**Pašvaldības kompetence teritorijas plānošanas jomā un pienākums ievērot teritorijas plānošanas principus**

Pašvaldībai, likumdevēja piešķirtās rīcības brīvības ietvaros izstrādājot teritorijas plānojumu un nosakot teritorijas atļauto izmantošanu, ir pienākums ievērot teritorijas plānošanas principus, kas citstarp pieprasa teritorijas plānošanas procesā rūpīgi izvērtēt konkrētās teritorijas un tās pilsētvides vērtību aizsardzības nepieciešamību un samērot to ar konkrēta nekustamā īpašuma īpašniekam nosakāmajiem īpašuma izmantošanas ierobežojumiem.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2020.gada 22.septembra**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420352516, SKA-244/2020**

[ECLI:LV:AT:2020:0922.A420352516.7.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/nolemumi/pdf/421621.pdf)

Tiesa šādā sastāvā: senatores Ieva Višķere, Līvija Slica, Anita Kovaļevska

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA ,,DANA” pieteikumu par Ogres novada pašvaldības domes 2016.gada 17.novembra lēmuma atcelšanu, sakarā ar SIA ,,DANA” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2018.gada 3.aprīļa spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Pieteicējai SIA „DANA” pieder nekustamais īpašums Ogrē, [adrese]. Ogres novada būvvaldes būvinspektors 2015.gada 24.jūlijā apsekoja minēto īpašumu un konstatēja, ka tajā veikta patvaļīga būvniecība (bez nepieciešamās būvniecības dokumentācijas saskaņošanas novietota mazēka) un izvietoti kapu pieminekļi. Pārbaudes rezultātā tika sastādīts atzinums, kurā konstatēts patvaļīgas būvniecības fakts.

Ogres novada pašvaldības būvvalde, pamatojoties uz būvinspektora atzinumā konstatēto, atzina, ka pieteicēja veikusi patvaļīgu būvniecību, un uzdeva pieteicējai novērst konstatētās patvaļīgās būvniecības sekas, kā arī sakārtot nekustamā īpašuma teritoriju, atbrīvojot to no kapu pieminekļiem. Minētais lēmums citstarp pamatots ar to, ka pieteicēja nekustamo īpašumu izmanto neatbilstoši Ogres novada pašvaldības 2012.gada 21.jūnija saistošajiem noteikumiem Nr. 16/2012 ,,Ogres novada teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” (turpmāk – Teritorijas izmantošanas noteikumi), kas paredz, ka pieteicējas nekustamā īpašuma atļautā izmantošana ir zaļā teritorija (parks).

Ogres novada pašvaldības dome, izvērtējusi pieteicējas iebildumus, ar 2016.gada 17.novembra lēmumu (turpmāk – pārsūdzētais lēmums) atstāja būvvaldes lēmumu negrozītu.

[2] Pieteicēja vērsās tiesā ar lūgumu atcelt pārsūdzēto lēmumu.

[3] Administratīvā apgabaltiesa ar 2018.gada 3.aprīļa spriedumu noraidīja pieteicējas pieteikumu. Spriedums pamatots ar turpmāk norādītajiem apsvērumiem.

[3.1] Pieteicēja kļūdaini uzskata, ka būvvalde nevarēja pieņemt lēmumu, ar kuru pieteicējai noteikts pienākums novērst patvaļīgo būvniecību un sakārtot nekustamā īpašuma teritoriju. Tas, ka iestādē iepriekš jau bija atcelts būvinspektora atzinums, kurā pieteicējai uzdots pārtraukt kapu pieminekļu reklāmu un tirdzniecību, nenozīmē, ka būvvalde vēlāk nevarētu pieņemt lēmumus šī jautājuma sakarā. Apstāklis, ka attiecīgs būvinspektora atzinums procesuālo trūkumu dēļ iepriekš bija atcelts, neliedz atkārtoti apsekot īpašumu un sastādīt jaunu atzinumu par būves pārbaudi.

[3.2] Pieteicēja uzskata, ka tās īpašumā esošā metāla konstrukcija (konteiners) nav uzskatāma par mazēku, attiecīgi – nekustamajā īpašumā neesot konstatējama patvaļīga būvniecība. Šādi iebildumi nav pamatoti. Konstatējams, ka attiecīgais konteiners faktiski ir atsevišķi lietojama būve, kurā var iekļūt cilvēki un kas tiek izmantota noteiktai funkcijai – tā tiek izmantota tirdzniecības vajadzībām. Tāpēc, ņemot vērā tiesību normas (Būvniecības likuma 1.panta 3.punkts un Ministru kabineta 2009.gada 22.decembra noteikumu Nr. 1620 ,,Noteikumi par būvju klasifikāciju” pielikuma 1.punkts) un tiesu prakses atziņas jautājumā par pārvietojamu objektu klasifikāciju situācijās, kurās tie tiek izmantoti būvei raksturīgajām funkcijām, konteiners ir atzīstams par būvi. Minētos secinājumus neietekmē tas, ka šo konteineru iespējams pārvietot. Tāpēc, tā kā pieteicēja nav saņēmusi mazēkas izvietošanai nepieciešamo būvniecības dokumentāciju, atzīstams, ka tā īstenojusi patvaļīgu būvniecību.

[3.3] Iestāde pamatoti noteica pieteicējai pienākumu sakārtot nekustamā īpašuma teritoriju, atbrīvojot to no kapu pieminekļiem. Pārsūdzētais lēmums šajā daļā pamatots ar to, ka pieteicēja nekustamo īpašumu izmanto neatbilstoši Teritorijas izmantošanas noteikumos paredzētajam atļautās izmantošanas veidam.

Teritorijas izmantošanas noteikumu 1.punkts noteic nekustamā īpašuma īpašniekam pienākumu izmantot tā īpašumu saskaņā ar šajos noteikumos paredzēto atļauto zemes, ēkas un būvju izmantošanu. Šo noteikumu prasību ievērošanu atbilstoši 301.punktam ir uzticēts kontrolēt būvvaldei.

Saskaņā ar Teritorijas izmantošanas noteikumu grafisko daļu pieteicējas nekustamais īpašums atrodas zaļajā teritorijā. Saskaņā ar noteikumu 226.1.punkta „b.1.” apakšpunktu veids, kādā atļauts izmantot zemi, kā arī plānot, projektēt, būvēt un pārbūvēt, ierīkot vai izmantot ēku vai citu būvi uz tās, ir parks, arī dendroloģiskais parks, dārzs un skvērs. Parka funkciju nodrošināšana nav saistāma ar nepieciešamību izvietot kapu pieminekļus. Līdz ar to pieteicējas nekustamā īpašuma izmantošana kapu pieminekļu novietošanai tirdzniecībai neatbilst pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktajam nekustamā īpašuma izmantošanas mērķim.

[4] Pieteicēja par minēto spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību. Kasācijas sūdzība pamatota ar turpmāk norādītajiem apsvērumiem.

