

Virsraksts: Pašvaldības tiesības pārsūdzēt Valsts vides dienesta trešajai personai izsniegtu atļauju piesārņojošām darbībām

Tēze: Ar vides aizsardzību saistītos jautājumos pašvaldība nav pielīdzināta sabiedrībai, bet uzskatāma par „valsti”, kurai iepretim sabiedrībai ir noteiktas tiesības vides jomā. Respektīvi, pašvaldība vispārīgā gadījumā ir viena no valsts pārvaldes institūcijām, kurai ar vides jautājumiem saistītu lēmumu pieņemšanā ir pienākums ievērot sabiedrības intereses.

Tēze: Piesārņojošas darbības atļaujas izsniegšanas procesā divi publisko tiesību subjekti – valsts un pašvaldība – izvērtē atļaujas izsniegšanas iespējamību, taču noteicošais viedoklis valsts pārvaldes ietvaros ir valsts tiešās pārvaldes iestādei, kas lemj par atļaujas izsniegšanu. Tā ir interešu saskaņošana valsts pārvaldes iekšienē, kurā pašvaldība nevis atrodas salīdzināmā situācijā ar privātpersonu iepretim valstij (kas ļautu pārsūdzēt valsts iestādes lēmumu administratīvajā tiesā), bet kā publisko tiesību subjekts dod savu ieguldījumu tiesiska administratīvā akta izdošanā.

Tēze: Orhūsas konvencijas tiesības, kuras tā piešķir sabiedrībai, īstenot var tikai pati pilsoniskā sabiedrība, proti, ja reiz kāda privātpersona, tostarp nevalstiskā organizācija, uzskatītu, ka piesārņojošas darbības atļauja ir izsniegta, neievērojot sabiedrības tiesības iesaistīties šā lēmuma apsvēršanā un pieņemšanā, tad tai ir visas iespējas šo lēmumu apstrīdēt un pārsūdzēt tiesā. Orhūsas konvencijas jēga ir tieši piešķirt tiesības sabiedrībai tajā jomā, kurā tā darbojas patstāvīgi, caur individuālām personām vai nevalstiskām organizācijām, nevis caur kopīgu jeb publisku interešu īstenošanas formu – valsti, arī pašvaldību.

Tēze: Valstij ir visai plaša rīcības brīvība, kā nacionālajā tiesību sistēmā ieviest Orhūsas konvencijas prasības, jo īpaši konvencijas 9.pantu par tiesībām vērsties tiesā. Līdz ar to nav izslēgts, ka valsts noteiktos gadījumos arī pašvaldību varētu pielīdzināt privātpersonai un šādas tiesības vērsties tiesā piešķirt. Taču Latvijas tiesiskais regulējums to tieši neparedz, un arī no tiesību sistēmas (administratīvā procesa tiesā būtības) tādi secinājumi neizriet.

**Latvijas Republikas Augstākās tiesas
Senāta Administratīvo lietu departamenta
2012.gada 28.apriļa
LĒMUMS
Lieta Nr. A42701809
SKA – 424/2012**

Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments šādā sastāvā:

senatore R.Vīduša
senatore J.Briede
senators J.Neimanis

rakstveida procesā izskatīja Ventspils pilsētas domes blakus sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2012.gada 17.februāra lēmumu, ar kuru lietā izbeigta tiesvedība.

Aprakstošā daļa

[1] Valsts vides dienesta Ventspils reģionālā vides pārvalde 2008.gada 10.novembrī izsniedza AS „Baltic Coal Terminal” (šajā lietā – trešā persona atbildētājas pusē) atļauju B kategorijas piesārņojošām darbībām ogļu terminālā Ventspilī. Ventspils pilsētas dome minēto atļauju apstrīdēja, jo pārvalde, izsniedzot atļauju, nebija ņēmusi vērā pašvaldības priekšlikumu par sabiedriskās apspriešanas rīkošanu atļaujas izsniegšanai, kā arī pārkāpta likuma „Par piesārņojumu” norma par aizliegumu uzsākt piesārņojošu darbību, ja ir pārsniegti vai var tikt pārsniegti vides kvalitātes normatīvu robežlielumi. Vides pārraudzības valsts birojs ar 2008.gada 23.decembra lēmumu atstāja iesniegumu bez izskatīšanas, norādot, ka domei nav tiesību apstrīdēt minēto atļauju.

