



# LATVIJAS PAŠVALDĪBU SAVIENĪBA

Mazā Pils iela 1, Rīga, LV-1050  
Tālr. 67226536, fakss 67212241  
e-pasts: [lps@lps.lv](mailto:lps@lps.lv)  
[www.lps.lv](http://www.lps.lv)

Nod. maks. kods: LV40008020804  
Nor. konts LV53UNLA0001001700906  
AS "SEB banka"  
kods UNLALV2X

Rīga

18.01.2016. Nr. 0120160149/A099

Vides aizsardzības un reģionālās  
attīstības ministrijai

*Par koncepcijas “Koncepcija īpaši aizsargājamo dabas teritoriju dabas aizsardzības plānu integrēšanas iespējām pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos” 2. redakciju*

Latvijas Pašvaldību savienība (LPS) atsaucas uz Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) 2015. gada 29. decembra paziņojumā *Informācija preseī* izteikto aicinājumu “Aicinām iesniegt priekšlikumus dabas aizsardzības plānošanas procesa pilnveidošanai. Līdz 2016. gada 18. janvārim Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija aicina iesniegt priekšlikumus koncepcijā par īpaši aizsargājamo dabas teritoriju dabas aizsardzības plānu integrēšanas iespējām pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos (Koncepcija) piedāvātajiem risinājumiem.” LPS ir iepazinusies ar koncepciju, izvērtējot tās 2. redakciju. LPS ir būtiski iebildumi par vairākiem nozīmīgiem koncepcijas priekšlikumiem, kā arī ir iebildumi un priekšlikumi koncepcijas tekstam.

## **Vispārīgie iebildumi koncepcijas priekšlikumiem:**

I. LPS iebilst, ka koncepcijai, kura paredz ne tikai būtiskas izmaiņas DP izstrādē, bet arī ievērojamas izmaiņas teritorijas attīstības plānošanas sistēmā, tiek virzīta pieņemšanai bez iespējām sabiedrības un institūciju līdzdalībai tās izstrādē, tās publiskās apspriešanas un plašākām diskusijām, tai skaitā ar pašvaldībām.

II. LPS norāda, ka koncepcija ir izstrādāta no profesionālu dabas aizsardzības plānu izstrādātāju skatpunkta, īpaši prevalējot priekšlikumiem, kā atvieglot DP izstrādi. Šāda vienpusīga nostāja ir pretrunā ar interešu līdzsvarošanu plānošanas procesā.

III. LPS iebilst koncepcijas autoru bez koncepcijas publiskās apspriešanas apriori par labāko izvirzītajam risinājumam – **dabas aizsardzības plāna (DP) pieņemšanai ar vispārīgo administratīvo aktu Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra līmenī, tam kļūstot saistošam gan fiziskajām, gan juridiskajām personām, arī pašvaldībām.**

Ja koncepcijā būtu priekšlikums, lai DP būtu spēkā pret privātpersonām, tad izvēlētais risinājums par vispārīgo administratīvo aktu varētu būt diskutējams. Tomēr koncepcijā ir arī paredzēts, ka šis pats dokuments būs jāievēro arī pašvaldībām, izstrādājot teritorijas attīstības plānošanas dokumentus. Kāds DP kā vispārīgajam administratīvajam aktam būs normatīvais statuss pret pašvaldībām?

Kas ir pašvaldība? Pašvaldība ir publiska atvasināta persona, un tā ir vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības – domes – un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī šajā likumā paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses. Pašvaldība ievēro ārējos normatīvos aktus – Satversmi, likumus un Ministru kabineta noteikumus, kā arī starptautiskās tiesību normas atbilstoši to vietai ārējo normatīvo aktu hierarhijā.