[4.1] Tiesa kļūdaini uzskatījusi, ka pieteicējas nekustamajā īpašumā novietotais konteiners uzskatāms par būvi. Tiesa nav ņēmusi vērā, ka ar zemi saistīto veidojumu ir pamats uzskatīt par būvi tad, ja tas ir novietots ar mērķi to kādai funkcijai pietiekoši ilgi uzturēt. Pārvietojamā konstrukcija (konteiners) nav pieteicējas īpašums. To pieteicējas zemesgabalā, pamatojoties uz noslēgto glabāšanas līgumu, novietojusi fiziska persona [pers. A]. Tiesa minēto nepamatoti nav vērtējusi, tāpat kā nav ņēmusi vērā, ka tiesas spriedums šajā lietā noteic arī [pers. A] tiesības, bet viņš konkrētajā procesā nebija pieaicināts trešās personas statusā. Turklāt konkrētais konteiners var pastāvēt bez saiknes ar zemi. Sekojot tiesas pieejai, rastos absurdas situācijas, kurās konteineri tirdzniecības laukumos būtu novietojami, piemērojot būvniecības regulējumu. Tāpat konteineram nav nekādas nozīmes pieteicējas komercdarbībā, tas tiek izmantots vienīgi kā reklāmas stends. Papildus tiesa nepamatoti nav ņēmusi vērā, ka [pers. A] atsakās konteineru pārvietot, tādējādi pārsūdzētajā lēmumā pieteicējai noteiktais pienākums faktiski nav izpildāms.

[4.2] Tiesa kļūdaini interpretējusi un piemērojusi tiesību normas. Neviena no tiesas spriedumā un pārsūdzētajā lēmumā norādītajām tiesību normām neparedz būvvaldes kompetenci uzdot nekustamā īpašuma īpašniekam atbrīvot nekustamo īpašumu no kustamām lietām. Būvniecības likums un ar to saistīti tiesību akti nereglamentē kapu pieminekļu izvietošanu. Tāpat to izvietošanai nav nepieciešams saņemt būvatļauju. Ja iestādes un tiesas veikto tiesību normu interpretāciju atzītu par pamatotu, būtu uzskatāms, ka būvvaldei ir tiesības likt pārvietot nekustamā īpašuma teritorijā esošas kustamas lietas, aizbildinoties ar teritorijas izmantošanu neatbilstoši teritorijas plānošanas dokumentos noteiktajai atļautajai izmantošanai. Kustamu lietu glabāšana nekustamajā īpašumā nav būvvaldes kompetencē ietilpstošs jautājums.

[4.3] Atbilstoši Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 105.pantam personas īpašuma tiesības drīkst ierobežot vienīgi saskaņā ar likumu. Konkrētajā gadījumā tiesa Teritorijas izmantošanas noteikumu normas piemērojusi kļūdaini, jo pieteicējas īpašumā nav parka, dendroloģiskā parka, dārza vai skvēra. Pieteicējas nekustamais īpašums ir publiski nepieejama, iežogota teritorija ar melnā seguma laukumu. Īpašums iegādāts bez apgrūtinājumiem vai kādiem liegumiem.

[4.4] Tiesa kļūdaini norādījusi, ka pretapelācijas sūdzībā neesot norādīts, kā izpaužas pirmās instances tiesas sprieduma nepareizība. Pieteicēja apelācijas sūdzībā pamatoja, ka iestāde liedz pieteicējai iepazīties ar visiem materiāliem, ar kuriem pamatots pārsūdzētais lēmums. Atbildi uz pieteicējas iesniegumu par šādu materiālu izsniegšanu iestāde nav sniegusi joprojām. Tāpat tiesa nav ņēmusi vērā, ka starp tiem pašiem procesa dalībniekiem, par to pašu priekšmetu un uz tā paša pamata jau ir spēkā stājies un par neapstrīdamu kļuvis iestādes lēmums. Proti, būvvaldes būvinspektors 2015.gada 24.jūlijā bija pieņēmis lēmumu, ar kuru atcēla būvinspektora iepriekš pieņemtu lēmumu, kurā pieteicējai bija noteikts pārtraukt kapu pieminekļu reklamēšanu un tirdzniecību. Tāpēc tiesa kļūdaini uzskatīja, ka būvvaldei bija tiesības pieņemt atkārtoti lēmumu pieteicējas nekustamā īpašuma sakarā.

**Motīvu daļa**

**I**

[5] Ievērojot pieteicējas kasācijas sūdzības iebildumus, Senāts vispirms uzskata par nepieciešamu vērst pieteicējas uzmanību uz kasācijas instances tiesas kompetenci.

Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 325.pantu spriedumu kasācijas kārtībā var pārsūdzēt tad, ja tiesa pārkāpusi materiālo vai procesuālo tiesību normas un šis pārkāpums novedis vai varēja novest pie lietas nepareizas izspriešanas. Vienlaikus minētā likuma 328.pants noteic, ka tieši kasatora uzdevums ir norādīt konkrētu zemākas instances tiesas pieļautu materiālo vai procesuālo tiesību normu pārkāpumu un pamatot, kāpēc šā pārkāpuma izdarīšana ir novedusi pie nepareiza lietas iznākuma.

 No minētajām tiesību normām izriet kasācijas instances tiesas kompetence – atbilstoši kasācijas sūdzībā norādītajam pārbaudīt, vai zemākas instances tiesa lietas izskatīšanā ir ievērojusi procesuālo un materiālo tiesību normu prasības. Līdz ar to Senātam nav pamata pievērsties pieteicējas iebildumiem, ka iestāde tiesvedības laikā neatbild uz pieteicējas iesniegumiem un nav pieteicējai sniegusi tās lūgto informāciju. Pieteicēja kasācijas sūdzībā nav norādījusi, ka tai lietas izskatīšanā tiesā būtu bijušas ierobežotas iespējas iepazīties ar konkrētās administratīvās lietas materiāliem vai izteikt savus apsvērumus par kādiem lietas materiālos esošajiem pierādījumiem. Tātad pieteicējas kasācijas sūdzībā šajā sakarā norādītie iebildumi attiecas vienīgi uz iestādes rīcību, nevis apelācijas instances tiesas pieļautiem procesuālo vai materiālo normu pārkāpumiem pārsūdzētā lēmuma tiesiskuma izvērtējumā. Pieteicēja kasācijas sūdzībā nav pamatojusi, kā pieteicējas norādītā iestādes rīcība ir saistāma ar tiesas pieļautu pārkāpumu lietas izskatīšanā. Tāpēc šādi iebildumi nav pārbaudāmi, kasācijas kārtībā vērtējot zemākas instances tiesas sprieduma tiesiskumu.

Papildus pieteicēja norāda, ka lietas materiālos neesot informācijas par konkrētās administratīvās lietas uzsākšanu iestādē (proti, rezolūcijas vai kāda cita dokumenta, kas apliecina procesa uzsākšanu). Tomēr pieteicēja nav pamatojusi, kā minētais apstāklis ietekmē pārsūdzētajā spriedumā izdarītos secinājumus un kāpēc minētā dēļ būtu uzskatāms, ka tiesa ir nonākusi pie kļūdaina rezultāta.

Līdz ar to šie pieteicējas iebildumi atstājami bez ievērības.

**II**

[6] Ar pārsūdzēto lēmumu iestāde ir konstatējusi, ka pieteicēja savā nekustamajā īpašumā īstenojusi patvaļīgu būvniecību, proti, bez būvniecības dokumentācijas novietojusi nekustamajā īpašumā konteineru, kas tiek izmantots kā mazēka. Līdz ar to pieteicējai ir noteikts pienākums atjaunot iepriekšējo stāvokli, nojaucot mazēku. Tiesa iestādes noteikto pienākumu pieteicējai atzinusi par pamatotu. Senāts turpmāk norādīto apsvērumu dēļ tiesas kļūdas šajā sakarā nesaskata.

