

Ilma Čepāne, Silvija Meiere

Īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumi

Baltijas jūras un Rīgas jūras līča krasta kāpu aizsargjoslā



UDK 347.2/.3+502
Če 490

Ilma Čepāne, Silvija Meiere
**Īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumi Baltijas jūras
un Rīgas jūras līča krasta kāpu aizsargjoslā**

Izdevums tapis Eiropas Savienības

LIFE-Nature projekta

“Piekastes biotopu aizsardzība
un apsaimniekošana Latvijā” ietvaros

Gundegas Gulbes zīmējumi

Indras Vaļenieces dizains

Iespiests  tipogrāfijā, Rīgā, Biķernieku ielā 18

© Latvijas Universitāte, 2004

ISBN-9984-770-16-8

Ievads

Šajā bukletā ir aplūkoti tiesiskie jautājumi, kas saistīti ar Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslu.

Latvijas sabiedrībā pēc neatkarības atjaunošanas tiek “kultivēts” viedoklis, ka īpašums ir “svēts” un neaizskarams. Tāpēc nav pārsteidzoši, ka, neraugoties uz ļoti stingriem saimnieciskās darbības un citu veidu darbību ierobežojumiem, kas noteikti likumā, minētajā teritorijā tomēr norit visai intensīva būvniecība. Autoru mērķis ir iepazīstināt lasītāju ar paredzēto ierobežojumu saturu, to noteikšanas nepieciešamību, jēgu un mērķi.

Lai arī tiesības uz īpašumu ir vienas no cilvēka pamattiesībām, tās tomēr nav absolūtas. Saskaņā ar Satversmi šīs tiesības drīkst ierobežot, un nav pieļaujams tās izmantot pretēji sabiedrības interesēm. Mūsdienās dabas vērtības tiek atzītas par tiesiski aizsargājamām. Tā kā piekrastes aizsargjoslā īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumi noteikti, lai nodrošinātu vides aizsardzību, tie pastāv visas sabiedrības interesēs un atbilst Satversmei. Saskaņā ar likumu galvenais piekrastes aizsargjoslas izmantošanas priekšnoteikums ir spēkā esošie pašvaldības teritorijas plānojumi. Bez tam ierobežojumi noteikti jaunveidojamām zemes īpašuma platībām, jaunu dzīvojamo ēku, saimniecības, ražošanas vai atpūtnieku aprūpei paredzētu ēku būvniecībai, kā arī rīcībai ar valsts vai pašvaldību īpašumā esošo zemi.

Ņemot vērā to, ka teritorijas attīstības plānošanā un apbūves regulēšanā pašvaldībām piešķirta plaša rīcības brīvība, bukletā ir raksturoti arī svarīgākie lēmumi, kurus pašvaldības minētajās jomās pieņem, kā arī šo lēmumu pārraudzības (likumības izvērtēšanas), apstrīdēšanas un pārsūdzēšanas kārtība.

Buklets ir adresēts visiem interesentiem, bet īpaši piekrastes zemju īpašniekiem un pašvaldību darbiniekiem. Tā kā tiesiskais regulējums, kas skar būvniecību piekrastē, dažu pēdējo gadu laikā ir vairākkārt grozīts un likumos ir ietverti vairāki jauni jēdzieni, kuru saturs tiesu praksē vēl nav “izkristalizējies”, bukletā ir ietverta atsevišķu tiesību normu interpretācija un ieteikumi, kas domāti galvenokārt tiesību normu piemērotājiem.

Preface

The booklet deals with the legal issues connected with the protected belt of the Baltic Sea and the Gulf of Riga.

The viewpoint that the property is “sacred” and “not to be touched” is being “cultivated” in Latvian society after the renewal of independence. Therefore it is not surprising that, regardless of really strict limitations to economic and other kinds of activities, which have been determined by law, a rather intensive construction is taking place in the above territory. The objective of the authors is to acquaint the reader with the contents, concept and aim of the envisaged restrictions as well as with the necessity of their determination.

Even though the right to property is one of the fundamental human rights, it is not absolute. In compliance with the Satversme (Constitution) the above right may be restricted and it is not permissible to use the right if it contradicts public interests. In our time, the preservation of the values of nature and protection of the environment are recognized as important and of common public interest. As restrictions of the use of property rights in the protected coastal belt have been determined to ensure environmental protection, they are in the interests of the society as a whole and they comply with the Satversme. In accordance with law, a valid planning of the municipality territory is the most important precondition for utilization of the protected coastal belt. Besides, restrictions have been determined as concerns newly created areas of land property, construction of new apartment or maintenance buildings, as well as buildings envisaged for commercial use or tourism; restrictions have also been established for activities on state or municipality land.

Taking into consideration the fact that municipalities enjoy rather great freedom of activity as to development planning of the territory and regulation of construction, the booklet also includes the most essential kinds of decisions which are adopted by the municipalities in the above sectors as well as the procedure of supervision of the decisions (assessment of lawfulness) and the procedure of their challenging and appealing against the decisions.

The booklet is dedicated to all interested persons, especially the land owners of the coastal zone and municipality employees. As the legal regulation, which deals with construction on the coastal zone, has been repeatedly amended and several new concepts are included in the laws, the contents of which have not been “crystallized”, the booklet also incorporates the interpretation of particular legal norms and recommendations, meant mostly for the appliers of legal norms.

Saturs

1. Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslas jēdziens un sastāvs	5
6. pants. Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjosla	5
36. pants. Aprobežojumi Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslā	6
2. Īpašuma tiesību ierobežošanas priekšnoteikumi	10
3. Aprobežojumu jēdziens un vispārīgs raksturojums	15
4. Teritorijas plānošana – galvenais piekrastes aizsargjoslas izmantošanas priekšnoteikums	16
5. Ierobežojumi rīcībā ar piekrastes zemi (jaunveidojamās zemes īpašuma platības)	17
6. Rīcība ar valsts vai pašvaldības īpašumā esošo zemi	18
7. Būvniecība piekrastes aizsargjoslā	20
8. Pašvaldības lēmumi teritorijas plānošanas un būvniecības jomā	25
9. Pašvaldības saistošie noteikumi	25
10. Vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma, detālplānojuma saistošo daļu un saistošo apbūves noteikumu likumības izvērtēšana	26
11. Pašvaldības saistošo noteikumu pārsūdzība (ārējā kontrole)	27
12. Pašvaldības individuālie tiesību akti	28
13. Pašvaldības izdoto administratīvo aktu apstrīdēšana un pārsūdzēšana (ārējā kontrole)	29
Prettiesiska administratīvā akta atcelšana	31
Pašvaldības (tās iestādes) faktiskās rīcības apstrīdēšana un pārsūdzība	31
Tiesības uz atlīdzinājumu	32
Patvaļīga būvniecība	32

Īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumi Baltijas jūras un Rīgas jūras līča krasta kāpu aizsargjoslā

1. Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslas jēdziens un sastāvs

Aprobežojumu nepieciešamība, to saturs un noteikšanas kārtība ir norādīta Aizsargjoslu likuma 6. un 36. pantā.

6. pants.

Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjosla

(1) *Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjosla izveidota, lai samazinātu piesārņojuma ietekmi uz Baltijas jūru, saglabātu meža aizsargfunkcijas, novērstu erozijas procesu attīstību, aizsargātu piekrastes ainavas, nodrošinātu piekrastes dabas resursu, arī atpūtai un tūrismam nepieciešamo resursu un citu sabiedrībai nozīmīgu teritoriju saglabāšanu un aizsardzību, to līdzsvarotu un ilgstošu izmantošanu.*

(2) *Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslu iedala šādās joslās:*

1) *krasta kāpu aizsargjosla, kuras platums ir atkarīgs no kāpu zonas platuma, bet nav mazāks par 300 metriem sauszemes virzienā, skaitot no vietas, kur sākas dabiskā sauszemes veģetācija, izņemot šādus gadījumus:*

a) *ja pilsētās ir apstiprināts vietējās pašvaldības teritorijas plānojums, krasta kāpu aizsargjoslas platums tajās nav mazāks par 150 metriem, obligāti iekļaujot tajā īpaši aizsargājamus biotopus,*

- b) ja ciemu robežas ir apstiprinātas šā likuma 67. pantā noteiktajā kārtībā un noteiktas vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā, krasta kāpu aizsargjoslas platums šajos ciemos nav mazāks par 150 metriem, obligāti iekļaujot tajā īpaši aizsargājamus biotopus;*
- 2) jūras aizsargjosla, kas aptver pludmali un zemūdens šelfa daļu no vienlaidu dabiskās sauszemes veģetācijas sākuma līdz 10 metru izobātai;*
- 3) ierobežotas saimnieciskās darbības josla līdz 5 kilometru platumā, kas tiek noteikta, ņemot vērā dabiskos apstākļus.*
- (3) Vietās, kur ir stāvs jūras pamatkrasts, aizsargjoslu platumu nosaka no pamatkrasta augšējās krants.*
- (4) Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslas noteikšanas metodikas projektu izstrādā Vides ministrija pēc saskaņošanas ar Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministriju.*

36. pants.

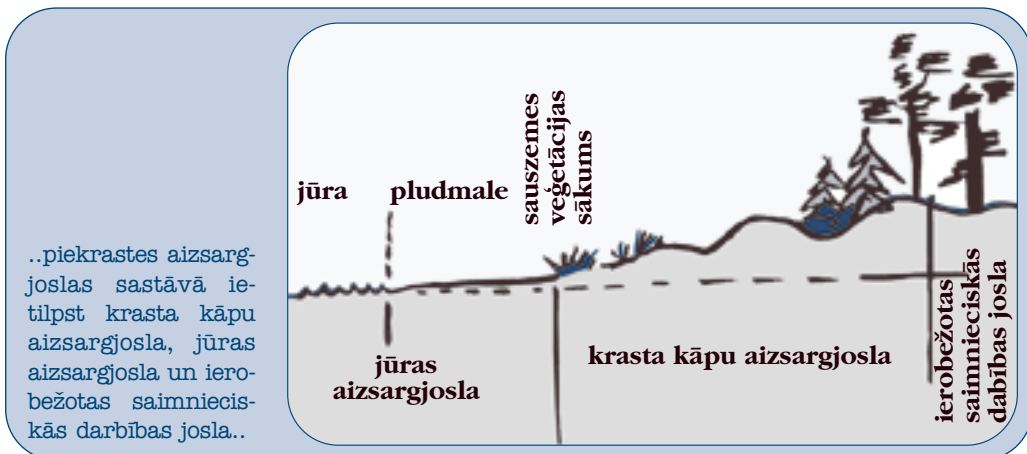
Aprobežojumi Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslā

- (1) Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslā tiek noteikti šādi aprobežojumi:*
- 1) pilsētās un ciemos jaunveidojamā zemes īpašuma platību nosaka vietējās pašvaldības saistošajos noteikumos, bet apbūves blīvumu — vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā;*
- 2) ārpus pilsētām un ciemiem jaunveidojamā zemes īpašuma platību, uz kuras atļauts izvietot vienu viensētu ar saimniecības ēkām, bet ne mazāku par trim hektāriem, nosaka vietējās pašvaldības saistošajos noteikumos, bet apbūves blīvumu — vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā. Vietās, kur ir saglabājusies vēsturiskā viensētu apbūve, pašvaldība izstrādā saistošos noteikumus par arhitektūras prasībām jaunbūvējamām vai atjaunojamām ēkām atbilstoši vēsturiskajam apbūves raksturam;*
- 3) ja, atsavinot vai iznomājot valsts vai pašvaldības īpašumā esošo zemi, tiek paredzēta zemes lietojuma veida maiņa, kas nav paredzēta teritorijas plānojumā, ir nepieciešams Ministru kabineta iekreizējs rīkojums;*
- 4) aizliegts ierīkot meliorācijas būves bez saskaņošanas ar reģionālo vides pārvaldi.*
- (2) Krasta kāpu aizsargjoslā un pludmalē papildus šā panta pirmajā daļā minētajam aizliegts celt jaunas un paplašināt esošās dzīvojamās ēkas, saimniecības, ražošanas vai atpūtnieku aprūpei paredzētās ēkas un būves, izņemot gadījumus, kad:*