[2] Ventspils pilsētas dome iesniedza administratīvajā tiesā pieteikumu par minētās atļaujas un Vides pārraudzības valsts biroja 2008.gada 23.decembra lēmuma atcelšanu.

[3] Administratīvā rajona tiesa ar 2010.gada 1.novembra spriedumu pieteikumu noraidīja.

[4] Administratīvā apgabaltiesa, izskatot lietu apelācijas kārtībā, ar 2012.gada 17.februāra lēmumu izbeidza lietā tiesvedību, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 282.panta 2.punktu. Tiesas lēmumā norādīti tālāk minētie apsvērumi.

Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 31.panta trešo daļu publisko tiesību juridiskā persona var būt pieteicējs lietās par publisko tiesību līgumiem gadījumos, kad publisko tiesību subjekts var būt administratīvā akta adresāts vai to var skart faktiskā rīcība, kā arī citos ārējā normatīvajā aktā noteiktajos gadījumos. Tā kā izskatāmā lieta neattiecas uz publisko tiesību līgumu un dome arī nav pārsūdzētās atļaujas adresāte, pārbaudāms, vai normatīvie akti paredz pašvaldībai tiesības vērsties tiesā ar pieteikumu par atļaujas atcelšanu.

Pieteicēja uzskata, ka tās tiesības pārsūdzēt atļauju izriet no Vides aizsardzības likuma 8.pantā paredzētajām sabiedrības tiesībām piedalīties tādu lēmumu pieņemšanā, kuri var ietekmēt vidi, un šā likuma 9.pantā noteiktajām sabiedrības tiesībām apstrīdēt un pārsūdzēt valsts iestādes vai pašvaldības administratīvos aktus, kas neatbilst vides normatīvo aktu prasībām, rada kaitējuma draudus vai kaitējumu videi. Sabiedrības līdzdalības tiesības ar atļaujas izsniegšanu saistītos jautājumos paredzētas arī likuma „Par piesārņojumu” 27.pantā, savukārt minētā likuma 50.pantā paredzētas personu tiesības vērsties Vides pārraudzības valsts birojā ar iesniegumu, ja netiek ievērotas normatīvajos aktos noteiktās prasības uz sabiedrības līdzdalības tiesībām vai tiesībām uz vides informāciju.

Pašvaldību šajā gadījumā nevar pielīdzināt sabiedrībai, un minētajos normatīvajos aktos paredzētās sabiedrības tiesības nav pilnībā attiecināmas arī uz pašvaldību. Pašvaldībai kā publisko tiesību subjektam saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 3.panta pirmo daļu ir pienākums nodrošināt attiecīgās administratīvās teritorijas vietējo iedzīvotāju interešu ievērošanu, taču tas nenozīmē, ka pašvaldība varētu darboties ārpus savas kompetences ietvariem. Minētajā likumā un citos normatīvajos aktos nav paredzētas pašvaldības tiesības vērsties tiesā sabiedrības interešu aizsardzībai vides jautājumos. Likuma „Par piesārņojumu” 26.pants paredz un Ministru kabineta 2002.gada 9.jūlija noteikumi Nr.294 „Kārtība, kādā piesakāmas A, B un C kategorijas piesārņojošas darbības un izsniedzamas atļaujas A un B kategorijas piesārņojošo darbību veikšanai”, kas bija spēkā atļaujas izdošanas laikā, paredzēja pašvaldībai tiesības iesniegt pārvaldē priekšlikumus par atļaujas izsniegšanu un tās nosacījumiem. Priekšlikumu iesniegšanas kārtība bija noteikta šo noteikumu 23. un 24.punktā, kas neattiecas uz sabiedrības līdzdalību iesnieguma par atļaujas izsniegšanu apspriešanā. Kārtība, kādā tiek īstenota sabiedrības līdzdalība atļaujas izdošanas procesā,

bija paredzēta šo noteikumu 29.-35.punktā, un tajos nebija noteikts, ka pašvaldībai atļaujas izdošanas procesā būtu tādas pašas tiesības kā sabiedrībai. Tas nav paredzēts arī šobrīd spēkā esošajos Ministru kabineta 2010.gada 30.novembra noteikumos Nr.1082 „Kārtība, kādā piesakāmas A, B un C kategorijas piesārņojošās darbības un izsniedzamas atļaujas A un B kategorijas piesārņojošo darbību veikšanai”. Pašvaldības tiesības vērsties tiesā neizriet arī no Orhūsas konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (turpmāk – Orhūsas konvencija).

