības aizsargāt. Pieteicējs uzskata, ka pārsūdzētais biroja lēmums aizskar viņa tiesības uz īpašumu un tāpēc atbilstoši Latvijas Republikas Satversmes 92.pantam viņam jābūt iespējai par to sūdzēties tiesā.

**Motīvu daļa**

[5] Blakus sūdzības izskatīšanas ietvaros izšķirams jautājums, vai biroja lēmums, ar kuru noteikts, ka lokālplānojuma izstrādei nepieciešams veikt stratēģisko novērtējumu, ir pārbaudāms administratīvā procesa kārtībā.

[6] Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 103.panta pirmās daļas un 184.panta noteikumiem administratīvā procesa tiesā būtība ir tiesas kontrole pār iestādes izdotu administratīvo aktu, iestādes faktisko rīcību vai publisko tiesību līgumu.

Tādējādi, lai pieteicēja pieteikumu atzītu par pieļaujamu izskatīšanai administratīvā procesa kārtībā, vispirms jākonstatē, ka pārsūdzētais biroja lēmums ir administratīvais akts vai faktiskā rīcība, vai vismaz procesuāls lēmums administratīvā akta izdošanas vai faktiskās rīcības veikšanas ietvaros. Ja pieteikums tiesā iesniegts par jautājumu, kas nepakļaujas administratīvās tiesas kontrolei (tostarp, ja nav konstatējamas speciālās tiesību normas, kas pakļauj šā jautājuma izskatīšanu administratīvās tiesas kontrolei), lieta nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā, un pieteikumu atsakāms pieņemt, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 1.punktu.

[7] Pārsūdzētajā biroja lēmumā secināts, ka izstrādājamais lokālplānojums konkrētajā gadījumā atbilst normatīvajos aktos noteiktajām prasībām, atbilstoši kurām plānošanas dokumenta izstrādei nepieciešams veikt stratēģiskā ietekmes uz vidi novērtējuma procedūru. Tātad pārsūdzētais biroja lēmums nosaka darbības, kas jāveic lokālplānojuma izstrādes procesā, un šā lēmuma pieņemšana kopumā vērsta uz to mērķu sasniegšanu, kas īstenojami ar lokāplānojuma izstrādi. Citiem vārdiem sakot, pārsūdzētais biroja lēmums ir starplēmums lokālplānojuma izstrādes ietvaros, jo tas ir lēmums, kas ir vērsts uz lokālplānojuma izstrādi, bet nav lokālplānojuma izstrādes procesu noslēdzošais lēmums.

Lai starplēmumu atzītu par pakļautu administratīvās tiesas kontrolei, tam, pirmkārt, jābūt pieņemtam administratīvā procesa ietvaros (proti, administratīva akta izdošanas, faktiskās rīcības veikšanas vai publisko tiesību līguma noslēgšanas ietvaros), un, otrkārt, pašam par sevi jāskar būtiskas personas tiesības vai tiesiskas intereses vai būtiski jāapgrūtina to īstenošana.

[8] Teritorijas plānošanas likuma 1.panta 9.punktā lokālplānojuma definēts kā vietējās pašvaldības ilgtermiņa teritorijas attīstības plānošanas dokuments, kuru izstrādā republikas pilsētas daļai, novada pilsētai vai tās daļai, ciemam vai tā daļai vai lauku teritorijas daļai kāda plānošanas uzdevuma risināšanai vai teritorijas plānojuma detalizēšanai vai grozīšana.

Atbilstoši minētā likuma 24.panta pirmajai daļai lokālplānojumu vietējā pašvaldība izstrādā pēc savas iniciatīvas un izmanto par pamatu turpmākai plānošanai, kā arī būvprojektēšanai. Likuma 25.panta pirmā daļa noteic, ka lokālplānojumu, tāpat kā vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu, apstiprina ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem, un tie stājas spēkā nākamajā dienā pēc attiecīgā paziņojuma publicēšanas oficiālajā izdevumā „Latvijas Vēstnesis”.

No minētā izriet, ka lokālplānojuma izstrādes process tiek ierosināts pēc pašvaldības iniciatīvas un lokālplānojums tiek apstiprināts saistošo noteikumu veidā. Tas nozīmē, ka lokālplānojuma izstrāde un apstiprināšana ir uzskatāma par normatīvā akta (pašvaldības saistošo noteikumu – lokālplānojuma) izstrādes procesu. Savukārt normatīvo aktu izdošana ir nevis valsts pārvaldes, bet likumdošanas funkcijas izpausme (*E. Levits. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitimācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati. Likums un Tiesības, 4. sējums, 2002, Nr. 9(37)*).

Tādējādi pārsūdzētais biroja lēmums ir lēmums, kas tiek pieņemts normatīvā akta izstrādes procesā, nevis administratīvā procesa ietvaros. Tas savukārt nozīmē, ka šāds lēmums nav pakļauts administratīvo tiesu kontrolei, jo normatīvā akta un tā izstrādes procesā pieņemto lēmumu tiesiskuma kontrole nav pārbaudāma administratīvā procesa kārtībā.

