



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS KOLĒGIJA

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770

e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

## LĒMUMS PAR ATTEIKŠANOS IEROSINĀT LIETU

*Rīgā*

*2020. gada 14. oktobrī*

Satversmes tiesas 3. kolēģija šādā sastāvā: kolēģijas priekšsēdētājs  
Aldis Laviņš, tiesneši Jānis Neimanis un Artūrs Kučs,

kolēģijas sēdē izskatījusi Satversmes tiesā saņemto [...] (turpmāk –  
Pieteikuma iesniedzēja) pieteikumu par lietas ierosināšanu (pieteikums  
Nr. 187/2020),

### **konstatēja:**

1. Pieteikuma iesniedzēja lūdz Satversmes tiesu atzīt Daugavpils pilsētas domes 2020. gada 24. marta saistošo noteikumu Nr. 12 „Daugavpils pilsētas teritorijas plānojuma izmantošanas un apbūves saistošie noteikumi un grafiskā daļa” (turpmāk – Noteikumi Nr. 12) 1. pielikuma „Teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” 12.11. apakšpunktu (turpmāk – apstrīdētā norma) par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. un 105. pantam.

2. Apstrīdētā norma noteic, ka visā pašvaldības teritorijā ir aizliegta bīstamo atkritumu, sadzīves atkritumu vai no atkritumiem iegūtā kurināmā sadedzināšanas iekārtu būvniecība, novietošana, uzstādīšana un darbība. Iekārtas, kas likumīgi uzstādītās līdz teritorijas plānojuma stāšanās spēkā brīdim, var turpināt darboties, nepārsniedzot atļauto jaudu un atļauto sadedzināmo atkritumu daudzumu gadā.

3. Atbilstoši Satversmes tiesas likuma 20. panta piektajai daļai, lemjot par to, vai uz saņemtā pieteikuma pamata lieta ir ierosināma, kolēģija izvērtē, vai:

- 1) lieta ir piekritīga Satversmes tiesai;
- 2) iesniedzējs ir tiesīgs iesniegt pieteikumu;
- 3) pieteikums atbilst Satversmes tiesas likuma 18.–19.<sup>3</sup> panta prasībām;
- 4) pieteikums nav iesniegts par jau izspriestu prasījumu;
- 5) pieteikumā ietvertais juridiskais pamatojums vai faktisko apstākļu izklāsts pēc būtības ir mainījies salīdzinājumā ar iepriekš iesniegto pieteikumu, par kuru lēmusi kolēģija.

Turklāt saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 20. panta sesto daļu Satversmes tiesa var atteikties ierosināt lietu, ja konstitucionālajā sūdzībā sniegtais juridiskais pamatojums ir acīmredzami nepietiekams prasījuma apmierināšanai.

4. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 16. panta 3. punktu Satversmes tiesa izskata lietas par citu normatīvo aktu vai to daļu atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām. Pieteikumā ir apstrīdēta pašvaldības saistošo noteikumu normas atbilstība augstāka juridiska spēka tiesību normām. Līdz ar to pieteikumā ietvertais prasījums ir piekritīgs Satversmes tiesai.

5. Satversmes tiesas likuma 17. panta pirmās daļas 11. punkts noteic, ka persona pieteikumu Satversmes tiesā var iesniegt tikai Satversmē noteikto pamattiesību aizskāruma gadījumā.

No pieteikuma un tam pievienotajiem dokumentiem izriet, ka Pieteikuma iesniedzēja ir komercsabiedrība, kuras darbība citstarp saistīta ar atkritumu apsaimniekošanu un to pārstrādi enerģijas ražošanai. Pieteikuma iesniedzēja (**datums**) esot iegādājusies zemes nekustamo īpašumu (**adrese**), Daugavpilī, lai uzbūvētu tajā atkritumu kurināmā enerģijas ražošanas staciju. Iegādes brīdī nekustamā īpašuma atļautā izmantošana atbilstoši Daugavpils pilsētas domes 2009. gada 12. februāra saistošo noteikumu Nr. 5 „Daugavpils teritorijas plānojuma grafiskā daļa un teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi 2006.–2018. gadam” 6.3.7.2. punktam bija: atkritumu savākšanas, šķirošanas, pārkraušanas, uzglabāšanas, apstrādes, pārstrādes, reģenerācijas un apglabāšanas teritorija, radioaktīvo atkritumu glabāšanas teritorija.