- 1) tiek rekonstruētas, nepārsniedzot esošo būvapjomu, renovētas vai restaurētas esošās ēkas un būves;
 - 2) tiek attīstīta osta vai tiek attīstīti un rekonstruēti esošie zvejniecības un zivju pārstrādes uzņēmumi vai pie esošām dzīvojamām ēkām tiek izbūvētas saimniecības ēkas vai būves un ir:
 - a) veikts paredzētās darbības ietekmes uz vidi sākotnējais izvērtējums un saņemts Ietekmes uz vidi novērtējuma valsts biroja atzinums par noslēguma ziņojumu vai izdoti tehniskie noteikumi saskaņā ar likuma "Par ietekmes uz vidi novērtējumu" prasībām,
 - b) attiecīgā apbūve paredzēta vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā;
 - 3) ēku un būvju celtniecība vai paplašināšana ir paredzēta vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā un notiek pilsētas teritorijā, kā arī šīs darbības ir saskaņotas ar Vides ministriju vai tās pilnvarotu institūciju;
 - 4) ēku un būvju celtniecība vai paplašināšana notiek šā likuma 67. pantā noteiktajā kārtībā apstiprinātajās un vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā noteiktajās ciema robežās vietās, kur bijusi iepriekšējā apbūve, un minētās darbības ir paredzētas vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā, kā arī tās ir saskaņotas ar Vides ministriju vai tās pilnvarotu institūciju.
- (3) Krasta kāpu aizsargjoslā un pludmalē papildus šā panta pirmajā un otrajā daļā minētajam aizliegts:
- 1) atsavināt valsts īpašumā esošo zemi, izņemot gadījumus, kad likumos noteiktajā kārtībā personai ir tiesības privatizēt zemi zem ēkas;
 - 2) norobežot ar žogiem pieeju jūrai, kā arī traucēt kājāmgājēju brīvu pārvietošanos un atrašanos pludmalē un tauvas joslā. Lēmumi par nožogojumu nojaukšanu pieņemami un izpildāmi normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā;
 - 3) izvietot un ierīkot minerālmēslu, augu aizsardzības līdzekļu, degvielas, eļļošanas materiālu, bīstamo ķīmisko vielu vai ķīmisko produktu, kokmateriālu, kā arī bīstamās ķīmiskās vielas vai ķīmiskos produktus saturošu materiālu glabātavas un degvielas uzpildes stacijas, izņemot atbilstoši teritoriju plānojumam — ostas teritorijā, kā arī būves lopbarības glabāšanai (izņemot siena šķūņus bez vienlaidu pamatiem);
 - 4) iegūt un izmantot derīgos izrakteņus, izņemot pazemes ūdeņu iegūvi ūdensapgādes vai rekreācijas vajadzībām;
 - 5) ierīkot atkritumu apglabāšanas poligonus un atkritumu izgāztuves;
 - 6) ar mehāniskajiem transportlīdzekļiem pārvietoties ārpus vispārējās lietošanas, uzņēmumu un māju ceļiem, pludmalē, meža un lauksaimniecības zemēs, ja tas nav saistīts ar šo teritoriju apsaimniekošanu vai uzraudzību;

- 7) rīkot publiskus sporta, izklaides vai atpūtas pasākumus, kas nav saskaņoti ar vietējo pašvaldību, bet, ja aizsargjosla atrodas īpaši aizsargājamā dabas teritorijā, — ar šīs teritorijas administrāciju;
 - 8) novietot speciālās dzīvojamās piekaves, jebkādas konstrukcijas, pagaidu un saliekamās būves, izņemot pludmales labiekārtošanas elementus, ārpus šim nolūkam vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā paredzētajām vietām;
 - 9) pārveidot kāpu reljefu, bojāt un iznīcināt kāpu dabisko zemsedzi, izņemot gadījumus, kad tas saistīts ar teritorijas apsaimniekošanu saskaņā ar dabas aizsardzības plāniem atbilstoši vietējās pašvaldības teritorijas plānojumam.
- (4) Krasta kāpu aizsargjoslā papildus šā panta pirmajā, otrajā un trešajā daļā minētajam aizliegts:
- 1) veikt galveno cirti;
 - 2) bez Ministru kabineta iekreizēja rīkojuma veikt meža zemju transformāciju. Meža zemes transformācijas kārtību krasta kāpu aizsargjoslā, kā arī transformācijas pieteikuma iesniegšanas un izskatīšanas kārtību un pieļaujamo meža izciršanas apjomu reglamentē Ministru kabineta noteikumi;
 - 3) kurt ugunscurus ārpus šim nolūkam iekārtotām vietām un māju pagalmiem;
 - 4) novietot teltis ārpus šim nolūkam iekārtotām vai norādītām vietām bez saskaņošanas ar zemes īpašnieku vai tiesisko valdītāju.
- (5) Pašvaldības pienākums ir paredzēt teritorijas plānojumā un detālplānojumā kājāmgājējiem iespēju piekļūt pludmalei un nodrošināt gājēju ceļiņu ierīkošanu (pilsētās un ciemos tas veicams, ņemot vērā esošo apbūvi un īpašumu robežas, bet paredzot, ka ceļiņi nedrīkst atrasties tālāk kā viena kilometra attālumā viens no otra), kā arī paredzēt vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā vietas automašīnu (transportlīdzekļu) stāvvietu ierīkošanai. Ja nepieciešams, pašvaldība var noteikt īpašuma aprobežojumu par labu sabiedrības iespējai piekļūt pludmalei atbilstoši vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma un detālplānojuma prasībām arī bez nekustamā īpašuma īpašnieka piekrišanas. Zemes īpašniekiem ir tiesības uz zaudējumu atlīdzību, ja tādi radušies sakarā ar aprobežojuma noteikšanu.
- (6) Īpaši aizsargājamās dabas teritorijās, kā arī kultūras un vēstures pieminekļu teritorijās kājāmgājēju pārvietošanos regulē šo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumi.
- (7) Ja ir paredzēts celt valsts nozīmes infrastruktūras un inženierkomunikāciju objektus, kuri nav paredzēti vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā, apbūve krasta kāpu aizsargjoslā un pludmalē ir pieļaujama tikai ar Ministru kabineta iekreizēju rīkojumu.

(8) Jūras aizsargjoslā ierīkotajās peldvietās aizliegts braukt ar motorlaivām un ūdens motocikliem, ja tas nav saistīts ar specializēto dienestu darbību, šo teritoriju apsaimniekošanu vai uzraudzību. Vietējā pašvaldība nosaka speciāli iezīmētas vietas, kurās atļauts braukt ar ūdens motocikliem.



Kā redzams, likuma 6. pants noteic, ka piekrastes aizsargjoslas sastāvā ietilpst, pirmkārt, **krasta kāpu** aizsargjosla, otrkārt, **jūras** aizsargjosla un, treškārt **ierobežotas saimnieciskās darbības** josla.

Atzinīgi jāvērtē tas, ka saskaņā ar pēdējiem likuma grozījumiem tiek piemērota diferencēta pieeja krasta kāpu aizsargjoslas platuma noteikšanā. Saglabājot vispārējo nostādni par aizsargjoslas platumu un nosakot, ka tas nav mazāks par 300 metriem sauszemes virzienā, skaitot no vietas, kur sākas dabiskā veģetācija, ir paredzēti atsevišķi izņēmumi no šā vispārējā noteikuma. Proti, ja pilsētās ir apstiprināts vietējās teritorijas plānojums, aizsargjoslu platumu paredzēts noteikt šajos plānojumos, tomēr joslas platums nedrīkst būt mazāks par 150 metriem un tajā obligāti jāiekļauj īpaši aizsargājami biotopi. Līdzīga kārtība noteikta arī attiecībā uz ciemu teritorijām, ja to robežas apstiprinājusi Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija pēc saskaņošanas ar Vides ministriju. Tomēr pagaidām, kamēr attiecīgajām piejūras pašvaldībām šo plānu nav, krasta kāpu aizsargjoslas platuma noteikšanā jāievēro iepriekš minētā vispārējā kārtība. Joslas platuma iespējamā diferencēšana, ievērojot iedzīvotāju blīvumu un joslas atrašanās vietu, atbilst arī teritorijas attīstības plānošanas nostādnēm un starptautiskajām rekomendācijām šajā jomā.

Piekrastes aizsargjoslas sauszemes robežas, kāpu aizsargjoslas platums erozijas apdraudētajās vietās, saimnieciskās darbības joslas ierobežojums un citi svarīgi faktori ir noteikti īpašā **metodikā**, kas apstiprināta ar 2004. gada 19. februārī izdotajiem Ministru kabineta noteikumiem Nr. 86.

2. Īpašuma tiesību ierobežošanas priekšnoteikumi

Vairāk nekā 50 gadus dzīvojot bez privātā īpašuma, mūsdienās tā nozīme un saturs nereti tiek absolutizēts. Proti, ievērojamā sabiedrības daļā dominē nepamatots viedoklis, ka īpašuma tiesības ir neierobežotas, ka īpašnieks var lietot un rīkoties ar sev piederošo zemi un citiem dabas resursiem tikai pēc sava ieskata. Tomēr, vērtējot normatīvos aktus un speciālajā literatūrā izteiktos viedokļus, jāsecina, ka īpašuma tiesības nevar uzskatīt par absolūtām un neaprobežotām tiesībām.

No vienas puses, īpašuma tiesības ir vienas no svarīgākajām cilvēka pamattiesībām, kas nostiprinātas Satversmē un daudzos Latvijai saistošos starptautiskajos aktos. Taču, no otras puses, tiesības uz kvalitatīvu un sabalansētu dzīves vidi sabiedrības ilgtspējīgai attīstībai un dažādu interešu līdzsvarošanai, atsevišķos gadījumos ir saistītas ar to kolektīvu realizāciju.

Jau pagājušā gadsimta 20. — 30. gados atsevišķās Eiropas valstīs, arī Latvijā, tika izteikti viedokļi, ka šīs tiesības nav dotas personai, lai sasniegtu tikai tās egocentriskos mērķus. Piemēram, 1926. gadā, iepazīstinot latviešu juridisko domu ar franču tiesībzinātnieka *Duguīt* teoriju, tiek uzsvērts, ka “mūsu gadusimtenā likumdevēji nolikuši pilsoņu īpašumtiesību kompleksu zem valsts acīgas kontroles, nostādījuši privātīpašnieku sabiedrības interešu kalpībā. [...] dzīve mums rāda, ka saimniecisko apstākļu dzelzs roka liec šo institūtu tā, kā to prasa sabiedrības labums” (*Griķis J. Duguīt teorija un Latvijas civiltiesību jaunākās normas // Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1926, Nr. 5/6, 245. lpp.*). Pēc desmit gadiem ievērojama Latvijas tiesību zinātnieks V. Sinaiskis raksta, ka “... aprobežojumu robežās katrs īpašnieks var lietot un rīkoties ar savu lietu pēc sava ieskata un pat atstāt to nelietotu. Bet pēdējā tiesība nedrīkst aizskart sabiedrības intereses, jo īpašnieka statuss galā paredz

...ievērojama sabiedrības daļa domā, ka īpašuma tiesības ir neierobežotas. Īpašnieks var lietot un rīkoties ar sev piederošo zemi un citiem dabas resursiem pēc savas patikas...



kalpošanu sabiedrībai [...], jo tiesības ideja satur sevī tiesiskuma, svētuma ideju, un tāpēc savu tiesību izlietošana par kaiti citiem ir izslēgta, jo tā vairs nebūtu tiesība” (sk. *Sinaiskis V. Saimniecības tiesību lietiskās normas // Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1935, Nr. 4,6, 57. lpp.*).