[7] Saskaņā ar Būvniecības likuma 1.panta 3.punktu būve ir ķermeniska lieta, kas tapusi cilvēka darbības rezultātā un ir saistīta ar pamatni (zemi vai gultni).

Vērtējot jēdziena „būve” jēgu būvniecību reglamentējošajos aktos, Senāts atzinis: ja ar zemi saistīts veidojums (kurš bez šādas saiknes nevar pastāvēt) ir uzbūvēts ar mērķi to kādai funkcijai pietiekami ilgstoši uzturēt nākotnē, minētais ir pamats to uzskatīt par būvi (*Senāta 2012.gada 6.janvāra sprieduma lietā Nr. SKA‑35/2012 (A42736508) 8.punkts*).

Pieteicēja kasācijas sūdzībā uzsver, ka tiesa minēto normu un Senāta judikatūrā paustās atziņas piemērojusi kļūdaini. Pieteicēja norāda, ka tā nav savā īpašumā izvietojusi konteineru ar mērķi to kādai funkcijai pietiekami ilgstoši uzturēt, jo konteiners pieteicējas īpašumā atrodas, pamatojoties uz pieteicējas un fiziskās personas – konteinera īpašnieka [pers. A] – starpā noslēgto līgumu par konteinera uzglabāšanu pieteicējas īpašumā. Tāpat pieteicēja uzsver, ka konkrētais konteiners var pastāvēt bez saiknes ar zemi. Tāpēc pieteicēja uzskata, ka nav pamata šāda konteinera izvietošanai piemērot būvniecības tiesisko regulējumu.

Senāts minētajiem pieteicējas iebildumiem nepiekrīt.

[8] Jautājumā par to, vai kāda objekta izvietošanas un radīšanas process ir pakļauts būvniecību reglamentējošo aktu prasībām, strīda gadījumā izšķiroša nozīme ir tam, kāda ir konkrētā objekta funkcija. Tāpēc, lai noteiktu, vai objekta izvietošana un izmantošana bez būvniecības dokumentācijas ir uzskatāma par patvaļīgu būvniecību, nepieciešams pievērsties jautājumam par šā objekta faktisko izmantošanu.

Senāta praksē jau iepriekš atzīts, ka gadījumā, ja konkrēti objekti, kuri gan izmēra, gan funkcijas ziņā atbilst noteikta veida palīgēkām, papildina nekustamā īpašuma izmantošanu tādiem nolūkiem, kam parasti izmanto palīgēkas, tad nav pamata tos izņemt no būvvaldes kompetences tikai tādēļ, ka tos ir iespējams pārvietot (piemēram, *Senāta 2016.gada 12.decembra sprieduma lietā Nr. SKA-354/2016 (A420339712) 14.punkts*). Tādējādi tas, ka konteineri vispārīgi uzskatāmi par objektiem kravas pārvietošanai vai uzglabāšanai, pats par sevi nenozīmē, ka to uzstādīšana un izmantošana nebūtu pakļauta būvniecību regulējošajām tiesību normām gadījumā, ja konteineri faktiski tiek izmantoti ēkām raksturīgajām funkcijām (*Senāta 2019.gada 31.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-424/2019 (ECLI:LV:AT:2019:1031.A420125916.5.S) 13.punkts, 2020.gada 17.februāra rīcības sēdes lēmuma lietā Nr. SKA-30/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0217.A420350215.1.L) 3. un 4.punkts*).

Tādējādi ne tas, ka konteiners kā kustama lieta vispārīgi būtu pārvietojams, ne arī tas, ka konteineru pieteicējas īpašumā sākotnēji novietoja cita persona, neietekmē vērtējumu par to, vai ēkas funkcijas pildoša konteinera novietošana ir uzskatāma par patvaļīgu būvniecību. Šajā vērtējumā izšķiroša nozīme ir tieši konkrētā konteinera faktiskajai izmantošanai, un tam pamatoti ir pievērsusies arī tiesa.

Nepamatots ir arī pieteicējas iebildums, ka tiesas secinājumi nozīmējot, ka jebkura konteinera izvietošanai tirdzniecības laukumā būtu piemērojamas būvniecību reglamentējošo aktu prasības. Tā tas nav. Katrā situācijā vērtējums par konteinera izmantošanu un faktisko nozīmi ir atkarīgs tieši no konkrēto situāciju raksturojošajiem apstākļiem.

[9] Tiesa izskatāmajā gadījumā konstatējusi, ka pieteicēja konteineru faktiski izmanto nevis kā preču pārvadāšanas konteineru, bet gan kā ēku (ēku, kurā ierīkots tirdzniecības birojs), līdz ar to ir pamats konkrēto konteineru vērtēt kā mazēku. Vienlaikus tiesa konstatējusi, ka konkrētās mazēkas izvietošanai (būvniecībai) nav saņemti nepieciešamie saskaņojumi.

Pieteicēja kasācijas sūdzībā iebilst šiem secinājumiem, vispārīgi norādot, ka konteiners nekustamajā īpašumā esot novietots vienīgi pieteicējas reklāmas stenda izvietošanai. Tomēr šādi formulēti iebildumi pauž vienīgi pieteicējas atšķirīgu viedokli par lietā konstatējamiem faktiskajiem apstākļiem – konteinera faktisko izmantošanu, nevis konkrēti pamato, kādas kļūdas lietas faktisko apstākļu vai pierādījumu novērtējumā tiesa ir pieļāvusi, izdarot savus secinājumus. Kā jau minēts, kasācijas instances tiesas uzdevums ir pārbaudīt, vai zemākas instances tiesa ir pieļāvusi kasācijas sūdzībā norādītos procesuālo vai materiālo tiesību normu pārkāpumus, nevis vēlreiz, pārvērtējot lietas faktiskos apstākļus un pierādījumus, izskatīt lietu pēc būtības (piemēram, *Senāta 2020.gada 20.janvāra lēmuma lietā Nr. SKA-724/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0120.A420423414.8.L) 2.punkts*). Savukārt tas, ka procesa dalībnieks nepiekrīt tam, kā tiesa novērtējusi lietas faktiskos apstākļus, pats par sevi nenozīmē, ka tiesas vērtējums ir kļūdains.

[10] Pieteicēja kasācijas sūdzībā arī norāda, ka tiesa kļūdaini nav ņēmusi vērā, ka pārsūdzēto lēmumu neesot iespējams izpildīt, jo konteinera īpašnieks nevēloties konteineru pārvietot un pieteicēja atbilstoši noslēgtajam līgumam to ir uzņēmusies glabāt. Tāpēc, pieteicējas ieskatā, tiesai pārsūdzēto lēmumu daļā par patvaļīgas būvniecības seku novēršanu, pārvietojot konteineru, būtu jāatzīst par spēkā neesošu atbilstoši Administratīvā procesa likuma 74.panta pirmās daļas 4.punktam. Tāpat šajā sakarā pieteicēja norāda, ka tiesas spriedums ietekmē [pers. A] kā konteinera īpašnieka tiesības, bet [pers. A] nav bijis pieaicināts konkrētajā procesā trešās personas statusā.