Apstrīdētā norma visā Daugavpils teritorijā, tostarp Pieteikuma iesniedzējas nekustamajā īpašumā, aizliedzot atkritumu sadedzināšanas iekārtu darbību un būvniecību, lai gan iepriekš tā bijusi atļauta. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka

tādējādi ir aizskartas tai Satversmes 105. pantā noteiktās tiesības uz īpašumu un pārkāpts Satversmes 1. panta tvērumā ietilpstošais no demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas atvasinātais tiesiskās paļāvības princips.

Līdz ar to Pieteikuma iesniedzēja ir tiesīga iesniegt pieteikumu, ievērojot konstitucionālajai sūdzībai Satversmes tiesas likumā noteiktās prasības.

**6.** Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 19.<sup>3</sup> panta otro daļu pieteikumu par lietas ierosināšanu attiecībā uz vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu Satversmes tiesai var iesniegt sešu mēnešu laikā pēc attiecīgo saistošo noteikumu spēkā stāšanās dienas. Turklāt šādu pieteikumu var iesniegt, ievērojot Teritorijas attīstības plānošanas likumā noteikto teritorijas plānojuma pārsūdzēšanas kārtību.

Noteikumi Nr. 12 ir izstrādāti, pamatojoties uz Teritorijas attīstības plānošanas likumu. Tie stājušies spēkā 2020. gada 1. aprīlī – nākamajā dienā pēc paziņojuma par noteikumu apstiprināšanu publicēšanas oficiālajā izdevumā „Latvijas Vēstnesis” (sk.: „Latvijas Vēstnesis”, 2020. gada 31. marts, Nr. 64, oficiālās publikācijas Nr.: 2020/64.TP1). Pieteikums Satversmes tiesā saņemts 2020. gada 23. septembrī.

Pieteikuma iesniedzēja Teritorijas attīstības plānošanas likuma 27. panta pirmajā daļā noteiktajā kārtībā (datums) vērsās ar iesniegumu pie vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra. Savukārt ministrs secināja, ka nav pamata apturēt Noteikumu Nr. 12 darbību.

Tādējādi Pieteikuma iesniedzēja ir ievērojusi likumā noteikto termiņu un kārtību pieteikuma iesniegšanai.

Līdz ar to pieteikums atbilst Satversmes tiesas likuma 19.<sup>3</sup> panta otrās daļas prasībām.

**7.** Atbilstoši Satversmes tiesas likuma 18. panta pirmās daļas 4. punktam pieteikumā jānorāda juridiskais pamatojums, proti, jāpamato apstrīdētās normas neatbilstība katrai no pieteikumā norādītajām augstāka juridiska spēka tiesību normām.

**7.1.** Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka apstrīdētā norma ierobežo tai Satversmes 105. pantā noteiktās tiesības uz īpašumu, jo liedz būvēt un ekspluatēt atkritumu kurināmā enerģijas ražošanas staciju tai piederošajā zemesgabalā.

Pieteikuma iesniedzējas ieskatā pamattiesību ierobežojums nav noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, jo apstrīdētās normas pieņemšanas procesā esot pieļauti teritorijas plānošanas principu pārkāpumi. Proti, Daugavpils pilsētas

dome teritorijas plānošanas procesā pēc būtības neesot izvērtējusi Pieteikuma iesniedzējas priekšlikumus, kā arī nav sniegusi pamatojumu tam, kādēļ visā Daugavpils teritorijā būtu aizliedzama atkritumu sadedzināšanas iekārtu darbība un būvniecība. Tāpat, pieņemot apstrīdēto normu, esot pārkāpts savstarpējās saskaņotības princips, pēctecības un nepārtrauktības princips, daudzveidības un ilgtspējas princips, konkurences un vienlīdzīgu iespēju princips. Daugavpils pilsētas dome pienācīgi neesot veikusi arī stratēģiskās ietekmes uz vidi novērtējumu, tādējādi pārkāpjot arī piesardzības principu.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka pašvaldībai ir plaša rīcības brīvība teritorijas plānojuma satura noteikšanā, tomēr tā ir jāizmanto vienīgi šīs brīvības ārējo robežu ietvaros. Tiesisko ietvaru pareizai rīcības brīvības izmantošanai noteic vispārējie tiesību principi, valsts pārvaldes principi un teritorijas plānošanas principi (*sk. Satversmes tiesas 2017. gada 6. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-24-03 8.1. punktu*).