Tā kā no normatīvajiem aktiem neizriet pašvaldības tiesības pārsūdzēt tiesā citai personai izsniegtu B kategorijas atļauju piesārņojošas darbības veikšanai, tiesvedība lietā izbeidzama.

[5] Pieteicēja par apgabaltiesas lēmumu iesniedza blakus sūdzību, norādot, ka pašvaldībai ir tiesības iesniegt pieteikumu, jo pašvaldība pārstāv nošķirtas sabiedrības daļas, proti, pašvaldības iedzīvotāju, intereses, kas ir pretstatāmas visas sabiedrības kopējām interesēm. Pieteicēja arī atsaukusies uz Senāta praksē paustajām atziņām attiecībā uz pašvaldības atbildību vides aizsardzības jomā, kā arī uz likuma „Par piesārņojumu” 50.panta otro daļu, no kuras, pieteicējas ieskatā, izriet pašvaldības tiesības iesniegt pieteikumu.

Blakus sūdzībā arī norādīts, ka pieteikums būtu uzskatāms par nepieļaujamu tikai gadījumā, ja acīmredzami un bez tālākas tulkošanas būtu konstatējams, ka pieteicējai nav nevar būt subjektīvo tiesību iesniegt pieteikumu. Tādējādi tiktu ievērots tiesu praksē nostiprinātais princips, ka visas šaubas tulkojamas par labu pieteicējam.

[6] Trešā persona AS „Baltic Coal Terminal” iesniegusi paskaidrojumus, kuros blakus sūdzību uzskata par nepamatotu, jo pašvaldība līdz ar valsti piesārņojošas darbības atļaujas izsniegšanas procesā īsteno publiskās intereses, un tai acīmredzami nepiemīt pamattiesības vērsties tiesā Latvijas Republikas Satversmes 115.pantā minēto tiesību aizsardzības interesēs. Strīdi tiesā starp diviem publisko tiesību subjektiem nav pieļaujami. Pašvaldībai atļaujas izsniegšanas procesā nav privātpersonas tiesiskai interesei pielīdzināma interese.

Motīvu daļa

[7] Apgabaltiesa lēmumā secinājusi, ka pašvaldībai nav subjektīvo tiesību iesniegt pieteikumu, prasot atcelt trešajai personai izsniegto atļauju piesārņojošas darbības veikšanai, jo vides aizsardzības jomu regulējošie normatīvie akti šādas pašvaldības tiesības neparedz un uz pašvaldību nav attiecināmas šajos normatīvajos aktos paredzētās sabiedrības tiesības vērsties tiesā saistībā ar vides aizsardzības jautājumiem. Senāts atbilstoši Administratīvā procesa likuma 286.panta trešajai daļai pievienojas apgabaltiesas lēmumā ietvertajai motivācijai.

[8] Pieteicēja savas tiesības vērsties tiesā pamato ar to, ka tā pārstāv nošķirtas sabiedrības daļas, proti, pašvaldības iedzīvotāju, intereses iepretim valsts interesēm.

Senāts neapšaubā, ka atsevišķos gadījumos tiesāšanās starp valsti kā sākotnējo publisko personu un pašvaldību kā atvasinātu publisko personu var būt attaisnojama. Kā to norādījusi arī pieteicēja, šāda situācija iespējama, pastāvot šo publisko personu interešu atšķirībai, kas var rasties, ja atvasināta publiskā persona pārstāv nošķirtas sabiedrības daļas intereses, kas ir pretrunā ar visas sabiedrības interesēm. Tad pašvaldību varētu pielīdzināt privātpersonai Administratīvā procesa likuma 31.panta trešās daļas izpratnē. Tomēr, Senāta ieskatā, ne visos šādos gadījumos atzīstamas pašvaldības tiesības iesniegt pieteikumu pret valsti.