Atbildot uz pieteicējas iebildumiem, Senāts vispirms uzskata par nepieciešamu akcentēt nekustamā īpašuma īpašnieka lomu tiesiskā būvniecības procesa norisē. Būvniecības likuma 19.panta pirmā daļa un otrā daļa nostiprina fundamentālu principu, ka nekustamā īpašuma īpašnieks ir atbildīgs par to, lai tā īpašumā īstenotā būvniecība atbilstu tiesību normu prasībām. Tāpēc primāri (ja vien nav konstatējami īpaši izņēmuma apstākļi, kuros attiecīgais pienākums būtu nosakāms citai personai) tā ir nekustamā īpašuma īpašnieka atbildība nodrošināt, lai tiesību normām neatbilstošas būvniecības radītās sekas īpašumā tiktu novērstas (sal. *Senāta 2019.gada 26.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-262/2019 (ECLI:LV:AT:2019:0426.A420139316.2.S) 9. un 10.punktu*).

Tiesa konkrētajos apstākļos ir secinājusi, ka pieteicējas nekustamajā īpašumā novietotais konteiners bez nepieciešamās būvniecības dokumentācijas sakārtošanas faktiski tiek izmantots ēkai raksturīgajām funkcijām, tādējādi īstenojot patvaļīgu būvniecību. Turklāt no pieteicējas pašas paskaidrotā izriet, ka tā, noslēdzot privāttiesisku līgumu, pati ir izvēlējusies attiecīgo konteineru savā īpašumā novietot, proti, tas pieteicējas īpašumā novietots ar pieteicējas ziņu un pieteicējas izmantošanai. Tātad lietā ir konstatēts, ka pieteicēja pati ir pieļāvusi patvaļīgu būvniecību savā īpašumā. Līdz ar to tā ir pieteicējas kā nekustamā īpašuma īpašnieces atbildība nodrošināt, lai šādas rīcības sekas tās īpašumā tiktu novērstas. Savukārt tie jautājumi, kas saistīti ar konteinera uzglabāšanu jeb pienākumiem, kurus pieteicēja ir uzņēmusies pret [pers. A], attiecas uz šo personu starpā nodibinātajām privāttiesiskajām attiecībām, proti, šie jautājumi pieteicējas un [pers. A] starpā risināmi privāttiesiskā kārtībā. Pieteicējas privāttiesiskās attiecības nevar ietekmēt (mainīt) pieteicējas pienākumu nodrošināt, ka tās īpašumā netiek pieļauta patvaļīga būvniecība. Tā konkrētajā gadījumā nav būvvaldes kā būvniecības procesu uzraugošās iestādes vai tiesas atbildība skaidrot, kam tieši pieder konteiners kā kustama lieta un vai patvaļīgas būvniecības seku novēršanu konkrētajā veidā apgrūtina pieteicējas un kādas citas personas starpā nodibinātās privāttiesiskās attiecības.

Minēto iemeslu dēļ nepamatoti ir arī pieteicējas iebildumi, ka apgabaltiesas spriedums šajā lietā ietekmē tādas personas tiesības, kura nav bijusi pieaicināta trešās personas statusā. Pieteicējai ir pienākums nodrošināt, lai tās īpašumā īstenotā būvniecība atbilstu normatīvo aktu prasībām. Ar tiesas spriedumu [pers. A] nekāds pienākums nav noteikts. Savukārt tas, kādas darbības pieteicējai ir jāveic, lai pildītu saistības, kuras tā uzņēmusies pret citu personu, konkrētajā gadījumā ir pašas pieteicējas ziņā.

[11] Citus argumentus, kas norādītu uz kļūdām tiesas izdarītajos secinājumos par patvaļīgas būvniecības esību, vai iemeslus, kāpēc pieteicējai noteiktais pienākums nebūtu samērīgs, pieteicēja nav norādījusi.

Ievērojot minēto, apgabaltiesas spriedums šajā daļā atzīstams par tiesisku, bet pieteicējas kasācijas sūdzība noraidāma.

**III**

[12] Ar pārsūdzēto iestādes lēmumu pieteicējai arī uzdots sakārtot tās nekustamā īpašuma teritoriju, atbrīvojot to no kapu pieminekļiem.

Tiesa atzinusi, ka minētais pienākums pieteicējai noteikts pamatoti, jo nekustamā īpašuma izmantošana kapu pieminekļu izvietošanai tirdzniecības vajadzībām neatbilst Teritorijas izmantošanas noteikumos paredzētajai konkrētās teritorijas atļautajai izmantošanai.

[13] Pieteicēja kasācijas sūdzībā iebilst, ka būvvaldei neesot kompetences noteikt personai pienākumu atbrīvot nekustamo īpašumu no kustamām lietām, jo šādu lietu izvietošanu nereglamentē būvniecības tiesiskais regulējums. Pieteicēja uzskata, ka būvvaldes kompetencē var būt tikai tādi jautājumi, kas saistīti ar būvniecību. Tāpat pieteicējas iebildumus caurvij uzskats, ka kustamu lietu novietošana nekustamajā īpašumā kopumā vispār nav ierobežojama.

[14] Senāts pieteicējai piekrīt, ka Būvniecības likuma un uz tā pamata izdoto Ministru kabineta noteikumu mērķis patiešām ir noteikt būvvaldes kompetenci un uzdevumus būvniecību reglamentējošo aktu prasību ievērošanas uzraudzībā. Tomēr tas nenozīmē, ka citos normatīvajos aktos, piemēram, pašvaldības saistošajos noteikumos būvvaldei nevarētu būt piešķirta kompetence kontrolēt arī teritorijas plānošanas un izmantošanas noteikumos paredzēto prasību ievērošanu. Būvvaldei normatīvajos aktos var būt noteikta kompetence arī saistībā ar tādiem procesiem, kas nav būvniecība. Jautājumā par to, kas kontrolē pašvaldības izdoto teritorijas izmantošanas noteikumu ievērošanu, tā ir pašvaldības pašas izšķiršanās noteikt, kura iestāde, ņemot vērā pašvaldības iestāžu specializāciju un kapacitāti, būs atbildīga (piemēram, sal. *Senāta 2016.gada 4.augusta lēmuma lietā Nr. SKA-1244/2016 (A420132916) 8. un 9.punktu, kurā konstatēts, ka par konkrētu ar būvniecību nesaistītu pašvaldības teritorijas plānošanas un apbūves noteikumu ievērošanu atbildīgs ir konkrēts domes departaments un pašvaldības policija*).

Konkrētajā gadījumā tiesa ir secinājusi, ka Teritorijas izmantošanas noteikumu 301.punktā tiesības kontrolēt šo noteikumu prasību ievērošanu ir piešķirtas būvvaldei. Tātad būvvaldei kopumā ir piešķirtas tiesības uzraudzīt arī ar būvniecības procesu nesaistīto Teritorijas izmantošanas noteikumu prasību ievērošanu.

[15] 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. Atbilstoši šā likuma 12.panta pirmajai daļai un 23.pantam 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. Šādi noteikumi neregulē jautājumu par būvniecības kārtību kā tādu (to noteic Būvniecības likums un uz tā pamata izdotie Ministru kabineta noteikumi), un neatkarīgi no tā, vai konkrētā veida objektam ir nepieciešama būvniecības dokumentācijas izstrāde, tā novietošana vai radīšana konkrētā vietā, konfigurācijā un veidā varētu tikt ierobežota saskaņā ar vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas un apbūves noteikumiem (sal. *Senāta 2016.gada 3.marta sprieduma lietā Nr. SKA‑127/2016 (A420541512) 11.punktu*).