Salīdzinājumam norādāms, ka arī iepriekš Senāta praksē, vērtējot normatīvā akta – detālplānojuma (laikā, kad detālplānojums tika apstiprināts ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem) – izstrādes procesā pieņemtu lēmumu pakļautību administratīvās tiesas kontrolei, ir atzīts, ka šādi lēmumi nav pārbaudāmi administratīvā procesa kārtībā, jo tie uzskatāmi par daļu no normatīvā akta izstrādes procesa (sal., piemēram, *Senāta 2007.gada 10.decembra lēmumu lietā Nr. SKA-678/2007, 2009.gada 6.februāra lēmumu lietā Nr. SKA-222/2009 (A7025508/15), 2010.gada 21.jūnija lēmumu lietā Nr. SKA-597/2010*).

[9] Secinājumu, ka lokālplānojuma izstrādes procesā pieņemti lēmumi nav pārbaudāmi administratīvā procesa kārtībā, neietekmē arī tas, ka lokālplānojuma izstrādes procesā var būt iesaistītas privātpersonas.

Privātpersonas iesaiste normatīvā akta izstrādes procesu nepārvērš par administratīvo procesu. To, ka process kopumā arī šādā gadījumā ir normatīvā akta izdošanas process, noteic apstāklis, ka procesa noslēgumā izdodamais tiesību akts – lokālplānojums – saskaņā ar Teritorijas plānošanas likuma 25.panta pirmo daļu ir normatīvais akts (pašvaldības saistošie noteikumi). Līdz ar to apstāklis, ka pārsūdzētajā biroja lēmumā noteiktas normatīvā akta izstrādes prasības, kas skar arī pieteicēju kā normatīvā akta izstrādē iesaistītu personu, nenozīmē, ka biroja lēmums pieņemts administratīvā procesa ietvaros (sal. *Senāta* *2007.gada 10.decembra lēmuma lietā Nr. SKA-678/2007 15.1.punkts*).

[10] Pieteicējs nav norādījis uz speciālajām tiesību normām, kas ļautu secināt, ka likumdevējs būtu vēlējies paredzēt izņēmumu un noteikt, ka lokālplānojuma izstrādes procesā biroja pieņemts lēmums par nepieciešamību veikt stratēģisko novērtējumu tomēr būtu pārsūdzams administratīvā procesa kārtībā.

[11] Pieteicēja atsaukšanās uz īpašuma tiesībām nevar būt iemesls, lai administratīvā tiesa pārbaudītu lēmumu, kura pārbaudi likumdevējs nav nodevis administratīvās tiesas kompetencei. Pirmkārt, tas, ka jauna lokālplānojuma izstrādes procesā ir identificēta nepieciešamība veikt stratēģisko ietekmes uz vidi novērtējumu, pats par sevi nerada pieteicējam kādus jaunus, iepriekš nebijušus šķēršļus rīkoties ar pieteicējam piederošo īpašumu. Otrkārt, tas, ka pieteicējs ir konkrētas zemes vienības īpašnieks, nenozīmē, ka līdz ar to viņam ir tiesības pieprasīt konkrēta normatīvā akta pieņemšanu pieteicējam ērtākajā izstrādes procedūrā. Pieteicējs nav norādījis, un arī Senāts nekonstatē tiesību normas, kas piešķirtu pieteicējam šādas tiesības. Līdz ar to pieteicējam kā nekustamā īpašuma īpašniekam ir jārēķinās ar to tiesisko regulējumu, kāds ir spēkā pašlaik (tostarp, to lokālplānojumu, kāds ir spēkā pašlaik), un, ja pieteicējas vēlas, lai normatīvais akts – lokālplānojums – tiktu mainīts, pieteicējam jārēķinās ar to, ka valsts un pašvaldība var izlemt, kādi izvērtējumi ir nepieciešami jauna normatīvā akta izstrādes ietvaros.

Līdz ar to apstāklis, ka pieteicējs ir konkrētas zemes vienības īpašnieks, nenozīmē, ka ar to, ka lokālplānojuma izstrādes ietvaros ir nepieciešams izstrādāt stratēģisko novērtējumu, viņam ir aizskartas ar tiesību normām aizsargātas tiesības vai intereses.

[12] Ievērojot minēto, rajona tiesas tiesneša lēmuma rezultāts ir pareizs, bet pieteicēja blakus sūdzība noraidāma.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 323.panta pirmās daļas 1.punktu un 324.panta pirmo daļu, Senāts

**nolēma**

Atstāt negrozītu Administratīvās rajona tiesas tiesneša 2019.gada 11.marta lēmumu, bet [pers. A] blakus sūdzību noraidīt.

Lēmums nav pārsūdzams.