Mūsdienās īpašuma aprobežojumu apmērs un nozīme atsevišķos gadījumos ir pieaugusi tik lielā apmērā, ka šie ierobežojumi ir kļuvuši pat nozīmīgāki par pilnvarām, kas palikušas īpašniekam. It sevišķi to varētu attiecināt uz atsevišķu dabas resursu izmantošanu, kad īpašuma tiesības “atkāpjas” publiskās apsaimniekošanas un publiski tiesiskās lietošanas kārtības priekšā. Ne velti arī Satversmes 105. pants paredz, ka, no vienas puses, “ikvienam ir tiesība uz īpašumu”, taču, no otras puses, “to nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības interesēm”.

Varētu rasties jautājums — vai īpašuma tiesības var tikt aprobežotas arī ar vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu (detālpilānojumu)? Mūsdienās vispār ir atzīts, ka jebkura publiskās varas iejaukšanās personas īpašuma tiesībās var notikt tikai uz likuma pamata. Taču vārds “likums” minētā Satversmes panta izpratnē ietver ne tikai Saeimas pieņemtos likumus, bet arī citus ārējus normatīvos tiesību aktus, ja vien tie atbilst noteiktiem kritērijiem. Proti, šiem aktiem jābūt izdotiem, pamatojoties uz likumu, noteiktā kārtībā publicētiem un pietiekami skaidri formulētiem, lai persona varētu izprast savas tiesības un pienākumus. Saeima ar likumu “Par pašvaldībām”, Teritorijas plānošanas likumu (1. pants, 5. panta 4. punkts) un Būvniecības likumu (7. pants) ir pilnvarojusi pašvaldību noteiktā kārtībā izstrādātā un akceptētā teritorijas plānojumā paredzēt teritorijas attīstības iespējas un ierobežojumus, tostarp nekustamā īpašuma aprobežojumus. Līdz ar to minēto ierobežojumu noteikšana ar teritorijas plānojumu pašvaldības saistošo noteikumu veidā nav pretrunā ar Satversmi. Arī citu valstu pamatlikumos tiek nodrošināta ne tikai privātā īpašuma aizsardzība, bet kontrolēta arī tā izmantošana. Piemēram, Igaunijas Konstitūcijas 32. pants noteic, ka “īpašums nevar tikt izmantots pretēji sabiedriskajām interesēm”. Vācijas pamatlikuma 14. pants ir vēl “kategoriskāks”. Proti, tas noteic, ka “īpašums uzliek pienākumus. Tā izmantošanai vienlaikus jākalpo sabiedrības labumam”.

Latvijas valstij saistošās Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 1. protokola 1. pants paredz: “Jebkurai fiziskai vai juridiskai personai ir tiesības uz īpašumu. Nevienam nedrīkst atņemt viņa īpašumu, izņemot, ja tas notiek sabiedrības interesēs un apstākļos, kas noteikti ar likumu un atbilst vispārējiem starptautisko tiesību principiem. Minētie nosacījumi nekādā veidā nedrīkst ierobežot valsts tiesības izdot tādus likumus, kādus tā uzskata par nepieciešamiem, lai kontrolētu īpašuma izmantošanu saskaņā ar vispārējām interesēm vai lai nodrošinātu nodokļu vai citu maksājumu vai sodu samaksu.”

Tādējādi īpašuma sociālā funkcija (sabiedrības vispārējais labums) ir viens no svarīgākajiem īpašuma būtību veidojošiem elementiem un visplašāk tiek attiecināts uz zemes un citu dabas resursu tiesību jomu. Vēl vairāk — tiesības piedalīties un iegūt labumu no “cilvēces kopīgā mantojuma” — zemes, ūdeņiem, mežiem un citiem dabas resursiem tiek atzītas kā trešās paaudzes cilvēktiesības. Tomēr, lai ierobežotu īpašuma tiesības, rūpīgi ir jāizvērtē **līdzsvars** starp indivīda (zemes vai kāda cita dabas resursa īpašnieka) un sabiedrības interesēm. Saskaņā ar vispārīgajiem starptautiskajiem tiesību principiem un Eiropas cilvēktiesību tiesas praksi indivīda intereses drīkst ierobežot tikai tādos gadījumos, kad jāaizsargā visai sabiedrībai svarīgas intereses — citu cilvēku intereses, demokrātiskā valsts iekārta, sabiedriskā drošība, labklājība, tikumība u. tml. Turklāt ikvienam pamattiesību ierobežojumam ir jābūt samērīgam. Protī, vispirms likumdevējam ir jāvērtē, vai, ar likumu ierobežojot īpašuma tiesības, sabiedrības ieguvums būs lielāks nekā indivīdam radītie zaudējumi un vai nav iespējams minētos mērķus sasniegt ar saudzīgākiem līdzekļiem.

Ierobežojums nekustamā īpašuma īpašniekam, aizliedzot izmantot zemesgabalu, piemēram, būvniecībai bez pagasta (pilsētas) teritorijas plānojuma, nebūtu vērtējams kā nesamērīgs saistībā ar sabiedrības aizsargājamām interesēm. Par to liecina Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk — ECTT) spriedums Alana Jakobsona (*Allan Jakobsson*) lietā pret Zviedriju. A. Jakobsons 1974. gadā bija nopircis 2644 m² lielu zemesgabalu nelielā pilsētiņā 20 kilometru no Stokholmas. Tajā laikā zemesgabals bija iekļauts 1938. gadā izstrādātajā vietējas nozīmes plānā jeb t. s. “apakšplānā” un 1972. gadā apstiprinātajā teritoriālajā plānā, kurā bija noteikts, ka zemesgabals nav dalāms, ja tas sadalīšanas ceļā kļūst mazāks par 1500 m². Līdz ar to nekādus celtniecības darbus uz tā nevarēja veikt. A. Jakobsons iegādāto zemes īpašumu vēlējas sadalīt un uzbūvēt vēl vienu māju. 1975. gadā viņš ar šādu lūgumu vērsās vietējā Celtniecības komitejā. Lūgums tika noraidīts, un A. Jakobsons griezās vietējās pašval-

..no vienas puses, “ikvienam ir tiesības uz īpašumu”, bet no otras – “to nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības interesēm”..



dības padomē ar prasību, lai tā liek izstrādāt pilsētiņas plānu. Taču saskaņā ar Zviedrijas normatīvajiem aktiem to var uzdot tikai valdība, un A. Jakobsona lūgumu atkal noraidīja, norādot, ka teritoriālo plānu izstrādās un īstenos paredzētajā laikā un kārtībā. Pēc tam viņš sūdzējās daudzās citās Zviedrijas institūcijās, taču prasība nekur netika apmierināta, atbildot, ka Zviedrijā tiek ievērota teritoriālās plānošanas prioritāte pār tiesībām uz īpašumu. Spriedumā minēts arī tas, ka Zviedrijā pēc teritoriālā plāna pieņemšanas plānu vismaz vēl divus gadus neīsteno, bet precīzē attiecīgā plāna detaļas.

1987. gadā A. Jakobsons iesniedza pieteikumu Eiropas Cilvēktiesību tiesā, uzskatot, ka Zviedrijas valsts pārvaldes institūcijas un dažāda līmeņa tiesas pārkāpušas Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību konvencijas 6., 13., 17., 18. pantu un Pirmā protokola 1. pantu. Vienlaikus viņš pieprasīja izmaksāt ievērojamu kompensāciju (1 200 000 Zviedrijas kronu) sakarā ar to, ka nav varējis izmantot īpašumu un uzlabot savus dzīves apstākļus.

Tiesa atzina, ka pieļauts nosacīts konvencijas 6. panta pārkāpums, bet nav pārkāpti pārējie panti, arī Pirmā protokola 1. pants, kas nosaka tiesības uz īpašumu. Kompensācijas summa tika atzīta par nesamērīgi lielu, un Zviedrijai bija jāatlīdzina A. Jakobsonam tikai 80 000 kronu par pieaicināto ekspertu atalgošanu.

Līdzīgi tika atrisināta arī lieta "*Pine Valley Developments un citi pret Īriju*". Šis lietas pieteikuma iesniedzējs uzskatīja, ka Īrijas Augstākās tiesas spriedums ir netaisnīgs, jo, liedzot būvēties t. s. zaļajā zonā un neparedzot par šo īpašuma tiesību aprobežojumu kompensāciju, zemesgabals viņam faktiski tiek atsavināts. ECTT spriedumā tika pateikts, ka vides aizsardzības nodrošināšanai, ierobežojot īpašuma izmantošanu, ir leģitīms mērķis un tas atbilst vispārējām sabiedrības interesēm. Līdz ar to netika saņemti konvencijas Pirmā protokola 1. panta pārkāpums. Tomēr vienlaikus ECTT atzina, ka šajā gadījumā ir ticis pārkāpts konvencijas 14. pants (diskriminācijas aizliegums), jo ir bijuši gadījumi, kad līdzīgos apstākļos būvniecība ir tikusi atļauta.

Savukārt Anglijā (*Beard pret Apvienoto karalisti*) kāda ģimene, apstrīdot aizliegumu būvēties zemesgabalā, kas atrodas starp dzelzceļu un automaģistrāli, uzskatīja, ka tas ir pretrunā ar konvencijā garantētām tiesībām uz privāto dzīvi (8. pants). Ģimene vairākkārt bija griezusies pašvaldībā ar lūgumu izsniegt plānošanas atļauju, kas lielākoties ir obligāts priekšnoteikums būvniecībai Anglijā. Tomēr kā pašvaldībā, tā arī dažādu līmeņu tiesās lūgums tika atteikts, jo nopirkta zeme atrodas vietā, kur būvniecības gadījumā varētu pasliktināties vides stāvoklis un nepārredzamības dēļ rastos bīstamas avārijas situācijas. Tiesa nolēma, ka privātās dzīves aizskārums gan noticis, taču būvniecības ierobežojumus šādos gadījumos ir paredzējis likums, turklāt tas bijis nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā un tam bijis leģitīms mērķis.

Sprīdumā tika norādīts, ka plānošanas un būvniecības ierobežojumi ir bijuši nepieciešami, lai panāktu automaģistrāles un dzelzceļa drošību, kā arī nodrošinātu valsts ekonomisko izaugsmi, sabiedrības tiesības uz veselības un vides aizsardzību. Tādējādi, neraugoties uz to, ka publiskā vara ir ierobežojusi personas tiesības, šajā gadījumā ir ticis ievērots saprātīgs līdzsvars starp sabiedrības un indivīda interesēm. Lai panāktu **taisnīgu līdzsvaru** starp sabiedrības vispārējām interesēm Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsardzībā un likumā noteiktajiem īpašuma atsavināšanas un lietošanas tiesību aprobežojumiem šajās teritorijās, Saeimai pēc iespējas ātrāk jāpieņem likums, kas saistībā ar īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumiem zemes īpašniekiem paredzētu noteiktu **kompensāciju**. Tas galvenokārt gan būtu jāattiecinā tikai uz personām, kurām šajās teritorijās reformas gaitā tikušas atjaunotas zemes īpašuma tiesības. Šādai nostādnei savulaik ir piekritis arī I. Emsis: “Bijušie zemes īpašnieki, kurus savulaik padzina no dzimtās zemes, ir pelnījuši citu attieksmi nekā tie, kuri uzpērk zemi jūras krastā, lai pēc tam apbūvētu un izdevīgi pārdotu tālāk” (*sk. Z. Dzēdulis. “Caurumus žogos ciet!”, Lauku Avīze, 19.06.2003., 15. lpp.*). Jāšaubās, vai citiem zemes īpašniekiem, kas zemi šajās teritorijās ieguvuši darījumu ceļā un laikā, kad aprobežojumi, piemēram, būvniecībā jau bija noteikti, īpašuma tiesību aizskārums ir vērtējams kā nesamērīgs. Iespējams, ka viņi, zinādami par īpašuma aprobežojumiem, attiecīgus zemes gabalus ir iegādājušies cerībā, ka likumdevējs noteiktos aprobežojumus atcels.