Satversmes tiesai ir pamats atzīt pašvaldības teritorijas plānojumu vai kādu tā daļu par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normām, ja tā secina, ka teritorijas plānošanas procesā ir pieļauti būtiski pārkāpumi. Būtisku pārkāpumu var kvalificēt pēc vairākiem kritērijiem. Pirmkārt, par būtisku uzskatāms teritorijas plānošanas procesa pārkāpums, kura rezultātā pieņemts citāds, nevis tāds lēmums, kāds būtu bijis, ja pārkāpums nebūtu noticis. Otrkārt, ja ir būtiski pārkāptas sabiedrības tiesības piedalīties teritorijas plānošanā. Treškārt, par būtiskiem var tikt atzīti arī citi pārkāpumi šajā procesā (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2007. gada 26. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2006-38-03 14. punktu un 2017. gada 6. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-24-03 9. punktu*).

Satversmes tiesas nolēmumos ir atzīts, ka personas līdzdalības tiesības teritorijas plānošanas procesā neietver pašvaldības pienākumu akceptēt visus izteiktos viedokļus (*sk. arī Satversmes tiesas 2004. gada 9. marta sprieduma lietā Nr. 2003-16-05 5. punktu*). Proti, pašvaldība ir tiesīga nepiekrīst ieinteresētās sabiedrības viedoklim, paredzot citu attīstības risinājumu, kas kopumā vairāk atbilst plānojuma izstrādāšanas mērķim. Taču pašvaldības izraudzītajam attīstības risinājumam jābūt argumentētam (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 3. maija sprieduma lietā Nr. 2010-54-03 12.1.1. punktu*). Savukārt vienveidīgu, tipveida vai formāla satura atbilžu sniegšana pati par sevi nevar tikt atzīta par būtisku teritorijas plānošanas procesa pārkāpumu (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 19. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-09-03 13.3. punktu*).

No pieteikuma un tam pievienotajiem dokumentiem izriet, ka publiskās apspriešanas laikā tika saņemts Pieteikuma iesniedzējas priekšlikums izslēgt no Noteikumiem Nr. 12 apstrīdēto normu vai izteikt to citā redakcijā, paredzot, ka ir atļauta tādu no atkritumiem iegūtā kurināmā sadedzināšanas iekārtu būvniecība, novietošana, uzstādīšana un darbība, kas atbilstoši Ministru kabineta 2011. gada 26. aprīļa noteikumiem Nr. 319 „Noteikumi par atkritumu reģenerācijas un apglabāšanas veidiem” tiek uzskatīta par atkritumu reģenerācijas veidu. Šis priekšlikums izvērtēts domes sēdē un 2020. gada 19. marta vēstulē Pieteikuma iesniedzēja informēta, ka tās priekšlikums noraidīts, jo saskaņā ar Daugavpils pilsētas ilgtspējīgas attīstības stratēģiju 2014.–2030. gadam (turpmāk – Stratēģija) sadzīves atkritumu sadedzināšana pilsētas administratīvā teritorijā nav pieļaujama.

Pieteikuma iesniedzējas ieskatā Daugavpils pilsētas domes sniegtais pamatojums priekšlikuma noraidīšanai ir formāls un nesniedz atbildi pēc būtības, kādēļ vispār ir nepieciešams izdot apstrīdēto normu. Turklāt Stratēģija neesot ārējais normatīvais akts, tāpēc tā nevarot būt par pamatu, lai ierobežotu Pieteikuma iesniedzējas tiesības uz īpašumu. Tomēr Satversmes tiesa ir atzinusi, ka teritorijas attīstības plānošanas sistēmu veido vairāki savstarpēji saistīti dažāda veida plānošanas dokumenti ar atšķirīgu mērķi un detalizācijas pakāpi (*sk. Satversmes tiesas 2017. gada 6. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-24-03 8.2. punktu*). Ministru kabineta 2014. gada 14. oktobra noteikumu Nr. 628 „Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem” 26. punkts noteic, ka teritorijas plānojumu izstrādā, pamatojoties uz pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģiju un ņemot vērā normatīvajos aktos par teritorijas plānošanu, izmantošanu un apbūvi noteiktās prasības, kā arī izvērtējot blakus esošo pašvaldību plānošanas dokumentus. Saskaņā ar Atkritumu apsaimniekošanas likuma 8. panta pirmās daļas 2. punktu pašvaldība ir tiesīga pieņemt lēmumus par jaunu sadzīves vai ražošanas atkritumu savākšanas, dalītas vākšanas, šķirošanas, sagatavošanas pārstrādei un reģenerācijas vai apglabāšanas iekārtu un infrastruktūras objektu, kā arī atkritumu poligonu izvietojumu savā administratīvajā teritorijā atbilstoši atkritumu apsaimniekošanas valsts plānam un reģionālajiem plāniem.