Saskaņā ar koncepciju DP tiek plānots apstiprināt ar vispārīgo administratīvo aktu. Kā jau pētnieki norādījuši, vispārīgais administratīvais akts ir tāds lēmums, kuru likumā paredzētajos gadījumos iestāde izdod attiecībā uz individuāli nenoteiktu personu loku, kas atrodas konkrētos un identificējamos apstākļos. Administratīvais akts, arī vispārīgais administratīvais akts pēc savas būtības ir lēmums kas tiek adresēts privātpersonai (fiziskai vai juridiskai), līdz ar to pašvaldībai tas nav saistošs. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 5. panta pirmo daļu pašvaldības savas kompetences un likuma ietvaros darbojas patstāvīgi, tas nozīmē, ka pašvaldības pašas, vadoties pēc vietējo iedzīvotāju vajadzībām un pieejamajiem resursiem, pilda savas autonomās funkcijas, tajā skaitā saskaņā ar attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumu nosaka zemes izmantošanas un apbūves kārtību.

Koncepcijas 5. nodaļā ietverti priekšlikumi grozījumiem likumā “Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”, piedāvājot grozījumu šā likuma 18. panta ceturtajai daļai, to izsakot jaunā redakcijā. No piedāvātā grozījuma izriet, ka gadījumā, ja pašvaldība teritorijas plānojumā nebūs ņēmusi vērā DP noteikto un pašvaldības attīstības plānošanas dokumenti būs pretrunā ar DP, piemēros plānā ietvertos noteikumus.

Saskaņā ar Teritorijas attīstības plānošanas likuma 20. pantu vietējai pašvaldībai ir šādi savstarpēji saskaņoti attīstības plānošanas dokumenti:

- 1) vietējās pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģija (apstiprina ar domes lēmumu, kas ir politisks lēmums un nav ne ārējais normatīvais akts, ne administratīvais akts);

- 2) vietējās pašvaldības attīstības programma (apstiprina ar domes lēmumu, kas ir politisks lēmums, un nav ne ārējais normatīvais akts, ne administratīvais akts);
- 3) vietējās pašvaldības teritorijas plānojums (apstiprina ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem un joprojām gan saskaņā ar Administratīvā procesa likumu, gan Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumu ir ārējais normatīvais akts);
- 4) lokālpilānojumi (apstiprina ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem un joprojām gan saskaņā ar Administratīvā procesa likumu, gan Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumu ir ārējais normatīvais akts);
- 5) detālpilānojumi (pašvaldība apstiprina ar vispārīgo administratīvo aktu);
- 6) tematiskie plānojumi (apstiprina institūcija, kurai ir dotas tādas tiesības. Likums nekonkretizē apstiprināšanas lēmuma statusu, tomēr, ņemot vērā tematiskā plānojuma mērķi un adresātus, tas varētu būt gan individuāls, gan vispārīgs administratīvais akts).

Koncepcijā tiek piedāvāts izjaukt normatīvo aktu hierarhiju un vispārīgo administratīvo aktu iekļaut ārējo normatīvo aktu hierarhijā un piešķirt tam augstāku spēku nekā pašvaldību saistošajiem noteikumiem. Tāpat secināms, ka koncepcija piedāvā slēpti atjaunot tādu normatīvo aktu paveidu kā ministra izdotus normatīvos aktus (jau kopš 2008. gada 1. jūlija ministriem nav tiesību izdot instrukcijas, kas bija paredzētas 1993. gada 15. jūlija Ministru kabineta iekārtas likumā).

Vēršam uzmanību uz to, ka normatīvo aktu hierarhija ir atkarībā no juridiskā spēka stingri noteikta normatīvo aktu izvietošanas un savstarpējās pakļautības sistēma. Normatīvo aktu hierarhijai ir svarīga nozīme tiesību jaunrades un piemērošanas procesu noregulēšanai un likumības režīma uzturēšanai. Vispārīgā administratīvā akta iekļaušana ārējo normatīvo aktu hierarhijā ir šīs savstarpējās pakļautības sistēmas graušana un var radīt situāciju, ka ne tikai DP, bet arī citi vispārīgie administratīvie akti tiks nostādīti augstāk par normatīvajiem aktiem, proti, trivializējot piedāvāto mehānismu, pašvaldībai tiks atņemtas tās tiesības lemt par savas teritorijas attīstības plānošanu, tādējādi pārkāpjot likuma "Par pašvaldībām" 5. panta pirmo daļu – pašvaldības tiesības savas kompetences un likuma ietvaros darboties patstāvīgi.