Ievērojot starptautiskās saistības, īpašuma tiesību aprobežojumi piekrastes aizsargjoslā pastāv ne tikai Latvijā, bet arī citās Baltijas jūras valstīs. Dažās Eiropas valstīs piekrastes aizsardzībai ir ļoti senas tradīcijas, citās valstīs 1980. — 1990. gadā noteikti būvniecības ierobežojumi, labojot pagātnes kļūdas. Kopēja iezīme visās šajās valstīs ir tā, ka piekrastes aizsargjosla sastāv no divām daļām. Šaurākā daļa parasti ir noteikta metros no krasta līnijas sauszemes un jūras virzienā. Tās mērķis ir nodrošināt sabiedrībai brīvu pārvietošanos gar jūras krastu un ainavas vērtību aizsardzību. Otra daļa attiecas uz vērtīgo vai apdraudēto biotopu, faunas un floras aizsardzību. Vācijā 1987. gada 12. martā pieņemtais federālais likums “Par dabas aizsardzību un ainavas kopšanu” nosaka arī aizsargājamus biotopus. Jūras piekrastes aizsardzību, paredzot būvniecības ierobežojumus ciešā sasaistē ar teritorijas plānojumiem, nosaka atsevišķu federālo zemju likumi. Piemēram, Mēklenburgā–Priekšpomerānijā aizsargjosla ir noteikta 200 m platumā, bet Šlēsvīgā–Holšteinā tā ir 100 m plata gar piekrasti, mērijot no augstākā ūdens līmeņa. Īpaši būtu jāuzsver Dānijas vides aizsardzības likums, kas pieņemts 2002. gada 4. februārī (Nr. 85). Tas aizliedz būvniecību 100 — 300 m platā joslā no vietas, kur sākas nepārtraukta veģetācija. Minimālā, t. i., 100 m aizsargjosla noteikta tikai urbanizētajās teritorijās. Izņēmumi būvniecībā tiek paredzēti ostu teritorijās un valsts aizsardzības vajadzībām.

3. Aprobežojumu jēdziens un vispārīgs raksturojums

Atšķirībā no servitūtiem, kas īpašuma lietošanas tiesības ierobežo kādai konkrētai personai vai noteiktam zemes gabalam par labu, īpašuma lietošanas tiesības aprobežojumi pastāv galvenokārt visas sabiedrības interesēs. Saskaņā ar Civillikumu (sk. 1082. — 1129. p.) aprobežojumus nosaka likums vai tiesas lēmums, vai arī privāta griba ar testamentu vai līgumu. Ja aprobežojumi noteikti ar likumu sabiedrības (publiskās) interesēs, tos nevar grozīt uz privātās vienošanās pamata.

Īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumi Baltijas jūras un Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslā ir noteikti gan speciālās tiesību normās, piemēram, Aizsargjoslu likumā, Būvniecības likumā un Teritorijas plānošanas likumā, vairākos Ministru kabineta noteikumos, gan arī Civillikumā, kas attiecībā pret iepriekš minētajiem likumiem un noteikumiem būtu vērtējams kā vispārējo tiesību normu avots. Ja konstatēta pretruna starp normatīvajos aktos ietvertajām vispārējām un speciālajām tiesību normām, vispārējā tiesību norma ir spēkā tiktāl, ciktāl to neierobežo speciālā tiesību norma.

Saeima, mēģinot atrast līdzsvaru starp indivīda un sabiedrības kopīgajām interesēm, vairākkārt ir pievērsusies piekrastes aizsargjoslas tiesiskajam statusam. Savulaik, kad 2002. gada 17. janvārī tā pieņēma kārtējos grozījumus Aizsargjoslu likumā un ļoti radikāli ierobežoja jebkuru saimniecisko darbību krasta kāpu aizsargjoslā, šajā jautājumā sakarā ar zemes īpašnieku un uzņēmēju neapmierinātību vajadzēja iejaukties pat Valsts prezidentei, kas, pamatojoties uz Satversmes 71. pantu, tos nosūtīja otrreizējai caurlūkošanai.

Dažkārt, lai nepamatoti atspēkotu iepriekš minētajos likumos ietvertās speciālās tiesību normas, tiek "piesauktas" atsevišķas Civillikuma normas, atraujot tās pat no citām šajā pašā likumā esošajām normām. Piemēram, tiek minēts 927. pants, kas paredz, ka īpašums ir "pilnīgas varas tiesības par lietu", t. i., tiesība valdīt un lietot to, iegūt no tās visus iespējamus labumus, ar to rīkoties un noteiktā kārtā atprasīt to atpakaļ no katras trešās personas ar īpašuma prasību. Ir bijis jāpiedzīvo, ka atsevišķās auditorijās t. s. absolūto īpašuma tiesību aizstāvji ar īpašu degsmi citē Civillikuma 1038. pantu, kas noteic, ka "īpašnieks var viņam piederošo lietu valdīt, iegūt tās augļus, izlietot to pēc sava ieskata savas mantas pavairošanai un vispār to lietot visādā kārtā, kaut arī no tām rastos zaudējums citai personai".

Taču šādos gadījumos jāatgādina, ka iepriekš teikto ļoti būtiski ierobežo citas Civillikumā esošās normas. Jāpiekrīt juridiskajā literatūrā izteiktajam viedoklim, ka 1038. pantā "definētais princips, saskaņā ar kuru īpašuma tiesības var izlietot, vien-

laicīgi nodarot zaudējumus citiem, ir ierobežots ar principu, ka neviens nevar īpašumu lietot tādā veidā, kas nodara kaitējumu citam īpašumam. Kā robežšķirtne starp šiem diviem, savstarpēji konkurējošiem principiem, ir īpašuma tiesību izmantošanas atbilstība tiesību normām” (Civillikuma komentāri: Īpašums. Sastādījis A. Grūtups. — R., 1996. 118. lpp.).

Ikvienā gadījumā, vērtējot piekrastes aizsargjoslā noteiktos īpašuma tiesību aprobežojumus, jāņem vērā, ka Aizsargjoslu likuma **36. pantā noteiktie aprobežojumi interpretējami tikai kopsakarā ar šā likuma 6. pantu** (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 9. marta spriedumu lietā 2003–16–05*). Likumā ietvertās normas nevar piemērot, izmantojot vienīgi gramatisko interpretācijas metodi. Nenoliedzami ir jāņem vērā **likumdevēja griba**, kas ir vērsta uz to, lai piekrastes aizsargjoslu, īpaši vietās, kur tā vēl ir saglabājusies neskarta, nosargātu no pārlieku lielas saimnieciskās darbības, ieskaitot būvniecību un ekspansijas. Pamatojoties uz vides aizsardzību un teritorijas plānošanu regulējošiem tiesību principiem, piekrastes joslas aizsardzībā un izmantošanā jāievēro ne tikai ekonomiskās attīstības vai atsevišķu personu intereses, bet gan kompleksi jāsaprauc atsevišķas privātpersonu intereses ar attiecīgās teritorijas līdzsvarotas ilgtspējīgas attīstības iespējām.

4. Teritorijas plānošana – galvenais piekrastes aizsargjoslas izmantošanas priekšnoteikums

Viens no svarīgākajiem priekšnoteikumiem jebkuras saimnieciskās darbības iespējamībai, kā arī rīcībai ar zemi piekrastes aizsargjoslā ir teritorijas plānošana. Ikvienas pašvaldības pienākums, izdodot saistošos noteikumus, ir apstiprināt savas teritorijas attīstības plānu un, ja nepieciešams, detālplānojumus, kā arī kontrolēt šo plānojumu ievērošanu. Jāņem vērā, ka salīdzinājumā ar iepriekšējo kārtību gan Vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma noteikumi (Ministru kabineta 2004. gada 13. janvārī izdotie noteikumi nr. 34), gan Vispārīgie būvnoteikumi (Ministru kabineta 1997. gada 1. aprīlī izdotie noteikumi nr. 112) pilnīgi pamatoti vairs nepieļauj iespēju, ka attiecīgās pašvaldības iedzīvotāji un juridiskās vai fiziskās personas, kuru īpašumā vai lietošanā ir nekustamais īpašums, detālplānojuma izstrādāšanu var veikt par saviem līdzekļiem. Tādējādi likumā noteiktā kārtība, ka bez teritorijas plānojuma būvniecība krasta kāpu aizsargjoslā vairs vispār nav pieļaujama, noteikti mudinās pašvaldības nevilcināties ar teritorijas plānojumu izstrādāšanu. Jāuzsver, ka gadījumos, kad teritorijas krasta kāpu aizsargjoslā tiek plānota apbūve ar zemes vienību sadalīšanu vai apvienošanu, detālplānojuma izstrādāšana ir obligāta prasība.

5. Ierobežojumi rīcībā ar piekrastes zemi (jaunveidojamās zemes īpašuma platības)

Salīdzinoši jauna iezīme visā piekrastes aizsargjoslā, ieskaitot arī krasta kāpu aizsargjoslu, ir īpašā kārtība t. s. jaunveidojamo zemes īpašuma platību noteikšanā. To paredz Aizsargjoslu likuma 36. panta pirmās daļas 1. un 2. punkts. Šī jaunveidojamā zemes īpašuma platība, rodoties tās izveidošanas nepieciešamībai, piemēram, īpašuma atsavināšanas vai mantošanas rezultātā, pilsētās un ciemos jānosaka vietējās pašvaldības saistošajos noteikumos, bet apbūves blīvums — attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumā. Protams, arī šajos gadījumos teritorijas plānojuma trūkuma dēļ var rasties noteiktas būvniecības problēmas.

Lai ierobežotu zemes īpašnieku iespējamus nodomus sadrumstalot zemes īpašumu sīkākos gruntsgabalos un līdz ar to novērstu visas piekrastes vienlaidu apbūvi, **ārpus pilsētām un ciemiem** jaunveidojamā zemes īpašuma platība, uz kuras atļauts izvietot tikai vienu viensētu ar saimniecības ēkām, nevar būt mazāka par **trim hektāriem**. Aizsargjoslu likuma 36. panta pirmās daļas 1. un 2. punktā minētās **prasības “jaunveidojamai zemes īpašuma platībai” nevar attiecināt tikai uz zemes gabalu, kuru plānots pārdot vai citādā veidā atsavināt**. Arī tā saucamā “paliekošā platība” nevarētu būt mazāka par trim hektāriem. Piemēram, nebūtu pieļaujams 3,5 hektārus lielu zemes gabalu, uz kura atrodas viensēta ar saimniecības ēkām, sadalīt divos zemes gabalos, viensētas uzturēšanai atstājot tikai pushektāru.

Jāņem vērā, ka Aizsargjoslu likuma 36. panta pirmās daļas 2. punkts nosaka ne tikai minimālo jaunveidojamo zemes īpašuma platību, bet arī pieļauj, ka vietējā pašvaldība ar saistošo noteikumu palīdzību šo minimālo lielumu, ievērojot, protams, sabiedrības viedokli vai kādus īpašus apsvērumus, varētu noteikt vēl lielāku.

Tomēr daudz stingrākas prasības jau krievi agrāk ir paredzējis un joprojām paredz likuma “Par Ziemeļvidzemes biosfēras rezervātu” 21. pants: “Lauku apvidus zemēs, kas atrodas krasta kāpu aizsargjoslā, jauni zemes īpašumi izveidojami vienlaidu platībās, kuras nedrīkst būt mazākas par trim hektāriem, izņemot zemes reformas gaitā likumīgi izveidotos īpašumus. Atsavinot zemes īpašumus, tos nedrīkst sadalīt tā, ka viena no daļām ir mazāka par trim hektāriem, izņemot gadījumus, kad tā tiek pievienota piegulošajam īpašumam, ar nosacījumu, ka pārējās daļas nav mazākas par trim hektāriem. Dabas liegumu “Randu pļavas” un “Vidzemes akmeņainā jūrmala” teritorijā, kas atrodas krasta kāpu aizsargjoslā, jauni zemes īpašumi izveidojami vienlaidu platībās, kas nav mazākas par 10 hektāriem.”