Tātad teritorijas plānošanas un attīstības mērķu sasniegšanai pašvaldībai ir tiesības teritorijas plānojumā paredzēt prasības arī citu – ar būvniecības procesu nesaistītu – jautājumu risināšanai, ja šo prasību būtība ir saistīta ar pašvaldības uzdevumiem teritorijas plānošanas jomā. Šajā sakarā jāuzsver, ka apkārtējās vides kvalitāti un harmonisku pilsētvides attīstību nodrošina ne tikai ar būvniecību saistītie risinājumi; to tieši var ietekmēt arī risinājumi dažādu cita veida objektu izvietošanai un izmantošanai. Tā tas ir, piemēram, pašvaldībai teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumos paredzot ierobežojumus atkritumu uzglabāšanai vai pilsētas vizuālās identitātes un pilsētvides vērtību aizsardzībai paredzot prasības labiekārtojuma elementu izvietošanai.

Līdz ar to, ciktāl šāda rīcība ir vērsta uz teritorijas plānošanas un attīstības mērķu sasniegšanu, pašvaldība, identificējot konkrētās teritorijas aizsardzības prioritātes un samērojot tās ar personu tiesībām uz to īpašuma brīvu izmantošanu, var izvirzīt arī ar būvniecības procesu nesaistītas prasības dažādu objektu izvietošanai un vizuālajam noformējumam. Tas izriet no teritorijas plānošanas procesa jēgas un būtības, turklāt lietā aplūkojamo Teritorijas izmantošanas noteikumu pieņemšanas laikā tieši bija akcentēts tolaik spēkā esošajos Ministru kabineta 2009.gada 6.oktobra noteikumos Nr. 114 ,,Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi”, kas paredzēja, ka teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumos iekļaujamas arī, piemēram, prasības ārtelpas elementiem (*noteikumu 28.12.apakšpunkts*) un prasības teritorijas labiekārtojumam un elementiem, to vizuālajam un mākslinieciskajam noformējumam (*noteikumu 28.22.apakšpunkts*).

[16] Vienlaikus Senāts secina, ka konkrētajā gadījumā pieteicējai noteiktais pienākums atbrīvot nekustamā īpašuma teritoriju no kapu pieminekļiem nav pamatots ar teritorijas plānojumā paredzētiem ierobežojumiem konkrētu objektu izvietošanai noteiktā teritorijā, proti, iestāde nav konstatējusi, ka kapu pieminekļu izvietošana pieteicējas nekustamajā īpašumā būtu, piemēram, vidi degradējoša, ka tie pasliktinātu pilsētvides ainavas kvalitāti vai pārkāptu kādus Teritorijas izmantošanas noteikumos paredzētus noteikta veida objektu izvietošanas ierobežojumus, kas vērsti uz sabiedrības intereses dzīvot labvēlīgā vidē nodrošināšanu.

Pieteicējai noteiktais pienākums ir pamatots tikai un vienīgi ar to, ka pieteicējas īpašums atbilstoši Teritorijas izmantošanas noteikumiem (grafiskās daļas kartei) atrodas zaļajā teritorijā un līdz ar to kapakmeņu turēšana šajā īpašumā neatbilstot atļautajai izmantošanai.

[17] Teritorijas izmantošanas noteikumu 6.7.sadaļas „Zaļās teritorijas” 226.punkts noteic, ka zaļās teritorijas (Z) nozīmē zemes vienības (vai to daļas), kas ietver mežus, purvus un ar tiem saistītu izmantošanu, kā arī parkus un tiem pielīdzinātās izmantošanas Ogres pilsētā un ciemos. Apbūve šajās teritorijās nav primārais izmantošanas veids, bet pieļaujama tikai tad, ja tā nepieciešama atļautās izmantošanas nodrošināšanai. Atbilstoši Teritorijas izmantošanas noteikumu 226.punktam un grafiskās daļas kartei pieteicējas nekustamā īpašuma atļautā izmantošana ir Parks (ZP). Šīs teritorijas atļautā izmantošana atbilstoši minētā punkta „b.1.” apakšpunktam ir parks, arī dendroloģiskais parks, dārzs un skvērs.

Tiesa, izvērtējusi pieteicējas veiktās darbības – kapu pieminekļu izvietošanu tirdzniecības vajadzībām –, secinājusi, ka tās neatbilst parkam, dārzam vai skvēram raksturīgo funkciju īstenošanai. Tāpēc tiesa piekritusi iestādes secinātajam, ka pieteicējas nekustamā īpašuma izmantošana neatbilst Teritorijas izmantošanas noteikumos paredzētajai atļautajai izmantošanai.

[18] Senāts piekrīt tiesas secinātajam, ka kapu pieminekļu izvietošana tirdzniecības vajadzībām patiešām neatbilst konkrētās teritorijas atļautajai izmantošanai.

Vienlaikus turpmāk norādīto apsvērumu dēļ Senāts uzskata, ka tiesa nepamatoti nav pievērsusies tam, vai Teritorijas izmantošanas noteikumu normas, kas noteic pieteicējas nekustamā īpašuma atļauto izmantošanu „Parks”, atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

[19] Pārbaudot administratīvā akta tiesiskumu, tiesas uzdevums šaubu gadījumā atbilstoši Administratīvā procesa likuma 104.panta pirmajai daļai ir pārbaudīt, vai iestādes piemērotā vai administratīvajā procesā piemērojamā tiesību norma atbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Tādējādi tiesas uzdevums, īstenojot kontroli pār iestādes izdotu administratīvo aktu, nav vienīgi pārbaudīt, vai iestādes pieņemtais lēmums atbilst normatīvo aktu prasībām, bet arī pārliecināties par to, vai iestādes piemērotā tiesību norma savā būtībā ir tiesiska. Tas nenozīmē, ka tiesai, pārbaudot administratīvā akta tiesiskumu, vienmēr sprieduma motīvu daļā ir jāatspoguļo vērtējums par iestādes piemērotās vai tiesā piemērojamās tiesību normas atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normai. Tomēr tiesiskuma princips pieprasa tiesai lietas izskatīšanā ievērot tiesību normu hierarhiju un liedz piemērot tādas tiesību normas, kas neatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Tas nozīmē, ka tiesai, izšķirot strīdu, ir jāgūst pārliecība par to, ka attiecīgās tiesību normas ir tiesiskas. Savukārt, ja tiek konstatēta tiesību normas neatbilstība augstāka juridiskā spēka tiesību normai, tiesai ir pienākums rīkoties vienā no Administratīvā procesa likuma 104.panta otrajā un trešajā daļā paredzētajiem veidiem (piemēram, sal. *Senāta 2020.gada 31.marta sprieduma lietā Nr. SKA-139/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0331.A420219715.6.S) 25.punktu, 2020.gada 26.jūnija sprieduma lietā Nr. SKA-137/2020 (ECLI:LV:AT:2020:0626.A420400614.6.S) 7.punktu*).

[20] Kā jau minēts, pieteicējai noteiktais pienākums pamatots ar Teritorijas izmantošanas noteikumiem, tātad pašvaldības saistošo noteikumu normām.