Tāpat koncepcijā piedāvātā konstrukcija pārkāpj Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta ceturtajā daļā noteikto, ka vietējām varām piešķirtās pilnvaras parasti ir pilnīgas un ekskluzīvas. Lai šādu situāciju neradītu, Latvijas Pašvaldību savienība lūdz izvērtēt citu iespēju, kā nodrošināt DP un pašvaldības attīstības plānošanas dokumentu savstarpējo saskaņotību, ņemot vērā arī Eiropas Vietējo pašvaldību hartas 4. panta sestajai daļai, kas noteic, ka plānošanas un lēmumu pieņemšanas procesā par jautājumiem, kas tieši

attiecas uz vietējo varu, ar tām nepieciešams konsultēties, cik iespējams savlaicīgi un atbilstošā veidā.

**Koncepcijas paredzētais risinājums, ka DP ir saistošs pašvaldībai, ir arī pretrunā ar koncepcijas 1. nodaļā, 6. lpp. doto secinājumu, ka “Vienlaikus, vērtējot konkrētas dabas vērtības aizsardzības interešu nozīmi kādā konkrētā vietā, ir jāpatur prātā, ka tas ietver interešu saskaņošanu, nevis tikai vienīgi dabas aizsardzības interešu apsvēršanu”.**

**IV. LPS iebilst 3. nodaļā 41.–42. lpp. sniegtajiem dabas aizsardzības plānu izstrādes procedūras uzlabošanas priekšlikumiem (atteikšanās no sākotnējās apspriešanas, uzraudzības grupas likvidācija, vienkāršota jau izstrādāta DP apspriešana, atzinuma saņemšana no pašvaldības amatpersonas pašvaldības domes atzinuma vietā), kuri vienkāršo DP izstrādes procedūru DP izstrādātāju un vides aizsardzības interesēs.**

Vispirms LPS norāda, ka dabas aizsardzība ir sociāla vienošanās un, otrkārt, sabiedrības līdzdarbībai un līdzdalībai plānošanas procesā, tai skaitā izstrādājot DP, ir visbūtiskākā loma – sabiedrības iesaistīšanās plānošanā ir līdzeklis, kā iegūt vietējo iedzīvotāju, uzņēmēju, zemes īpašnieku u.c. grupu izpratni, atbalstu, vienoties un sekojoši īstenot kopīgās ieceres un nolemto.

Tieši plānošanas procesā strīdīgie jautājumi jāizdiskutē un nepieciešamības gadījumā ar starpnieka palīdzību jāatrod vidusceļš starp ieinteresētajām pusēm. Atruna, ka sabiedrība ir inerta, daudzos gadījumos ir neprofesionālu vides aizsargātāju un plānotāju valoda, jo trūkst prasmes kā dažādās interešu grupas iesaistīt līdzdarbībai plānošanas procesā un nepietiekamas ir komunikācijas un vienošanās prasmes – prasmes, lai sasniegtu dažādas grupas, kopīgi gūtu zināšanas, abpusēji ieklausītos un rastu kopīgu izpratni par dabas aizsardzības jautājumiem un ĪADT apsaimniekošanu.

Pēc Arnsteinas, sabiedrības līdzdalības tipi iedalās “nelīdzdalības” skalas pasākumos – manipulācija, terapija; daļējas iesaistīšanas pasākumos – informēšana, konsultācija, samierināšana; un pilsoņu varas skalas pasākumos – partnerība, deleģēta vara, pilsoņu kontrole (Arnsteinas trepes, 1969). Līdzīgas ir Kingstona sabiedrības līdzdalības sešas pakāpes, sākot no zemākās – sabiedrības tiesības zināt; sabiedrības informēšana; sabiedrības tiesības iesaistīties; sabiedrības iesaistīšanās, definējot intereses un mērķus; sabiedrības iesaistīšanās, novērtējot riskus un iesakot risinājumus; sabiedrības piedalīšanās gala lēmuma pieņemšanā (Kingston, 1998).

Ņemot vērā šos dalījumus, koncepcijas priekšlikumos tiek piedāvātas viszemākās daļējās līdzdalības pakāpes – sabiedrībai ir tiesības zināt un ir paredzēta vienkāršota sabiedrības informēšana pēc DP 1. redakcijas izstrādes.