[9] Pieteicēja pamatoti norāda uz pašvaldības pienākumiem vides aizsardzības jomā, tostarp saistībā ar piesārņojošu darbību atļauju izsniegšanu, kas, ņemot vērā pašvaldības pastāvēšanas jēgu tieši ir vērsti uz pašvaldības iedzīvotāju interešu aizsardzību, ņemot vērā vietējības aspektu.

Izvērtējot likuma „Par piesārņojumu” un uz tā pamata izdoto Ministru kabineta noteikumu normas, Senāts secina tālāk minēto.

Ministru kabineta 2002.gada 9.jūlija noteikumu Nr.294 „Kārtība, kādā piesakāmas A, B un C kategorijas piesārņojošas darbības un izsniedzamas atļaujas A un B kategorijas piesārņojošo darbību veikšanai” 24.punkts un 23.1.apakšpunkts paredzēja pašvaldībai, kuras teritorijā tiek veikta vai plānota attiecīgā piesārņojošā darbība vai kuras teritoriju attiecīgā darbība var būtiski ietekmēt, tiesības iesniegt priekšlikumus par atļaujas izsniegšanu un tās nosacījumiem. Savukārt atbilstoši minēto noteikumu 37.punktam, izsniedzot atļauju vai pieņemot lēmumu par atteikumu izsniegt atļauju, pārvalde citastarp ņem vērā arī attiecīgās pašvaldības priekšlikumus. Tātad tiesību normas jau ietver tiešu regulējumu tam, ka gadījumā, ja šo konkrēto lēmumu vides jomā (par piesārņojošas darbības atļaujas izsniegšanu) pieņem valsts, tad pašvaldībai ir iespēja vietējās intereses paust noteiktā kārtībā.

Tādējādi likumdevējs paredzējis, ka pašvaldība savas nošķirtās intereses (atbilstoši vietējiem apstākļiem) šajā procesā var aizsargāt un īstenot priekšlikumu formā. Taču no tiesību normām neizriet pašvaldības tiesības prasīt tiesas kontroli pār šīs pašvaldības iesaistīšanas formas efektivitāti. Senāta ieskatā, atļaujas izsniegšanas procesā divi publisko tiesību subjekti – valsts un pašvaldība – izvērtē atļaujas izsniegšanas iespējamību, taču noteicošais viedoklis valsts pārvaldes ietvaros ir valsts tiešās pārvaldes iestādei, kas lemj par atļaujas izsniegšanu. Tā ir interešu saskaņošana valsts pārvaldes iekšienē, kurā pašvaldība nevis atrodas salīdzināmā situācijā ar privātpersonu iepretim valstij, bet noteiktas kompetences ietvaros kā publisko tiesību subjekts dod savu ieguldījumu tiesiska administratīvā akta izdošanā.

[10] Tiesības prasīt gan pašvaldībai, gan valstij no normatīvajiem aktiem izrietošo pienākumu pildīšanu ar vides aizsardzību saistītos jautājumos ir sabiedrībai, tostarp konkrētās pašvaldības iedzīvotājiem. No Vides aizsardzības likuma, kurš vispārīgi regulē tiesiskās attiecības vides aizsardzības jomā, 6.panta tieši izriet, ka ar sabiedrību saprotama ikviena privātpersona, personu apvienība, organizācija un grupa. Minētajā likumā atsevišķi (likuma III nodaļā) norādīti valsts un pašvaldību iestāžu pienākumi attiecībā uz vides informācijas sniegšanu un izplatīšanu un sabiedrības iesaistīšanu lēmumu pieņemšanā. Izvērtējot šajā likumā ietverto regulējumu kopumā, vispārīgi secināms, ka pašvaldība nav pielīdzināta sabiedrībai, bet uzskatāma par „valsti”, kurai iepretim sabiedrībai ir noteiktas tiesības vides jomā. Respektīvi, pašvaldība vispārīgā gadījumā ir viena no valsts pārvaldes institūcijām, kurai ar vides jautājumiem saistītu lēmumu pieņemšanā ir pienākums ievērot sabiedrības intereses.