Saistošie noteikumi ir pašvaldības domes instruments, ar kura palīdzību dome var organizēt savu autonomo funkciju izpildi un noregulēt citus jautājumus, ja likums vai Ministru kabineta noteikumi ir pašvaldību tam pilnvarojuši. No likumības un varas dalīšanas principiem izriet, ka pašvaldībai ir tiesības izdot saistošos noteikumus tikai likumā noteiktos gadījumos, likuma ietvaros, un tie nedrīkst būt pretrunā Satversmes normām, kā arī citām augstāka juridiskā spēka tiesību normām (piemēram, *Satversmes tiesas 2016.gada 12.februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 14.1. un 14.3.punkts, Satversmes tiesas 2018.gada 15.novembra sprieduma lietā Nr. 2018-07-05 15.2.punkts*). Vienlaikus jāņem vērā, ka, noskaidrojot likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma apjomu, ir pievēršama uzmanība konkrētās nozares specifikai. Ar likumdevēja pilnvarojumu nav jāsaprot tikai viena konkrēta, lakoniska tiesību norma, bet tiesiskā regulējuma būtība un mērķis (piemēram, *Satversmes tiesas 2011.gada 11.janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 10.4.punkts*).

[21] Likuma „Par pašvaldībām” 14.panta otrās daļas 1.punkts noteic: lai izpildītu savas funkcijas, pašvaldībām likumā noteiktajā kārtībā ir pienākums izstrādāt pašvaldības teritorijas attīstības programmu un teritorijas plānojumu, nodrošināt teritorijas attīstības programmas īstenošanu un teritorijas plānojuma administratīvo uzraudzību. Savukārt atbilstoši minētā likuma 15.panta 13.punktam pašvaldības autonomā funkcija ir saskaņā ar attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumu noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību.

Pašvaldības tiesības un pienākumi teritorijas plānošanas jomā nostiprināti arī Teritorijas attīstības plānošanas likuma 12.panta pirmajā daļā, kas noteic vietējās pašvaldības kompetenci izstrādāt un apstiprināt vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu, kā arī minētā likuma V nodaļā, kuras normas reglamentē vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma izstrādes kārtību.

Tādējādi vispārīgi nav šaubu, ka likumdevējs ir pilnvarojis pašvaldību izstrādāt vietējās pašvaldības teritorijas izmantošanas noteikumus. Tomēr tas nenozīmē, ka pašvaldībai šajā ziņā ir neierobežota rīcības brīvība.

Kā konsekventi atzinusi Satversmes tiesa, normatīvie akti teritorijas plānošanas jomā piešķir pašvaldībai rīcības brīvību noteikt tās teritorijas plānojumā darbību prioritātes, attīstības virzienus un sasniedzamos mērķus, kuru labad nepieciešams paredzēt īpašuma tiesību izmantošanas priekšnoteikumus, tomēr šī rīcības brīvība nav neierobežota. Par vadlīnijām rīcības brīvības pareizai, adekvātai izmantošanai teritorijas plānošanas jomā kalpo gan vispārējie tiesību principi un valsts pārvaldes principi, gan teritorijas plānošanas principi (piemēram, *Satversmes tiesas 2004.gada 9.marta sprieduma lietā Nr. 2003-16-05 5.punkts un 2013.gada 5.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2012-20-03 12.punkts,* *Satversmes tiesas 2017.gada 6.oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-24-03 8.1.punkts*).

Jāņem vērā, ka pašvaldība, nosakot teritorijas izmantošanas un apbūves prasības, tiešā veidā ietekmē personu tiesības uz īpašumu. Teritorijas plānojumam savā būtībā piemīt īpašumu ierobežojošs sociālais aspekts, kas nostiprināts Satversmes 105.panta otrajā teikumā (īpašumu nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības interesēm) un sašaurina īpašuma tiesības. Līdztekus atsevišķu personu tiesībām uz netraucētu sava īpašuma lietošanu ar teritorijas plānojumu tiek nodrošināta vides aizsardzības prasību īstenošana, pareiza infrastruktūras būvniecība un funkcionēšana, kā arī kultūrvides saglabāšana. Tātad ar teritorijas plānojumu noteiktajam pamattiesību ierobežojumam, tāpat kā ikvienam personas pamattiesību ierobežojumam jābūt noteiktam saskaņā ar likumu, kā arī tā pamatā ir jābūt rūpīgi izsvērtiem argumentiem, kādēļ tas ir vajadzīgs un samērīgs (sal. *Satversmes tiesas 2019.gada 16.maija sprieduma lietā Nr. 2018-17-03 19.punkts*).

Tāpēc ir būtiski, lai pašvaldība, pieņemot lēmumus teritorijas plānošanas jomā, darbotos likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma ietvaros un izmantotu sev piešķirto rīcības brīvību pareizi, tostarp plānošanas procesā ievērojot no teritorijas plānošanas principiem izrietošās prasības. Uzskatāms, ka likumdevēja dotajam pilnvarojam atbilst tikai tāds vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma regulējums, kas atbilst citstarp likumdevēja noteiktajiem teritorijas plānošanas principiem.

[22] Principi, kas pašvaldībai jāņem vērā teritorijas attīstības un plānošanas procesā, nostiprināti Teritorijas attīstības plānošanas likuma 3.pantā un Attīstības plānošanas sistēmas likuma 5.pantā.

Atbilstoši Teritorijas attīstības plānošanas likuma 3.panta 1.punktā nostiprinātajam ilgtspējības principam teritorijas attīstību plāno, lai saglabātu un veidotu esošajām un nākamajām paaudzēm kvalitatīvu vidi, līdzsvarotu ekonomisko attīstību, racionālu dabas, cilvēku un materiālo resursu izmantošanu, dabas un kultūras mantojuma attīstību. Savukārt atbilstoši minētā panta 3.punktā nostiprinātajam vienlīdzīgu iespēju principam nozaru, teritoriālās, kā arī privātpersonu un sabiedrības intereses tiek vērtētas kopsakarībā ar mērķi veicināt teritorijas ilgtspējīgu attīstību.

Tātad, kā izriet no minētajiem teritorijas plānošanas principiem, teritorijas plānošanas procedūras mērķis citstarp ir nodrošināt, lai konkrētā plānošanas procesa ietvaros rūpīgi tiktu identificētas un izsvērtas intereses, kuru aizsardzība ir plānošanas procesa mērķis. Minēto teritorijas attīstības perspektīvā nostiprina arī Attīstības plānošanas sistēmas likuma 5.panta 2.punktā paredzētais interešu saskaņotības princips, kas paredz, ka attīstības plānošanā saskaņojamas dažādas intereses.

Šie principi saistošā formā nostiprina ideju, ka teritorijas plānošanas process nevar būt pašmērķīgs vai formāls. Teritorijas plānojuma izstrādes procedūra ir reglamentēta tā, lai pašvaldība varētu identificēt un izsvērt dažādas intereses un noteikt, kurām no tām plānojumā dodama prioritāte. Šajā procesā pēc iespējas vairāk ir jāpanāk visu iesaistīto pušu līdzsvarošana. Tādā veidā pašvaldības galvenais uzdevums teritorijas plānošanas procesā ir, izšķiroties par konkrētiem risinājumiem teritorijas plānojumā, nodrošināt indivīdiem labākus dzīves apstākļus pilsētvidē un uzlabot dzīves kvalitāti. Tāpēc, reglamentējot īpašuma izmantošanu un nosakot konkrētus īpašuma izmantošanas ierobežojumus, pašvaldībai ir jāspēj skaidri identificēt intereses, kuru aizsardzībai attiecīgas prasības tiek izvirzītas, un šo prasību noteikšanai jābūt teritorijas attīstības principos balstītai un izsvērtai izvēlei par teritorijas izmantošanu. Līdz ar to pašvaldībai ir tiesības un vienlaikus arī pienākums, ņemot vērā visas līdzsvarojamās intereses, ar savu rīcību sasniegt ilgtspējīgu, kā arī teritorijas plānošanas principiem un jo īpaši faktiskajai situācijai atbilstošāko risinājumu (sal. *Satversmes tiesas 2019.gada 16.maija sprieduma lietā Nr. 2018-17-03 19.3.punktu un tajā norādīto Satversmes tiesas judikatūru*). Ja minētās prasības netiek ievērotas, teritorijas plānošanas process faktiski nav vērsts uz to mērķu sasniegšanu, kuru dēļ pašvaldībai likumā „Par pašvaldībām” un Teritorijas attīstības plānošanas likumā ir piešķirtas tiesības izdot saistošos noteikumus teritorijas plānošanas jomā.