Kā liecina prakse, ir bijuši mēģinājumi šo kārtību dažādi apiet. Piemēram, vēloties iegādāties nelielas zemes platības tieši jūras krastā, ieinteresētās personas dažkārt vispirms nopērk vienu hektāru ārpus 300 metru joslas, bet jau pēc dažām dienām — jau krasta kāpu aizsargjoslā otru hektāru, ko “pievieno piegulošajam īpašumam”. Šādos gadījumos Zemesgrāmatu nodaļu tiesnešiem, izskatot attiecīgo personu nostiprinājumu lūgumus, iespējams, vajadzētu izvērtēt, vai darījuma mērķis nav bijis vērst uz to, lai apietu likumu, jo saskaņā ar Civillikuma 1415. pantu šādas darbības nevar būt par tiesiska darījuma priekšmetu un šāds darījums nav spēkā.

Visu šo jaunveidojamo zemes īpašumu platību noteikšanu vēl vairāk sarežģī 2003. gada 22. jūlijā izdotie Ministru kabineta noteikumi nr. 415 “Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi”, kas arī paredz būtiskus būvniecības un zemes gabalu sadalīšanas tiesību ierobežojumus **dabas liegumu** un **dabas parku** teritorijās, no kurām daļa ietilpst Baltijas jūras Rīgas jūras līča piekrastes aizsargjoslā. Dabas liegumos un dabas parkos minētie noteikumi aizliedz sadalīt zemes īpašumus zemes vienībās, kas nav mazākas par 10 hektāriem. Tomēr pamatoti rodas jautājums, kā rīkoties gadījumos, ja, piemēram, zemes īpašnieks vēlas atsavināt zemi piekrastes aizsargjoslā, kas vienlaikus ietilpst arī dabas lieguma vai dabas parka teritorijā.

Atbildot uz šo jautājumu, Aizsargjoslu likuma 36. panta pirmās daļas 2. punktā ietvertās normas būtu vērtējamas kā vispārējas tiesību normas, bet Ziemeļvidzemes Biosfēras rezervāta aizsardzību regulējošās — kā speciālas normas, jo tās īpaši vērstas uz krasta kāpu aizsargjoslas aizsardzības nodrošināšanu rezervāta teritorijā. Lidz ar to, ja krasta kāpu aizsargjosla ietilpst, piemēram, kādā no dabas parku un dabas liegumu teritorijām, jaunveidojamo zemes īpašumu platības nedrīkstētu būt mazākas par 10 hektāriem.

Lai gan likumā “Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām” valdībai tiek deleģētas tiesības reglamentēt šajās teritorijās pieļaujamās un aizliegtās darbības, iepriekš minētajos noteikumos Nr. 415 paredzētās “10 hektāru prasības” tomēr vajadzētu virzīt uz Saeimu, lai likumdevējs izdarītu attiecīgus grozījumus likumā .

6. Rīcība ar valsts vai pašvaldības īpašumā esošo zemi

Likums paredz īpašu rīcības kārtību ar valsts un pašvaldību īpašumā esošu zemi. Lidz šim ievērojamas problēmas ir bijušas saistītas ar 36. panta pirmās daļas 3. punkta piemērošanu, īpaši saistībā ar teritorijas plānojumu izstrādāšanas procedūru. Proti,

kaut arī prasība pēc valdības akcepta gadījumos, ja, atsavinot vai iznomājot valsts vai pašvaldības īpašumā esošo zemi, tiek paredzēta zemes lietojuma maiņa, kas nav paredzēta teritorijas plānojumā, šī norma praksē nav tikusi piemērota. Vēl vairāk — kā atzinusi Satversmes tiesa tālāk minētajā spriedumā — detālplānojumu izstrādāšana teritorijām krasta kāpu aizsargjoslā atsevišķos gadījumos Jūrmalas pilsētā ir bijusi galvenokārt tikai kā funkcionāls līdzeklis, lai, neraugoties uz ievērojamas sabiedrības daļas pretestību un pat dažādu valsts institūciju iebildumiem, bet galvenokārt ievērojot tikai atsevišķu personu intereses, pašvaldības un Valsts nekustamā īpašuma aģentūras rīcības pretiesisko saturu un mērķi ietvertu šķietami likumīgā formā (sk. Satversmes tiesas 2004. gada 9. marta sprieduma lietā 2003-16-05 secinājumu daļas 7. punktu).

Kā likumā noteikto pilnvaru pārkāpšana vai ietiekšanās valdības kompetencē būtu vērtējami gadījumi, kad pašvaldības vai attiecīgās valsts institūcijas, arī Nekustamā īpašuma aģentūra, bez Ministru kabineta akcepta vispirms pašvaldības vai valsts zemi iznomā, piemēram, meža parka kopšanai (“čiekuru lasīšanai vai lapu grābšanai”) vai viesnīcas infrastruktūras izveidošanai, bet pēc detālplānojuma grozīšanas vai precizēšanas, attiecīgi grozot arī nomas līguma priekšmetu, — jau pilnīgi citam mērķim, proti, būvniecībai. Šādos gadījumos labāk “spēlēt ar atklātām kārtīm”, jo pretējā gadījumā saskaņā ar Civillikumu iespējama šādu līgumu atzīšana par spēkā neesošiem.

Lai novērstu valsts vai pašvaldības mantas izšķērdēšanu, tagad saskaņā ar Aizsargjoslu likuma 36. panta trešās daļas 1. punktu valsts īpašumā esošo zemi, kas atrodas krasta kāpu aizsargjoslā, ir aizliegts atsavināt vispār, izņemot gadījumus, kad likumos noteiktajā kārtībā personai ir tiesības privatizēt zemi **zem** ēkas. Šāda kārtība nenoliedzami ir vērtējama pozitīvi. Apšaubāma ir līdzšinējā prakse, kad, piemēram, Jūrmalā (Vaivaros) tādas nelielas privatizētas terases uzturēšanai, kas pat nav norādīta Zemesgrāmatu aktā, tika izveidots un privatizēts nesamērīgi liels zemes gabals

..nekustamā īpašuma aģentūra, valsts vai pašvaldības zemi iznomā čiekuru lasīšanai un lapu grābšanai vai viesnīcas infrastruktūras izveidošanai, bet pēc detālplānojuma grozīšanas groza arī nomas līguma priekšmetu jaunam mērķim – būvniecībai.



(vairāk nekā 3 hektāri), uz kura atrodas aizsargājams mežs. Šāda rīcība ar valsts mantu neliecina par valsts un sabiedrības interešu ievērošanu.

Turklāt jāņem vērā arī tas, ka atsevišķos gadījumos piekrastes aizsargjoslā ietilpstošu valsts meža zemes platību atsavināšanai saskaņā ar Meža likuma 44. pantu var būt nepieciešama pat Saeimas piekrišana.

7. Būvniecība piekrastes aizsargjoslā

Lai sasniegtu Aizsargjoslu likuma 6. panta pirmajā daļā minēto mērķi, likuma 36. pants (no otrās līdz septītajai daļai) apbūvi krasta kāpu aizsargjoslā kopumā aizliedz. Iespējams, ka nelikumīgā prakse vai arī nepietiekami skaidrās likuma normas par būvniecības regulējumu gadījumos, kad pašvaldības, trūkstot kopējam vietējās pašvaldības plānojumam, pieļāvušas būvniecību tikai uz detālplānojuma pamata, ir veicinājušas grozījumu izdarišanu Būvniecības likuma Pārejas noteikumu 10. punktā. Proti, kopš 2003. gada 14. marta **piekrastes pašvaldības, ja tām nav teritorijas plānojuma visai attiecīgajai vietējās pašvaldības administratīvajai teritorijai, vairs nav tiesīgas pieņemt lēmumu par atļauju veikt būvniecību konkrētā zemes gabalā, ja tas atrodas krasta kāpu aizsargjoslā.**

Viens no būvniecības priekšnoteikumiem ir zemes transformācija. Likuma 36. panta ceturrtās daļas 2. punkts noteic, ka **meža zemju transformācija** ir pieļaujama tikai ar ikreizēju Ministru kabineta rīkojumu. Kaut arī likumā tiek norādīts, ka transformācijas pieteikuma iesniegšanas un izskatīšanas kārtību un pieļaujamo meža izciršanas apjomu šādos gadījumos reglamentē Ministru kabineta noteikumi, tomēr transformējamās zemes īpašniekam, valdītājam vai citai personai jāņem vērā, ka valdības 2001. gada 27. februāra izdotajos noteikumos nr. 94 “Meža zemes transformācijas kārtība” vēl joprojām nav norādītas krasta kāpu aizsargjoslā atrodošās meža zemes transformācijas īpatnības. Domājams, ka Ministru kabineta rīkojuma projekts būtu jāgatavo Valsts meža dienestam.

Krasta kāpu aizsargjoslā jaunu dzīvojamo ēku, saimniecības, ražošanas vai atpūtnieku aprūpei paredzēto ēku un būvju celtniecība tiek pieļauta tikai atsevišķos izņēmuma gadījumos. Viens no grūtāk izlemjamiem jautājumiem varētu būt saistīts ar 36. pantā minēto terminu jēgas noskaidrošanu. Vispirms šeit jāņem palīgā gan Būvniecības likuma 1. pantā, gan arī Vispārīgo būvnoteikumu 1. punktā esošie termini skaidrojumi. Piemēram, “**apbūve**” tiek traktēta kā noteiktā teritorijā izvietotu būvju kopums, bet “**būve**” — kā būvniecības procesā radies ar zemi saistīts veidojums, kam ir noteikta funkcija. Savukārt “**rekonstrukcija**” ir skaidrota kā būves pārbūve,

mainot tās apjomu un mainot vai saglabājot tās funkcijas, “**restaurācija**” — kā būves vēsturiskā veidola atjaunošana, pamatojoties uz vēsturiskās informācijas zinātnisku izpēti, bet par “**renovāciju**” tiek uzskatīts būves remonts (kapitālais remonts), kas tiek veikts, lai būvi atjaunotu, nomainot nolietoto esošos elementus vai konstrukcijas, kā arī mērķtiecīgu funkcionālu vai tehnisku uzlabojumu ieviešana būvē, neizmantojot tās apjomu.

Pamatojoties uz pieredzi, ievērojamas grūtības varētu rasties jēdziena “**iepriekšējā apbūve**” traktēšanā. Vispirms ir jāievēro, ka šīs iepriekšējās apbūves vērtēšana sakarā ar ēku un būvju celtniecību vai paplašināšanu ir nepieciešama tikai noteiktās administratīvās vienībās — **ciemos**, kuru robežas, pamatojoties uz pašvaldības priekšlikumu teritorijas plānojuma projektā, piekrastes aizsargjoslā apstiprina Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija pēc saskaņošanas ar Vides ministriju. Atšķirībā no ciemiem pilsētās nav nepieciešama iepriekšējās apbūves vērtēšana, jo šajās vietās ēku būvniecības vai paplašināšanas galvenais priekšnoteikums ir teritorijas plānojums un attiecīgās valsts institūcijas saskaņojums.

Tā kā piekrastes ciemu krastu kāpu aizsargjoslā ēku un būvju celtniecība vai paplašināšana katrā konkrētā gadījumā jāaskaņo ar Vides ministriju vai tās pilnvarotu institūciju (domājams, attiecīgu Reģionālo vides pārvaldi), gatavu “recepti” iepriekšējās apbūves vērtējumam nevar sniegt. Minētajām institūcijām, strīdus gadījumos arī tiesām, neaizmirstot likuma 6. pantā noteikto **aizsargjoslu izveidošanas mērķi**, gan šis, gan arī vēl citi iespējamie t. s. nenoteiktie jēdzieni jāpiepilda ar atbilstošu saturu. Piemēram, jēdzienā “iepriekšējā apbūve” noteikti būtu jāietver likumā noteiktajā kārtībā uzsākti, bet nepabeigti būvdarbi — savulaik ielikti mājas pamati u. c.