[11] Likuma „Par piesārņojumu” 50.panta otrā daļa, uz kuru pieteicēja atsaukusies, noteic, ka *ikviena persona* var vērsties ar iesniegumu Vides pārraudzības valsts birojā, ja netiek ievērotas normatīvajos aktos noteiktās prasības attiecībā uz sabiedrības līdzdalības tiesībām vai tiesībām uz vides informāciju. Minētais tomēr šādas tiesības nepiešķir pašvaldībai. Tiesības vērsties birojā saistībā ar minētajiem pārkāpumiem vērstas uz sabiedrības interešu aizsardzību, kuras locekļiem (tos pārstāvošām organizācijām) attiecīgi piešķirtas tiesības sūdzēties par šiem pārkāpumiem. Kā norādīts šā lēmuma 10.punktā, ar jēdzienu „sabiedrība” vides aizsardzību regulējošo normatīvo aktu izpratnē netiek aptverta pašvaldība. Līdz ar to arī normā ietvertās *ikvienas personas* tiesības nav attiecināmas uz pašvaldību.

[12] Sabiedrības tiesības saņemt vides informāciju, piedalīties ar vidi saistītu lēmumu pieņemšanā, kā arī vērsties tiesā, ja šādas tiesības ir aizskartas, juridiski rod avotu Orhūsas konvencijā. Konvencijas mērķis ir veicināt pilsoniskās sabiedrības iesaistīšanos vides jautājumu risināšanā. Tas redzams no paša konvencijas teksta, piem., preambulas, kurā teikts, ka konvencija pieņemta „atzīstot turklāt atsevišķu iedzīvotāju, nevalstisko organizāciju un privātā sektora attiecīgo nozīmi vides aizsardzībā”, kā arī no konvencijas 2.panta 4. un 5.punktā norādītajām definīcijām: “sabiedrība” ir viena vai vairākas fiziskas vai juridiskas personas un – saskaņā ar attiecīgās valsts likumiem vai praksi – to apvienības, organizācijas vai grupas; “ieinteresētā sabiedrība” ir sabiedrība, kuru ietekmē vai varētu ietekmēt lēmumu pieņemšana vides jomā, vai kurai ir interese par to; šīs definīcijas piemērošanas nolūkā par ieinteresētām uzskata tādas **nevalstiskās** organizācijas, kas veicina vides aizsardzību un atbilst visām attiecīgās valsts tiesību aktu prasībām. Tam iepretim, saskaņā ar 2.panta 2.punktu, “valsts iestāde” ir valsts, reģionāla vai cita līmeņa pārvaldes iestāde; fiziskas vai juridiskas personas, kas saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem īsteno valsts pārvaldes funkcijas, tostarp ar vidi saistītus īpašus pienākumus, darbības vai pakalpojumus; visas citas fiziskas vai juridiskas personas, kurām ir valstiski pienākumi vai funkcijas vai kuras sniedz ar vidi saistītus publiskus pakalpojumus, būdamas to institūciju vai personu pakļautībā, kas minētas iepriekš. Tātad konvencija tieši regulē attiecības starp publiskās funkcijas pildošiem subjektiem, no vienas puses, un privāto sektoru, no otras puses.

Konvencijas tiesības, kuras tā piešķir sabiedrībai, īstenot var tikai pati pilsoniskā sabiedrība, proti, ja reiz kāda privātpersona, tostarp nevalstiskā organizācija, uzskatītu, ka piesārņojošās darbības atļauja ir izsniegta, neievērojot sabiedrības tiesības iesaistīties šā lēmuma apsvēršanā un pieņemšanā, tad tai ir visas iespējas šo lēmumu apstrīdēt un pārsūdzēt tiesā.