[23] Aizsargājamo interešu identificēšana, interešu saskaņošana un ilgtspējīgas teritorijas attīstības perspektīvu izvērtēšana īpaši nozīmīga ir tad, kad pašvaldība nosaka teritorijas plānoto (atļauto) izmantošanu. Pašvaldībai paredzot teritorijas atļauto izmantošanu, tiek noteikts katram zemes īpašniekam piederošā nekustamā īpašuma lietošanas tiesību apjoms. Ar pašvaldības teritorijas plānojumu noteiktais īpašuma tiesību ierobežojums ir tiešs, jo šādā situācijā teritorijas plānojums nepastarpināti ierobežo privātpersonas Satversmes 105.panta pirmajā teikumā nostiprinātās tiesības uz īpašumu (*Satversmes tiesas 2011.gada 14.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2010-62-03 7.punkts*).

Pašvaldības uzdevums, nosakot teritorijas atļauto izmantošanu, ir radīt priekšnoteikumus vides kvalitātes un teritorijas racionālas izmantošanas nodrošināšanai. Proti, pašvaldībai ir jāievēro teritorijas plānošanas daudzveidības princips, kas noteic, ka teritorijas plānojuma izstrādē tiek ņemta vērā dabas, kultūrvides, cilvēku un materiālo resursu, kā arī saimnieciskās darbības daudzveidība. Šis princips citstarp nozīmē, ka atļautā izmantošana nosakāma tā, lai pēc iespējas labākā veidā, ievērojot attiecīgajā teritorijā pastāvošo daudzveidību, kā arī teritorijas īpatnības un specifiku, tiktu atklāts šīs teritorijas attīstības potenciāls (sal. *Satversmes tiesas 2009.gada 6.jūlija sprieduma lietā Nr. 2008-38-03 12.1.punkts*). Minētā sakarā vienlaikus paturams prātā, ka nekustamajam īpašumam primāri ir jākalpo paša īpašnieka interesēm. Savukārt īpašnieks, pēc saviem ieskatiem izmantojot īpašumu un gūstot no tā labumu, nedrīkst ar egoistisku rīcību apdraudēt sabiedrības intereses (*Balodis K. 105.panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 468.lpp.*).

Tāpēc pašvaldībai teritorijas plānošanas procesā ir būtiski apzināties konkrēta īpašuma un apkārtējās teritorijas īpatnības un aizsargājamās dabas, vides un kultūrvēsturiskās vērtības un izsvērt, kādi īpašuma izmantošanas ierobežojumi ir adekvāti un nepieciešami šo vērtību aizsardzībai.

Tātad konkrētas teritorijas atļautajai izmantošanai savā būtībā jābūt izsvērtam risinājumam, kas samēro personas tiesības brīvi izmantot savu īpašumu ar konkrētu vērtību aizsardzības nepieciešamību.

[24] Kā jau minēts, pieteicējas nekustamais īpašums Teritorijas izmantošanas noteikumos iezīmēts kā zaļā teritorija – „Parks”, un tā plānotā (atļautā) izmantošana ir parks, tostarp dārzs vai skvērs. Vienlaikus no Teritorijas izmantošanas noteikumu grafiskās daļas kartes konstatējams, ka pieteicējas īpašums neveido daļu no plašākas zaļās teritorijas (piemēram, parka vai mazdārziņu teritorijas), bet līdzās tam atrodas daudzdzīvokļu dzīvojamo māju un centra apbūves teritorija. Tātad pieteicējas īpašums faktiski ietilpst teritorijā ar samērā intensīvu un pilsētvidei raksturīgu apbūvi.

Pieteicējas nekustamā īpašuma atļautais izmantošanas veids – „Parks” – pēc savas būtības ir tāds, kas parasti raksturīgs publiskā lietošanā nodotam zemesgabalam, kurā izveidots publisks parks, dārzs vai skvērs, no kura izmantošanas labumu gūst visa sabiedrība. Tādējādi Teritorijas izmantošanas noteikumi būtībā paredz, ka pieteicējai kā nekustamā īpašuma īpašniecei ir tiesības izmantot savu nekustamo īpašumu vienīgi tādā veidā, kā sabiedrība parasti izmanto publiskā lietošanā nodotu zemesgabalu.

Tomēr jāņem vērā, ka pieteicējas īpašums ir nevis publiskā lietošanā nodots zemesgabals, bet privātpersonas īpašumā esoša publiski nepieejama un nožogota teritorija. Tas nozīmē, ka sabiedrība jebkurā gadījumā nevar baudīt to labumu, kura dēļ teritorijas atļautā izmantošana ierasti tiktu noteikta kā parks, dārzs vai skvērs. Turklāt pieteicējai kā nekustamā īpašuma īpašniecei arī nav nekāda pienākuma nodrošināt, lai tās īpašuma publiska izmantošana plašākai sabiedrībai būtu pieejama, un konkrētajos apstākļos to no pieteicējas nevar pieprasīt arī pašvaldība.

Tādējādi konkrētajā gadījumā pieteicējas nekustamā īpašuma atļautais izmantošanas veids būtiski ierobežo pieteicējas tiesības brīvi izmantot savu nekustamo īpašumu un gūt labumu no tā izmantošanas. Minētā sakarā jāņem vērā: kā izriet no Valsts vienotās datorizētās zemesgrāmatas, pieteicējas nekustamais īpašums ir bijis privātpersonai piederošs īpašums jau laikā, kad tika uzsākts konkrētais teritorijas plānošanas process. Tātad nav šaubu, ka pašvaldībai teritorijas plānošanas procesā bija jārespektē arī personas tiesības izmantot savu īpašumu. Tomēr konkrētajā gadījumā ir apšaubāms, vai iespējams konstatēt tās intereses, kuru labā šāds īpašuma tiesību ierobežojums noteikts. Proti, pretstatā pieteicējas īpašuma tiesību ierobežojumam šobrīd nav iespējams saskatīt reālu labumu, kuru no pieteicējas nekustamā īpašuma atļautās izmantošanas gūtu sabiedrība, jo sabiedrība pieteicējas īpašumu konkrētajā veidā jebkurā gadījumā nav tiesīga izmantot. Šāda situācija būtībā nozīmē to, ka pašvaldība teritorijas plānošanas procesā ne tikai nav saskaņojusi nekustamā īpašuma īpašnieka un visas sabiedrības intereses, bet teritorijas atļautā izmantošana noteikta, neņemot vērā konkrētās teritorijas īpatnības un nenodrošinot faktiskajai situācijai atbilstošu teritorijas izmantošanas risinājumu. Ja pašvaldības mērķis, lemjot par teritorijas izmantošanu un plānojot tās attīstības iespējas, bija paredzēt, ka šajā teritorijā tās novietojuma, apkārtējas vides īpatnību vai pilsētvides elementu aizsardzības nolūkā nav pieļaujama nekāda veida būvniecība, tas varēja būt pamats liegt konkrētās teritorijas apbūvi, neierobežojot nekustamā īpašuma īpašnieka iespējas izmantot teritoriju citos veidos, ciktāl tie nav vidi degradējoši (kā jau minēts, konkrētajā gadījumā pieteicējai uzliktais pienākums aizvākt kapu pieminekļus nav pamatots ar secinājumu, ka tie bojātu ainavu vai degradētu vidi). Savukārt, ja pašvaldība, izsverot teritorijas attīstības nianses, uzskatīja, ka principā nav pieļaujama citāda teritorijas izmantošana kā zemesgabala faktiska nodošana publiskai lietošanai, izveidojot tajā parku, dārzu, skvēru vai citu sabiedrībai brīvi pieejamu zaļo teritoriju, minētais varēja būt pamats apsvērt nepieciešamību nekustamo īpašumu atsavināt sabiedrības vajadzībām.