..likumā tiek norādīts, ka transformācijas pieteikuma iesniegšanas un izskatīšanas kārtību un pieļaujamo meža izciršanas apjomu reglamentē Ministru kabineta noteikumi, tomēr vēl jāprojām nav norādītas krasta kāpu aizsargjoslā atrodošās meža zemes transformācijas īpatnības..



Katrā ziņā vērtēšana ikvienā gadījumā būtu jāveic dabā, nevis jānodarbojas ar “arheoloģiskiem izrakumiem uz papīra”, kā tas diemžēl nereti, saskaņojot būvniecību, ir noticis praksē. Lai gan jau kopš likuma pieņemšanas būvniecība šajās teritorijās tikuši ļoti stingri ierobežota, šo tiesību normu lietotāji, neprotot vai arī pat nevēloties saskatīt **normu jēgu un mērķi**, ir pieļāvuši likuma pārkāpumus.

Lai attaisnotu patvaļīgu būvniecību, atsevišķi termini, piemēram, “būve”, “apbūve”, “pagalms”, “vieta” ir tikuši atrauti no likuma konteksta. Ir bijuši mēģinājumi tiesās pierādīt, ka patvaļīgi uzcelta dzīvojamā māja un saimniecības ēkas nav uzskatāmas par būvēm Būvniecības likuma izpratnē, jo tās neesot būvētas, bet gan, izmantojot saliekamas konstrukcijas, tikai “uzstādītas”. Kā “iepriekšēja apbūve” ir tikušas vērtētas vietas, kur no ēkām palikušas pāri tikai 60 gadu vecas drupas, uzcelta suņu būda vai slejas neliels bijušās padomju armijas novērošanas tornis. Lidz ar to pretēji likuma jēgai un mērķim tagad piejūras ciematos savulaik pirmskara bijušo zvejnieku zivju žāvētavu vai tiklu novietņu vietās slejas lepnas savrupmājas.

..kā iepriekšēja apbūve ir tikušas vērtētas vietas, kur uzcelta suņu būda, slejas neliels padomju armijas novērošanas tornis vai no ēkām palikušas pāri tikai vecas drupas..



Aizsargjoslu likuma 36. panta septītajā daļā paredzētie būvniecības gadījumi, kad nepieciešams ir ikreizējs Ministru kabineta rīkojums, varētu būt saistīti ar valstij vajadzīgu stratēģisku objektu būvniecību. Domājams, ka valdības akcepts būtu nepieciešams tad, ja kāda no pašvaldībām savā teritorijā nepiekrītu konkrēta valsts nozīmes objekta būvniecībai, vai arī tad, ja attiecīgais jautājums jāatrisina īsākā laikā, nekā to prasa grozījumu izdarīšana attiecīgās piejūras pilsētas vai pagasta teritorijas plānojumā.

Daudz “šķēpu ir lauzts” saistībā ar zemes īpašnieku un lietotāju nelikumīgu darbību, ierīkojot krasta kāpu aizsargjoslā dažāda veida nožogojumus, kas traucē piekļūšanu publiskajiem ūdeņiem pat vairāku kilometru garumā. Kā redzams, likuma 36. panta trešās daļas 2. punkts, no vienas puses, noteic, ka aizliegts ir norobežot ar žogiem

pieeju jūrai, kā arī traucēt kājāmgājēju brīvu pārvietošanos un atrašanos pludmalē (jūras sauszemes daļā starp ūdens līmeni un vietu, kur sākas dabiskā sauszemes veģetācija) un tauvas joslā (sk. Zvejniecības likuma 9. pantu). Taču, no otras puses, saskaņā ar likuma 36. panta piekto daļu nodrošināt kājāmgājēju piekļūšanu pludmalei ir pašvaldības pienākums.

Likumā noteiktā zaudējumu atlīdzība no pašvaldības līdzekļiem zemes īpašniekiem par zemes īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumu noteikšanu šajos gadījumos būtu paredzama lielākoties kā vienreizējs maksājums un tikai tādos gadījumos, ja īpašnieks šo zaudējumu esamību var pierādīt. Nekādā ziņā šī norma nav saprotama tādējādi, ka zemes īpašniekam būtu tiesības uz nomas maksu vai arī pašvaldībai šo gājēju celiņu izveidošanai zeme būtu jāatsavina. Piemēram, par nekompetenci liecina L. pagasta būvvaldes vadītājas atbilde uz sūdzību par pašvaldības bezdarbību neikumīgi uzcelto žogu nojaukšanā: "... pagastā pašlaik nav izstrādāts teritorijas plānojums. Kad plānojums tiks izstrādāts, šādas noejas līdz pludmalei būs paredzētas. Pagasta pašvaldībai gan būs vajadzīgi lieli līdzekļi, lai atpirktu no īpašniekiem šo iepriekš nepārdomāti atdoto zemi, jo neviens nebūs ieinteresēts atvēlēt publiskiem ceļiem savu īpašuma daļu, par kuras sakopšanu jā rūpējas."

Taču vienlaikus nevar arī izlikties neredzam, ka liela sabiedrības daļa neievēro likumā noteiktos uzvešanās noteikumus un piegružo ne tikai publiskai lietošanai paredzētās teritorijas, bet arī privātos zemes īpašumus, līdz ar to aizskarot kā zemes īpašnieku, tā arī sabiedrības tiesības uz kvalitatīvu dzīves vidi. Ja pagaidām pašvaldību, kā arī citu valsts institūciju spēkos nav pietiekamu iespēju nodrošināt kārtību šajās teritorijās, domājams, ka zemes īpašnieki būtu tiesīgi prasīt zaudējumu atlīdzību sakarā ar izdevumiem, kas ir bijuši nepieciešami viņu zemes sakopšanai.

Tiesa, diskutējams ir jautājums, vai pašvaldība, ja tai nav kopējā teritorijas plānojuma, sākot no 2004. gada, vispār drīkst izdot būvatļauju jebkāda objekta celtniecībai, arī ārpus šīs 300 metru krasta kāpu aizsargjoslas. Būvniecības likuma minētajā pārejas noteikumu 10. pantā noteikts, ka tikai līdz 2003. gada 31. decembrim vietējā pašvaldība, ja tai nav teritorijas plānojuma (ja nepieciešams — arī detālplānojuma), ir tiesīga Vispārīgajos būvnoteikumos paredzētajā kārtībā pieņemt lēmumu par atļauju veikt būvniecību konkrētā zemes gabalā, izņemot iepriekš minētos noteikumus krasta kāpu aizsargjoslā.

Šīs normas sakarā vispirms būtu jānoskaidro, kādā nozīmē tiek izmantots "lēmums par atļauju veikt būvniecību konkrētā zemes gabalā". Būvprojektēšanas process līdz būvatļaujas saņemšanai ir ļoti ilgstošs, un tā gaitā pašvaldībai jāpieņem samērā daudz dažādu lēmumu. Nenoliedzami šī pārejas noteikumu 10. punktā minētā norma jāsaista ar šo pašu pārejas noteikumu 11. punktu, kas noteic, ka "pēc 2003. gada

31. decembra vietējās pašvaldībās, kurām nav spēkā esoša teritorijas plānojuma (arī detālplānojuma), jebkura būvniecības iecere nododama publiskajai apspriešanai”.

Būvniecību regulējošās tiesību normas paredz, ka būvniecības ieceres publiskajai apspriešanai jānotiek būvniecības procesa pašā sākumā, proti, kad iecerētā būve un ar to saistītā saimnieciskā vai cita veida darbība ir izteikta priekšlikuma (ieceres) veidā. Un tikai pēc sabiedriskās apspriešanas procesa beigām pašvaldības būvvalde ir tiesīga noteiktā kārtībā izsniegt būvniecības ierosinātajam atzinumu par iesniegto būvniecības pieteikumu vai plānošanas un arhitektūras uzdevumu. Šai atzinumā jānorāda arī izvirzītās prasības būvprojektēšanai (*sk. Ministru kabineta 1997. gada 2. septembra noteikumus nr. 309 “Būvniecības publiskās apspriešanas noteikumi”*).

..no vienas puses, īpašniekam ir aizliegts norobežot ar žogiem pieeju jūrai, kā arī traucēt kājāmgājēju brīvu pārvietošanos un atrašanos pludmalē un tauvas joslā, bet no otras puses – pašvaldības pienākums ir nodrošināt kājāmgājēju piekļūšanu pludmalei..



Līdz likumā prasīto teritorijas plānojumu spēkā stāšanās brīdim attiecīgajā pašvaldībā jebkādu būvniecības ieceru realizācija bez publiskās apspriešanas vispār nav uzsākama. Diemžēl likumdevējs nav paredzējis nekādus izņēmumus sabiedriskās apspriešanas nepieciešamībai. Jāšaubās par tās organizēšanas nepieciešamību, ja persona, kam pieder, piemēram, 50 hektāru liels zemes gabals, vēlētos būvēt sev privātmāju. Šāda nepārdomāta prasība ne tikai devalvē jēgu šai sabiedrības līdzdalības formai, kas jau tā dažādu iemeslu dēļ ir neefektīva, bet ir arī saistīta ar nevajadzīgu līdzekļu tērēšanu, līdz ar to sadārdzinot attiecīgo būvniecības objektu.

Tādējādi Saeimai būtu jāprecizē Būvniecības likuma pārejas noteikumu 10. un 11. punkts. Pretējā gadījumā likuma pašreizējās redakcijas dēļ pašvaldībās, kurām nav teritorijas plānojuma, būvniecība vispār var tikt apdraudēta, jo praksē varētu rasties dažādi šo normu interpretācijas varianti līdz pat būvniecības pilnīgam aizliegumam.

8. Pašvaldības lēmumi teritorijas plānošanas un būvniecības jomā

Pašvaldībai ar likumu ir deleģētas pilnvaras lemt par tās administratīvās teritorijas attīstību: pārzināt būvniecību un atbilstoši pašvaldības teritorijas plānojumam noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību. Pašvaldībai ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums izstrādāt tās teritorijas attīstības programmu un teritorijas plānojumu, nodrošināt šīs programmas realizāciju un teritorijas plānojuma administratīvo pārraudzību. Teritorijas plānošanā un būvniecības noteikšanā pašvaldības ir patstāvīgas, un tā ietilpst pašvaldības autonomajā kompetencē. Tas tomēr nenozīmē, ka šajā jomā pašvaldībai ir dota pilnīga rīcības brīvība. Pašvaldībai jāievēro tiesiskuma princips, proti, tā var rīkoties tikai tiesību normu noteiktajos ietvaros. Savukārt valstij (pilnvarotā ministra personā) ir pienācīgi un efektīvi jāpārtrauga, kā pašvaldība īsteno savu autonomo kompetenci. Valstij ir jāveic pašvaldības rīcības (izdoto tiesību aktu) tiesiskuma kontrole. Pašvaldība (dome vai padome) var pieņemt **divu veidu lēmumus** (tiesību aktus):

- vispārēja rakstura tiesību aktus — saistošos noteikumus,
- individuālus tiesību aktus.