Savukārt vietējās sabiedrības interešu īstenošana tādā aspektā, kādā to saredz pašvaldība, proti, ka pašvaldība jau pēc savas būtības ir tieši vietējo interešu pārstāvis un aizstāvis, citastarp, atbilstoši Pašvaldību hartai – šajā gadījumā ir tieši neregulēta ar speciālajām normām – Ministru kabineta 2002.gada 9.jūlija noteikumu Nr.294 „Kārtība, kādā piesakāmas A, B un C kategorijas piesārņojošas darbības un izsniedzamas atļaujas A un B kategorijas piesārņojošo darbību veikšanai” normām (*sk. šā lēmuma 9.punktu*). Pašvaldības loma, arī pārstāvot vietējās sabiedrības intereses piesārņojošas darbības atļaujas izsniegšanas procesā, ir publiska. Orhūsas konvencijas jēga ir tieši piešķirt tiesības sabiedrībai tajā jomā, kurā tā darbojas patstāvīgi, caur individuālām personām vai nevalstiskām organizācijām, nevis caur kopīgu jeb publisku interešu īstenošanas formu – valsti, arī pašvaldību.

Senāts arī ievēro, ka valstij ir visai plaša rīcības brīvība, kā nacionālajā tiesību sistēmā ieviest konvencijas prasības, jo īpaši konvencijas 9.pantu par tiesībām vērsties tiesā. Līdz ar to nav izslēgts, ka valsts noteiktos gadījumos arī pašvaldību varētu pielīdzināt privātpersonai un šādas tiesības vērsties tiesā piešķirt. Taču, kā redzams no iepriekš norādītā, šobrīd spēkā esošais Latvijas tiesiskais regulējums to tieši neparedz, un arī no tiesību sistēmas (administratīvā procesa tiesā būtības) tādi secinājumi neizriet.

[13] Apkopojot minēto, atzīstams, ka konkrētajā gadījumā, pat ja starp pašvaldības interesēm un visas sabiedrības kopējām interesēm pastāvētu atšķirības, pašvaldībai nav tiesību savu (arī tās iedzīvotāju) interešu aizsardzības nolūkā vērsties tiesā, pārsūdzot ar atļaujas izsniegšanu saistītu lēmumu vai iebilstot pret šā lēmuma pieņemšanas procesā pieļautiem pārkāpumiem attiecībā uz sabiedrības līdzdalības tiesībām vai tiesībām uz vides informāciju.

[14] Pieteicējas ieskatā, pieteikums būtu uzskatāms par nepieļaujamu tikai gadījumā, ja acīmredzami un bez tālākas tulkošanas būtu konstatējams, ka pieteicējai nav un nevar būt

subjektīvo tiesību iesniegt pieteikumu. Minētais atbilstu tiesu praksē nostiprinātajam principam, ka visas šaubas tulkojamas par labu pieteicējam.

Pieteikuma pieļaujamība tiešā veidā ir pakārtota secinājumam par pieteicēja subjektīvajām tiesībām iesniegt pieteikumu, neatkarīgi no tā, vai šādu secinājumu iespējams izdarīt, vadoties tikai no normu gramatiskā formulējuma, vai arī visu tiesību normu interpretācijas metožu izmantošanas rezultātā. Šajā gadījumā tiesas rīcībā ir pietiekami daudz informācijas par lietas faktiskajiem apstākļiem un normatīvais regulējums ir pietiekami skaidrs, lai nešaubīgi izdarītu secinājumu par pieteicējas subjektīvo tiesību neesību. Turklāt pieteicējas minētais princips nevar tikt attiecināts uz pašvaldību, jo tas pēc būtības ir vērst uz privātpersonas kā attiecībās ar valsti (pašvaldību) mazāk aizsargāta tiesisko attiecību dalībnieka aizsardzību.

[15] Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, apgabaltiesas lēmums atstājams negrozīts, bet pieteicējas blakus sūdzība noraidāma.

Nolēmuma daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 323.panta pirmās daļas 1.punktu un 324.panta pirmo daļu, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments

n o l ē m a

Atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2012.gada 17.februāra lēmumu, bet Ventspils pilsētas domes blakus sūdzību noraidīt.

Lēmums nav pārsūdzams.

Senatore
Senatore
Senators

R.Vīduša
J.Briede
J.Neimanis