Ņemot vērā minēto, pieteikumā nav pamatots, kādēļ Stratēģija, kurā noteikts vietējās pašvaldības ilgtermiņa attīstības redzējums, mērķi, prioritātes un telpiskās attīstības perspektīva, nevarētu būt par pamatu apstrīdētās normas pieņemšanai. Proti, ka, īstenojot savu rīcības brīvību teritorijas plānošanas jomā, pašvaldība nebūtu tiesīga pilsētas teritorijā aizliegt atkritumu sadedzināšanas iekārtu darbību un būvniecību. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka 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 (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 12. novembra sprieduma lietā Nr. 2008-05-03 9.1. punktu*). Turklāt, īstenojot savu rīcības brīvību teritorijas plānošanas jomā, pašvaldība ir tiesīga paredzēt augstāku vides aizsardzības standartu, nekā tas noteikts normatīvajos aktos (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 14. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2010-62-03 11. punktu*).

Pieteikumā arī norādīts, ka Daugavpils pilsētas dome esot nepareizi piemērojusi Stratēģiju, jo kļūdaini secinājusi, ka arī tādu atkritumu sadedzināšana, kas ir kvalificēta kā atkritumu reģenerācija, ir aizliegta. Tomēr šādi apsvērumi nevar būt par pamatu lietas ierosināšanai Satversmes tiesā, jo Satversmes tiesas kompetencē neietilpst Stratēģijā ietvertu noteikumu piemērošanas pārvērtēšana (*sal. sk. Satversmes tiesas 2013. gada 7. oktobra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-25-01 14.3. punktu*).

**7.2.** Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka ar apstrīdēto normu noteiktajam pamattiesību ierobežojumam nav leģitīms mērķis un tas nav samērīgs ar leģitīmo mērķi.

Satversmes tiesa teritorijas plānošanas jomā par pamattiesību ierobežojuma leģitīmo mērķi pamatā ir atzinusi citu cilvēku tiesību aizsardzību. Satversmes tiesa norādījusi, ka pašvaldībai ir pienākums savai administratīvajai teritorijai izstrādāt teritorijas plānojumu, kas teritorijas ilgtspējības interesēs citstarp noteic arī konkrēta īpašuma atļauto izmantošanu. Plānošanas mērķis ir veidot ilgtspējīgas sabiedrības nosacījumus (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2008. gada 12. novembra sprieduma lietā Nr. 2008-05-03 10. punktu un 2014. gada 10. oktobra sprieduma lietā Nr. 2014-04-03 14. punktu*). No minētā izriet, ka nolūkā aizsargāt pašvaldības iedzīvotāju Satversmes 111. un 115. pantā ietvertās pamattiesības, pašvaldība ir tiesīga teritorijas plānojumā noteikt ierobežojumus teritorijas izmantošanai un apbūvei.

Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka ar apstrīdēto normu noteiktais pamattiesību ierobežojums nav piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai, jo atkritumu sadedzināšana enerģijas ražošanai esot uz vides aizsardzību vērstas atkritumu apsaimniekošanas veids, ar kura palīdzību tiekot samazināts poligonos apglabājamo atkritumu daudzums. Turklāt šāds ierobežojums neesot nepieciešams, jo pastāvot citi leģitīmā mērķa sasniegšanas līdzekļi, kurus Daugavpils pilsētas dome neesot apsvērusi. Piemēram, Daugavpils pilsētas dome

esot varējusi noteikt, ka atkritumu sadedzināšanas iekārtu būvniecība ir atļauta vienīgi noteiktā pilsētas teritorijā, noteikt paaugstinātas prasības šādām būvēm vai arī paredzēt, ka aizliegums neattiecas uz tādām atkritumu sadedzināšanas iekārtām, kas veic reģenerāciju. Taču Satversmes tiesa ir atzinusi, ka saudzējošāks alternatīvais līdzeklis pamattiesību ierobežojuma leģitīmā mērķa sasniegšanai ir nevis jebkurš cits, bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru leģitīmo mērķi var sasniegt tādā pašā kvalitātē. Turklāt par saudzējošāku nevar tikt uzskatīts tāds līdzeklis, kas no valsts vai pašvaldības prasa papildu finanšu resursus (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2018. gada 11. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2017-12-01 21. punktu*). Pieteikumā nav pamatots tas, ka ar Pieteikuma iesniedzējas alternatīvajiem līdzekļiem leģitīmo mērķi būtu iespējams sasniegt tādā pašā kvalitātē.