Nav pieļaujams šķietamu (faktiski neidentificējamu) sabiedrības interešu vārdā būtiski ierobežot nekustamā īpašuma īpašnieka tiesības izmantot tā īpašumu, ja patiesībā konkrētais nekustamā īpašuma izmantošanas ierobežojums nesniedz reālu sabiedrības ieguvumu.

[25] Rezumējot minēto: pašvaldībai, likumdevēja piešķirtās rīcības brīvības ietvaros izstrādājot teritorijas plānojumu un nosakot teritorijas atļauto izmantošanu, ir pienākums ievērot teritorijas plānošanas principus, kas citstarp pieprasa teritorijas plānošanas procesā rūpīgi izvērtēt konkrētās teritorijas un tās pilsētvides vērtību aizsardzības nepieciešamību un samērot to ar konkrēta nekustamā īpašuma īpašniekam nosakāmajiem īpašuma izmantošanas ierobežojumiem. Tikai tādā gadījumā teritorijas plānošanas procesa rezultāts atbilst tiem mērķiem, kuru dēļ likumdevējs likumā „Par pašvaldībām” un Teritorijas plānošanas attīstības likumā ir piešķīris pašvaldībām tiesības izstrādāt vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu. Tiesa konkrētajā gadījumā nav pārbaudījusi, vai, nosakot pieteicējas nekustamā īpašuma atļauto izmantošanu, šie principi ir ņemti vērā. Senāta ieskatā, pieteicējas nekustamā īpašuma atļautā izmantošana neatspoguļo pašvaldības izsvērtu, vides ilgtspējīgas attīstības un interešu saskaņotības apsvērumos balstītu izvēli, jo konkrētais īpašuma izmantošanas veids būtiski ierobežo pieteicējas rīcību ar tās īpašumu, vienlaikus nesniedzot sabiedrībai reālu labumu no konkrētā ierobežojuma. Proti, nav konstatējams, ka pieteicējas nekustamā īpašuma atļautā izmantošana (un attiecīgi pieteicējai noteiktais īpašuma tiesību ierobežojums) būtu faktiski vērsta uz teritorijas plānošanas un attīstības mērķu sasniegšanu. Tas rada priekšstatu, ka ar Teritorijas izmantošanas noteikumu normām radītais pieteicējas īpašuma tiesību ierobežojums noteikts, neievērojot tās prasības, atbilstoši kurām pašvaldībām piešķirtas tiesības teritorijas plānošanas procesa ietvaros ierobežot personas īpašuma tiesības. Kā jau minēts, likumdevējs ir pilnvarojis pašvaldības vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentā noteikt tikai tādus īpašuma tiesību ierobežojumus, kas atbilst likumā noteiktajiem teritorijas plānošanas pamatprincipiem un ir nepieciešami būtisku sabiedrības interešu nodrošināšanai. Teritorijas izmantošanas noteikumu normas, kurās privātpersonas nekustamā īpašuma atļautā izmantošana noteikta, neievērojot minētos principus, neatbilst likumdevēja dotajam pilnvarojumam.

[26] Tiesa, izvērtējot pārsūdzētā lēmuma tiesiskumu daļā, kurā pieteicējai noteikts pienākums sakārtot nekustamā īpašuma teritoriju un atbrīvot to no kapu pieminekļiem, minētajam nav pievērsusies. Līdz ar to apgabaltiesas spriedums šajā daļā atceļams un lieta nododama jaunai izskatīšanai apelācijas instances tiesai.

**IV**

[27] Papildus, ievērojot kasācijas sūdzības iebildumus, Senāts uzskata par nepieciešamu atbildēt uz pieteicējas norādīto, ka būvvaldei nebija tiesību pieņemt lēmumu par patvaļīgas būvniecības novēršanu un nekustamā īpašuma atbrīvošanu no kapu pieminekļiem, jo būvinspektors vienreiz jau bija atcēlis būvinspektora lēmumu, ar kuru pieteicējai bija noteikts pienākums nekustamajā īpašumā pārtraukt kapu pieminekļu reklamēšanu un tirdzniecību. Kā pareizi iezīmēts apgabaltiesas spriedumā, tas, ka iestāde procesuālu trūkumu dēļ atcēlusi iepriekš izdotu administratīvo aktu, pats par sevi nenozīmē, ka konkrētās tiesiskās attiecības vairs nebūtu pieļaujams noregulēt. Šajā ziņā nepamatoti ir pieteicējas iebildumi, ka jautājums par pieteicējas nekustamā īpašuma apbūvi un izmantošanu bija noregulēts ar spēkā stājušos un par neapstrīdamu kļuvušu administratīvo aktu, jo būvinspektors bija vienīgi atcēlis tādu lēmumu, kas, tā ieskatā, konkrētajos apstākļos nevarēja tikt pieņemts. Minētais nekādā veidā neierobežo būvinspektora tiesības veikt atkārtotu nekustamā īpašuma apsekošanu un būvvaldes tiesības šīs apsekošanas rezultātā pieņemt lēmumu, kurā iepriekšējā lēmuma pieņemšanā konstatētie trūkumi tiktu novērsti. Savukārt tas, vai pēc būtības attiecīgie pienākumi pieteicējai noteikti pamatoti, ir jautājums, kas skaidrojams, tiesai īstenojot kontroli pār konkrētā administratīvā akta tiesiskumu.

**Rezolutīvā daļa**

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

**nosprieda**

Atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2018.gada 3.aprīļa spriedumu daļā, kurā noraidīts SIA ,,DANA” pieteikums par Ogres novada pašvaldības domes 2016.gada 17.novembra lēmuma atcelšanu daļā, kurā SIA ,,DANA” noteikts pienākums sakārtot tās nekustamo īpašumu, atbrīvojot to no kapu pieminekļiem, un nodot lietu šajā daļā jaunai izskatīšanai apelācijas instances tiesai.

Pārējā daļā atstāt Administratīvās apgabaltiesas 2018.gada 3.aprīļa spriedumu negrozītu, bet SIA ,,DANA” kasācijas sūdzību noraidīt.

Atmaksāt SIA „DANA” samaksāto drošības naudu 70 *euro*.

Spriedums nav pārsūdzams.