9. Pašvaldības saistošie noteikumi

No visiem pašvaldības vispārēja rakstura tiesību aktu veidiem tikai **saistošie noteikumi ir ārējie normatīvie tiesību akti**. Tie ietver vispārīgus abstraktus juridiskus priekšrakstus — tiesību normas, kas adresētas nenoteiktam personu lokam un paredzētas iepriekš nenoteikta skaita gadījumu vairākkārtējai regulēšanai (normatīvie tiesību akti). Saistošie noteikumi ir obligāti visām fiziskajām un juridiskajām personām attiecīgajā administratīvajā teritorijā (ārējie tiesību akti). Pašvaldībai ir tiesības izdot saistošos noteikumus tikai par tādiem jautājumiem, kas ir nodoti tās kompetencē (sk. likuma “Par pašvaldībām” 43. pantā uzskaitītās jomas).

Teritorijas attīstības un būvniecības jomā vietējās pašvaldības ar saistošajiem noteikumiem apstiprina **Vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma un detālpānojumā saistošās daļas, tostarp arī saistošos apbūves noteikumus**.

Lai saistošie noteikumi iegūtu saistošu spēku un rastos tiesisks pamats to piemērošanai, ir nepieciešama to izsludināšana. Tāpēc saistošie noteikumi, ar kuriem apstiprina vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma vai tā grozījuma saistošo daļu, ir

jāpublicē vietējā vai rajona laikrakstā un laikrakstā "Latvijas Vēstnesis". Savukārt saistošie noteikumi, ar kuriem apstiprina detālplānojuma saistošo daļu, jāpublicē vietējā vai rajona laikrakstā. Saistošie noteikumi stājas spēkā nākamajā dienā pēc to publicēšanas.

Vietējās pašvaldības teritorijas plānojumi ir īpatnēji ar to, ka tie ir saistošie noteikumi formālā nozīmē (izņemot apbūves noteikumus), jo tieši nenosaka ne personu tiesības, ne arī personu pienākumus. Tomēr saistošo noteikumu forma teritorijas plānojumiem ir svarīga, jo tā

- padara teritorijas plānojumā ietvertās kartes un tajās attēloto zonējumu par saistošu (obligātu),
- ar teritorijas plānojumu (kā ārēju tiesību normatīvo aktu) ļauj pamatot administratīva akta izdošanu par jautājumiem, kas skar būvniecību.

Ārējo (vispārējo) tiesību normu hierarhijā pašvaldības saistošie noteikumi atrodas uz viszemākā pakāpiena. Salīdzinājumā ar Latvijas Republikas Satversmi, Saeimas pieņemtajiem likumiem, Ministru kabineta izdotajiem noteikumiem pašvaldības saistošajiem noteikumiem ir viszemākais juridiskais spēks (sk. arī likuma "Par pašvaldībām" 41. panta otro daļu: "*Vietējās pašvaldības domes (padomes) lēmumiem jāatbilst Satversmei, šim likumam un citiem likumiem, kā arī Ministru kabineta noteikumiem.*")

10. Vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma, detālplānojuma saistošo daļu un saistošo apbūves noteikumu likumības izvērtēšana

Lai teritorijas plānojums (arī detālplānojums) būtu tiesisks, tam, pirmkārt, saturiski jāatbilst normatīvajiem aktiem un, otrkārt, jābūt noteiktā kārtībā izstrādātam un apstiprinātam. Kā jau iepriekš minēts, vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu izstrādāšanu pašlaik reglamentē Ministru kabineta 2004. gada 13. janvāra noteikumi Nr. 34.

Teritorijas plānošanas procesa mērķis ir starp dažādām interesēm iedibināt zināmu līdzsvaru. Tādēļ, lai šīs intereses noskaidrotu, izstrādājot teritorijas plānojumu, pašvaldībai ir jākonsultējas gan ar dažādām valsts iestādēm, gan, ja tas nepieciešams, ar citām pašvaldībām, gan arī ar ieinteresēto sabiedrību. Pašvaldībai, pieņemot lēmumu par teritorijas plānojuma (detālplānojuma) apstiprināšanu, citu iestāžu sniegtie atzini, kā arī sabiedrības izteiktie viedokļi nav saistoši, taču tie ir jāņem vērā. "Ņemt vērā" nozīmē pienākumu izvērtēt un noraidījuma gadījumā sniegt motivāciju.

Pēc tam kad pieņemts lēmums par teritorijas plānojuma apstiprināšanu, pašvaldībai teritorijas plānojums jānosūta Reģionālās attīstības un pašvaldības lietu ministrijai, lai tā izvērtētu, vai teritorijas plānojums atbilst normatīvo aktu prasībām. Ministrijai attiecīgs atzinums jāsaņem četru nedēļu laikā.

Ja tiek atzīts, ka teritorijas plānojums kopumā vai kādā tā daļā neatbilst normatīvo aktu prasībām, reģionālās attīstības un pašvaldības lietu ministrs ar motivētu rīkojumu aptur attiecīgos saistošos noteikumus kopumā vai arī daļā. Rīkojums triju dienu laikā pēc tā izdošanas jāpublicē laikrakstā “Latvijas Vēstnesis” un jānosūta pašvaldības domes (padomes) priekšsēdētājam, kas ir atbildīgs par rīkojuma izpildi. Šādā gadījumā vietējās pašvaldības domes (padomes) priekšsēdētājam divu nedēļu laikā pēc ministra rīkojuma saņemšanas jāsauc vietējās pašvaldības domes (padomes) ārkārtas sēde, kurā attiecīgais jautājums jāizskata. Pašvaldībai ir divas iespējas. Tā ministra rīkojumu var atzīt par pamatotu un, pieņemot lēmumu par saistošo noteikumu atcelšanu, pieļauto kļūdu labot. Taču, ja pašvaldība uzskata, ka ministra rīkojums nav pamatots, tai jāvēršas Satversmes tiesā ar pieteikumu par ministra rīkojuma atcelšanu. Ministra rīkojums par saistošo noteikumu darbības apturēšanu saglabā savu spēku līdz Satversmes tiesas sprieduma pasludināšanai (sk. likuma “Par pašvaldībām” 49. pantu).

Ja vietējā pašvaldība nedz atceļ saistošos noteikumus, nedz arī pieņem lēmumu vērsties Satversmes tiesā, apturētie saistošie noteikumi atzīstami par spēku zaudējušiem. Par to ministram jāpaziņo laikrakstā “Latvijas Vēstnesis”.

11. Pašvaldības saistošo noteikumu pārsūdzība (ārējā kontrole)

Pašvaldības darbības un pieņemto lēmumu tiesiskumu var kontrolēt arī atsevišķa persona, ja tā, istenojot savas pārsūdzības tiesības, vēršas tiesā. To pieņemts saukt par pārvaldes darbības ārējo kontroli.

Teritorijas plānojuma ārējās kontroles iespēju nosaka tas, ka pašvaldības teritorijas plānojums (detālplānojums) tiek pieņemts saistošo noteikumu veidā un tam ir normatīvs raksturs. Normatīvie tiesību akti nav pārsūdzami vispārējās jurisdikcijas (arī administratīvajā) tiesā. Pašlaik vienīgā personas iespēja vērsties pret teritorijas plānojumu tieši ir vēšanās Satversmes tiesā ar konstitucionālo sūdzību (pieteikumu). Šādā gadījumā personai ir jāpamato, ka ar teritorijas plānojumu ir aizskarta vismaz kāda no personai Satversmē garantētajām cilvēka pamattiesībām.

12. Pašvaldības individuālie tiesību akti

Pašvaldības tiesību akts, kas ir vērst pret konkrētu personu, ir individuāls tiesību akts. Šāds individuāls tiesību akts var būt gan pašvaldības pieņemts lēmums, gan arī tās faktiskā rīcība.

Pašvaldības lēmumi, kas satur individuālus tiesību priekšrakstus konkrētam adresātam (tiek regulēta konkrētu personu uzvedība — piešķirtas kādas tiesības vai uzlikti kādi pienākumi), **ir administratīvie akti**. Uz tiem attiecas likuma “Par pašvaldībām” 47. pants, nosakot, ka “*jautājumos, kas attiecas uz atsevišķām fiziskajām vai juridiskajām personām, vietējās pašvaldības dome (padome) pieņem lēmumus, ierakstot tos vietējās pašvaldības domes (padomes) sēdes protokolā*”.

Teritorijas attīstības (apbūves) jomā raksturīgs pašvaldības izdots administratīvs akts ir **lēmums par būvatļaujas izsniegšanu** (sk. Būvniecības likuma 7. panta pirmo daļu). Būvniecības pārzināšanai un kontrolei vietējās pašvaldības savā administratīvajā teritorijā izveido lielākoties būvvaldes. Līdz ar to pārsvarā gadījumu lēmumus par būvatļauju izsniegšanu pieņem nevis pašvaldības dome vai padome, bet tās izveidota iestāde — būvvalde.

Izstrādājot teritorijas plānojumu un nosakot apbūvējamās teritorijas, pašvaldībai ir piešķirta diezgan liela rīcības brīvība. Taču spēkā esošs teritorijas plānojums ir efektīvs kontroles līdzeklis. No vienas puses, tas ļauj pašvaldībai novērst nekontrolētu teritorijas apbūvi. No otras puses, tas nodrošina pašvaldības lēmumu pieņemšanas procesa caurskatāmību. Saskaņā ar Būvniecības likumu zemesgabalu drīkst apbūvēt, ja tas nav pretrunā ar vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu (detālplānojumu). Tas nozīmē, ka pašvaldībai (būvvaldei), izskatot būvprojektus un lemjot par būvatļaujas izsniegšanu, ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums pārbaudīt (izvērtēt) iecerētās attīstības idejas atbilstību spēkā esošajam teritorijas plānojumam un ievērot prasības, kas iekļautas attiecīgajos apbūves noteikumos.

Katra gadījuma **izvērtēšanas pienākums** ir saistīts ar nepieciešamību ņemt vērā konkrētos apstākļus un atbilstoši teritorijas plānojumam rast piemērotāko risinājumu. Būvvaldei nav pienākums izsniegt būvatļauju vienmēr, kad iesniedzējs to lūdz. Būvniecības likums paredz, ka pašvaldībai ir tiesības neatļaut apbūvi vai ierosināt to korigēt (sk. 11. pantu). Taču ir jāņem vērā, ka **administratīvs akts ir** ne tikai lēmums par būvatļaujas izsniegšanu, bet **arī lēmums par atteikšanos izsniegt būvatļauju**. Turklāt tas ir adresātam nelabvēlīgs administratīvais akts, kam likums izvirza īpaši stingras prasības (sk. Administratīvā procesa likuma 67. pantu). Lēmumam par atteikšanos izsniegt būvatļauju ir jābūt **motivētam**: tajā jānorāda konkrētas tiesību normas, kuras nepieļauj šādu būvniecību. Atteikums ir pamatojams arī ar to, ka paredzētā būvniecība ir pret-

runā ar pašvaldības teritorijas plānojumu (detālplānojumu). Būvniecības likums pieļauj atteikumu motivēt arī ar būvniecības publiskās apspriešanas rezultātiem (sk. 11. panta trešo daļu).

Piemēram, t. s. dabas pamatnes teritorijās (kuras nav paredzētas apbūvei) pieļaujams būt tikai tādlus objektus, kas nav pretrunā ar šās teritorijas nolūku (mērķi). Ja saskaņā ar teritorijas plānojumu krasta

..ja saskaņā ar teritorijas plānojumu krasta kāpu aizsardzībai noteikta josla bez apbūves, tās nolūkam atbilstu pasākumi apmeklētāju slodzes regulēšanai..



kāpu aizsardzībai noteikta josla bez apbūves, tās nolūkam atbilstu pasākumi apmeklētāju slodzes regulēšanai. Te būtu pieļaujama gājēju taku izveidošana, arī atkritumu urnu un pagaidu tualetu uzstādīšana. Taču pretrunā ar joslas noteikšanas nolūku un tādējādi arī pretrunā ar teritorijas plānojumu būtu, piemēram, atpūtnieku aprūpei paredzētu objektu (lapeņu, bērnu rotaļlaukumu, velosipēdu nomas punktu, kafejnīcu, dārza māju) būvniecība.