**7.3.** Pieteikumā arī norādīts, ka apstrīdētā norma pieņemta, pārkāpjot Satversmes 1. panta tvērumā ietilpstošo no demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas atvasināto tiesiskās paļāvības principu.

Satversmes tiesa, vērtējot, vai ir pārkāpts tiesiskās paļāvības princips, noskaidro: 1) vai personai bija tiesības paļauties uz to, ka tiesiskais regulējums netiks mainīts; 2) vai šāda paļaušanās bija saprātīga un pamatota; 3) vai likumdevējs, atkāpjoties no iepriekšējā tiesiskā regulējuma, bija paredzējis saudzējošu pāreju uz jauno regulējumu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 24. punktu*).

Satversmes tiesa norādījusi, ka tiesisku paļāvību personai var radīt gan administratīvais akts, gan tiesību norma, gan atsevišķos gadījumos arī citāda valsts institūciju rīcība ar pietiekami augstu noteiktības pakāpi. Tiesiskās paļāvības princips nedod pamatu ticēt, ka reiz noteiktā tiesiskā situācija nekad nemainīsies. Tiesiskās paļāvības princips negarantē indivīdam pastāvīgu *status quo*, t.i., nedod tiesības uz pastāvīgu izņēmuma situāciju jaunajā tiesiskajā regulējumā (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 25. oktobra sprieduma lietā Nr. 2004-03-01 9.3. punktu un 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 24. punktu*).

Pieteikumā norādīts, ka Pieteikuma iesniedzēja nebija uzsākusi atkritumu sadedzināšanas iekārtas stacijas būvniecību, kā arī izpildījusi citas normatīvajos aktos noteiktās prasības, lai šādu būvniecības ieceri īstenotu. Tomēr iepriekš spēkā bijušais teritorijas plānojums, kā arī komunikācija ar Daugavpils pilsētas domi un tās rīcība kopš 2017. gada, lai uzsāktu atkritumu kurināmā siltumenerģijas stacijas būvniecību pilsētas teritorijā, Pieteikuma iesniedzējai esot radījusi paļāvību uz to, ka tiesiskais regulējums netiks mainīts.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka noteiktos gadījumos teritorijas plānojuma izstrādāšana un pieņemšana kā tāda nav pietiekama, lai persona varētu īstenot konkrētu saimniecisku darbību tai piederošajā nekustamajā īpašumā, piemēram, veikt jaunu būvniecību (*sk. Satversmes tiesas 2017. gada 6. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-24-03 8.3. punktu*). Turklāt personai, iegādājoties nekustamo īpašumu vēl pirms teritorijas plānošanas procesa pilnīgas pabeigšanas, nav pamata paļauties uz to, ka šim īpašumam tiks noteikts personai vēlamais teritorijas izmantošanas veids (*sk. Satversmes tiesas 2014. gada 10. oktobrī sprieduma lietā Nr. 2014-04-03 13.1. punktu*).

Satversmes tiesas kolēģija konstatē, ka Pieteikuma iesniedzēja nekustamo īpašumu iegādājusies brīdī, kad Noteikumu Nr. 12 izstrāde jau bija uzsākta, bet teritorijas plānojums vēl nebija stājies spēkā (*sk.: <https://geolatvija.lv/geo/tapis>*). Pastāvot šādiem apstākļiem un ievērojot to, ka Pieteikuma iesniedzēja nav veikusi nekādas darbības, lai būvniecība tās zemesgabalā patiešām notiktu, pieteikumā nav pamatots, kāpēc Pieteikuma iesniedzējai būtu bijis pamats paļauties uz nemainīgu teritorijas plānojumu.

Līdz ar to pieteikumā sniegtais juridiskais pamatojums par apstrīdētās normas iespējamo neatbilstību Satversmes 1. un 105. pantam ir acīmredzami nepietiekams prasījuma apmierināšanai.

Ņemot vērā konstatēto un pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 20. panta sesto daļu, Satversmes tiesas 3. kolēģija

#### **nolēma:**

atteikties ierosināt lietu pēc [..] pieteikuma (pieteikums Nr. 187/2020).

Lēmums nav pārsūdzams.

Kolēģijas priekšsēdētājs

Aldis Laviņš