Secinot, ka paredzētā apbūve ir pretrunā ar esošo teritorijas plānojumu, būvvalde var pieņemt tikai vienu tiesisku lēmumu, proti, lēmumu par atteikšanos izsniegt būvatļauju.

Kopš 2004.gada 3.apriļa Valsts būvinspekcijas amatpersonām ir tiesības anulēt pašvaldības izsniegto būvatļauju, ja tā ir pretrunā ar teritorijas plānojumu un detālplānojumu. Savukārt Valsts būvinspekcijas priekšnieka izdotos administratīvos aktus vai faktisko rīcību privātpersona var apstrīdēt Ekonomikas ministrijā.

13. Pašvaldības izdoto administratīvo aktu apstrīdēšana un pārsūdzēšana (ārējā kontrole)

Ārējo kontroli parasti var ierosināt tā fiziskā vai juridiskā persona, kurai pašvaldība (tās iestāde), piemēram, ir atteikusies izsniegt būvatļauju un kuras tiesības ar attiecīgo tiesību aktu, iespējams, ir tikušas aizskartas, — tiesību akta (lēmuma) **adresāts**. Administratīvais akts vispirms ir jāapstrīd padotības kārtībā **augstākā institūcijā**. Tā kā lēmumus par būvatļauju izsniegšanu parasti pieņem pašvaldības izveidotas

iestādes (galvenokārt būvvaldes), tad to lēmumi vispirms ir apstrīdami pašvaldības domē (padomē). Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 79. pantu administratīvo aktu var apstrīdēt **viena mēneša** laikā no tā spēkā stāšanās dienas (t. i., no tā paziņošanas dienas). Taču tad, ja administratīvajā aktā nav norādes, kur un kādā termiņā to var apstrīdēt, adresāts administratīvo aktu var apstrīdēt **viena gada** laikā no tā spēkā stāšanās dienas. Iesniegums par administratīvā akta apstrīdēšanu aptur tā darbību, un pašvaldības domei (padomei) attiecīgā lieta jāskata vēlreiz pēc būtības. Tā administratīvo aktu var, piemēram, atcelt, atstāt negrozītu vai izdot satura ziņā citu administratīvo aktu. Taču domes (padomes) lēmums adresātam salīdzinājumā ar apstrīdēto aktu var būt nelabvēlīgāks tikai vienā gadījumā — tad, ja ir konstatēti tādi tiesību normu pārkāpumi, kuri nav ņemti vērā, izdodot apstrīdēto aktu.

Tādējādi pašvaldības iestādes izdots un adresāta apstrīdētais administratīvais akts iegūst savu galīgo noformējumu tādā veidā, kādā tas ir noformēts domes (padomes) lēmumā par apstrīdēto administratīvo aktu. Šo aktu (apstrīdētā administratīvā akta galīgo noformējumu) persona var pārsūdzēt **tiesā**.

Ja sākotnējo administratīvo aktu ir izdevusi dome (padome) pati, tad, ņemot vērā, ka tā ir augstākā institūcija, saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 47. panta ceturto daļu domes (padomes) nelikumīgus lēmumus attiecīgā fiziskā vai juridiskā persona var pārsūdzēt uzreiz tiesā. **Kopš 2004. gada 1. februāra šādu jautājumu izskatīšana ir piekritīga administratīvajai rajona tiesai.** Lietas ierosināšana tiesā notiek uz pieteikuma pamata. Pieteikums jāiesniedz **viena mēneša** laikā.

Administratīvo aktu var apstrīdēt (pārsūdzēt) ne tikai tā adresāts, bet arī **trešā persona**. Var būt gadījumi, kad, piemēram, ir pieņemts lēmums par būvatļaujas izsniegšanu, kas adresātam ir labvēlīgs akts. Parasti pats adresāts nav ieinteresēts to apstrīdēt, taču šis akts var ierobežot citas personas (t. i., trešās personas) tiesības vai tiesiskās intereses. Tāpēc iesaistīties administratīvajā procesā un administratīvo aktu apstrīdēt var arī trešā persona. Tā kā būvniecība var ietekmēt gan vides stāvokli kopumā, gan arī bioloģisko daudzveidību, ainavu, sugu un biotopu stāvokli, pastāv iespēja, ka ar būvniecību var tikt ierobežotas sabiedrības tiesiskās intereses vides aizsardzībā (dabas saglabāšanā). 2002. gada 18. aprīlī Saeima ratificēja Orhūsas konvenciju *par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem*. Konvencijas mērķis ir radīt ieinteresētajai sabiedrībai plašākas iespējas piekļūt tiesu varai. Kā zināms, nevalstiskās vides aizsardzības organizācijas, tiecoties īstenot vides aizsardzību, darbojas nevis savās privātajās, bet gan sabiedrības interesēs. Tāpēc arī no minētās konvencijas izriet, ka vides aizsardzību veicinošas nevalstiskās organizācijas intereses jāuzskata par pietiekamām, lai valsts atzītu tai tiesības apstrīdēt vai pārsūdzēt arī administratīvos aktus kā trešajai personai, ja vien attiecīgā organizācija atbilst tiesību aktu prasībām.

Prettiesiska administratīvā akta atcelšana

Ja iestāde ir kļūdiņusies un izdevusi prettiesisku administratīvo aktu, tā to var atcelt pati. Ja šāds akts tiek apstrīdēts (pārsūdzēts), to var atcelt gan augstāka institūcija, gan arī tiesa. Administratīvā akta atcelšanas iespējas ir atkarīgas no akta satura. Proti, ja akts ir **adresātam nelabvēlīgs** (lēmums par atteikšanos izsniegt būvatļauju), iestāde to var atcelt jebkurā brīdī. Taču, ja akts ir **adresātam labvēlīgs** (lēmums par būvatļaujas izsniegšanu), tā atcelšanas iespēja ir ierobežota un pieļaujama, tikai ievērojot Administratīvā procesa likuma 86. panta noteikumus. Labvēlīgu aktu var atcelt, ja adresāts administratīvā akta izdošanu panācis ar prettiesisku darbību (nepatiesu ziņu sniegšanu, kukuļošanu, spaidiem vai draudiem u. tml.). Likums pieļauj prettiesiska, bet labvēlīga akta atcelšanu arī tad, ja adresāts nav vainojams tā izdošanā. Taču šajā gadījumā ir jāvērtē aizskarto sabiedrības interešu nozīmīgums. Ja akta palikšana spēkā skar būtiskas sabiedrības intereses, piemēram, ir pārkāpts tiesiskuma princips un būvniecība ir atļauta vietā, kur to aizliedz likums vai teritorijas plānojums, lēmumu par būvatļaujas izsniegšanu var atcelt jebkurā laikā. Turpretī, ja prettiesiska akta palikšana spēkā neskar būtiskas sabiedrības intereses, to var atcelt tikai tad, ja būvniecība vēl nav uzsākta.

Pašvaldības (tās iestādes) faktiskās rīcības apstrīdēšana un pārsūdzība

Personas tiesību vai tiesisko interešu aizskārumu var radīt ne tikai administratīvā akta izdošana, bet arī pašvaldības (tās iestādes) **faktiskā rīcība** — darbība vai bezdarbība. Vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma (detālplānojuma) vai to grozījumu izstrādāšana ir viens no tiem procesiem, kuros, ievērojot noteikto kārtību, iesaistāma arī ieinteresētā sabiedrība. Pašvaldībai ir pienākums nodrošināt teritorijas plānojuma sabiedrisko apspriešanu un sabiedrības līdzdalību plānošanas procesā. Piemēram, tai savlaicīgi jāsniedz noteikta informācija (paziņojumi) presē, jānodrošina teritorijas plānojuma projekta un citu materiālu izstāde iedzīvotājiem pieejamā veidā, vietā un laikā. Tikai tad, ja pašvaldība ir pienācīgi un saprotamā veidā informējusi sabiedrību par pieņemamo lēmumu, sabiedrībai tiek dota patiesa (reāla) iespēja izteikt savu viedokli un tikt uzklautai. Savukārt, pašvaldībai pienācīgi neveicot iepriekš minētos pienākumus (t. i., bezdarbības dēļ), var tikt aizskartas ieinteresētās sabiedrības tiesības iegūt informāciju vai tiesības piedalīties lēmuma pieņemšanā. Šādā gadījumā ieinteresētajai sabiedrībai — ikvienai fiziskai un juridiskai personai, kā arī to apvienībām, organizācijām un grupām, kam ir interese par izstrādājamo teritorijas plānojumu, ir tiesības griezties šajā iestādē ar attiecīgu iesniegumu. Ja iesnieguma iesniedzējs nav apmierināts ar iestādes lēmumu, tam ir tiesības pārsūdzēt pašvaldības (tās iestādes) faktisko rīcību administratīvajā tiesā.

Tiesības uz atlīdzinājumu

Ja prettiesiska administratīvā akta vai faktiskās rīcības rezultātā personai radušies zaudējumi (mantiski zaudējumi, personiskais kaitējums, arī morālais kaitējums), tai

ir tiesības prasīt atlīdzinājumu. Piemēram, ja lēmums par būvatļaujas izsniegšanu vēlāk ir atzīts par pretiesisku un atcelts, tad būvatļaujas saņēmējam ir tiesības prasīt no iestādes ar būvniecību saistīto zaudējumu atlīdzinājumu. Atlīdzināšana šādos gadījumos jāveic pašvaldībai no tās budžeta. Ja amatpersona, pildot dienesta pienākumus, ar nodomu vai aizrupjas neuzmanības ir radījusi mantiskus zaudējumus pašvaldībai (publiskai personai), tai jāprasa, lai amatpersona atlīdzina zaudējumus normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā.

Patvaļīga būvniecība

Būvniecība bez būvatļaujas vai neatbilstoši akceptētam būvprojektam ir uzskatāma par patvaļīgu būvniecību. Patvaļīga būvniecība ir administratīvs pārkāpums, un par to būves īpašnieku (pasūtītāju vai būvētāju) var saukt pie administratīvās atbildības, piemērojot administratīvo naudas sodu. Konstatējot patvaļīgas būvniecības faktu, būvinspektoram ir pienākums nekavējoties uzdot pārtraukt būvdarbus. Šie darbi pārtraucami līdz pašvaldības lēmuma pieņemšanai. Savukārt attiecīgā pašvaldība, izskatījusi šo patvaļīgās būvniecības gadījumu, var rīkoties divējādi — pieņemt lēmumu par patvaļīgās būves nojaukšanu (nosakot tajā izpildes termiņu) vai lemt par iespēju turpināt būvniecību. Pieņemot lēmumu, pašvaldībai, ievērojot lietderības apsvērumus un samērīgumu, ir jāizvēlas veids, kādā vislabāk panākt (atjaunot) tiesībām atbilstošu stāvokli. Piemēram, ja patvaļīgā būvniecība notikusi vietā, kur būvēt ir aizliegts vai būvniecība neatbilst teritorijas plānojumam, tiesībām atbilstošu stāvokli iespējams sasniegt, tikai būvi nojaucot. Taču nesaprātīgi un nesamērīgi būtu pieņemt lēmumu par būves nojaukšanu, lai pēc formalitāšu nokārtošanas to tieši tādu pašu un tieši tajā vietā atkal uzbūvētu no jauna. Ja pašvaldība ir lēmusi par patvaļīgās būves nojaukšanu, bet būve noteiktajā termiņā nav nojaukta, tās nojaukšanas darbus uz būves īpašnieka (pasūtītāja vai arī būvētāja) rēķina organizē pašvaldība. Adresāts šādu lēmumu (administratīvo aktu) var pārsūdzēt tiesā viena mēneša laikā no tā paziņošanas.

..patvaļīga būvniecība ir administratīvs pārkāpums, un par to būvētāju var saukt pie administratīvās atbildības. Konstatējot patvaļīgas būvniecības faktu, būvinspektoram ir pienākums nekavējoties uzdot pārtraukt būvdarbus..