Tādejādi tiek izslēgta interešu grupu un pašvaldību iespēja piedalīties, līdzdarboties DP izstrādes procesā un izstrādes laikā sniegt priekšlikumus un iebildumus.

Šis precedents – vienkāršot plāna izstrādi, tā, lai vieglāk būtu tā izstrādātājiem, – būtu jāizmanto, lai pārvērtētu un pilnveidotu Latvijas plānošanas sistēmu pārejot no normatīvās plānošanas uz komunikatīvo plānošanu, ietverot vienotā plānošanas sistēmā un komunikatīvās plānošanas procesos sektoru plānošanu, tai skaitā dabas aizsardzības plānošanu.

V. Konceptijā trūkst sadaļas par dabas aizsardzības plānu izstrādātāju plānošanas kompetencēm un prasmēm.

VI. LPS lūdz skaidrot koncepcijā bieži kā sinonīmus lietotos jēdzienus “vides intereses” un “dabas aizsardzības intereses”, norādot atšķirības šo jēdzienu starpā, ja tādas ir.

#### **LPS ir iebildumi un priekšlikumi koncepcijas tekstam:**

1. Ievads, 1.–2. lpp. Nepieciešams norādīt, kādu platību procentos un hektāros no valsts sauszemes teritorijas aizņem īpaši aizsargājamās dabas teritorijas (ĪADT), un skaidri parādīt, kuras ĪADT kategorijas un cik ĪADT neietilpst *Natura 2000* tīklā;
2. ievads, 1.–2. lpp. Precizēt, vai visu ĪADT vienīgais izveidošanas pamatnosacījums ir sugu un biotopu aizsardzība;
3. ievads, 1.–2. lpp. Svītrot teikumu “Bet ne visām šīm sugām veidojamas *Natura* teritorijas” vai dot skaidrojumu, kādos gadījumos, kurām sugām veidojamas un kādos gadījumos nav veidojamas *Natura* teritorijas, kā tas koncepcijas izteikums atbilst valsts politikai par valsts teritorijas ilgtspējīgu un līdzsvarotu attīstību;
4. ievads, 3. lpp., pirmā rindkopa. Svītrot vārdu “parasti”, jo “parasti” bez noteiktas vajadzības neizstrādā DP;
5. 1. nodaļa, 9. lpp. Dot pamatojumu izteikumam, ka DP, kas ir **aizsardzības** plāns, pēc satura un procesa atbilst **attīstības** plānošanas dokumentam;
6. 1. nodaļa, 9. lpp. Dot skaidrojumu, kādu iemeslu dēļ Ministru kabineta noteikumos izraugās citus risinājumus, nekā DP paredzēts, un vai tas ir negatīvi vērtējams;
7. 1. nodaļa, 9. lpp. Dot skaidrojumu, kāpēc īpašnieka intereses skar gan vispārējie aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumi, gan Individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi (IAIN) un kā īpašnieka intereses skar DP noteiktais apsaimniekošanas pasākumu plāns;
8. 1. nodaļa, 9. lpp. Precizēt, vai priekšlikums par DP ietverto apsaimniekošanas pasākumu ņemšanu vērā, izstrādājot teritorijas

- attīstības plānošanas dokumentus, atbilst teritorijas attīstības plānošanas normatīvajam ietvaram;
9. 1. nodaļa, 13. lpp., papildināt ar priekšlikumu, ka analogiski ieteiktajai pašvaldību aizsargājamo teritoriju izveidošanas procedūrai, to iekļaujot teritorijas attīstības plānošanas procesā, tieši tāda pat procedūra attiektos uz ĪADT izveidi;
  - 10.1. nodaļa, 13. lpp. Dot autoru komentāru par atbilstoši likumam norādītajām funkcionālajām zonām;
  - 11.1. nodaļa, 14.; 15. lpp. Norādīt saskaņā ar turpmākajos 3 gados paredzēto biotopu kartēšanu visā valsts teritorijā informācijas ieguves nepieciešamību par sugām un biotopiem DP izstrādes procesā un nepieciešamību tai veidot atsevišķu DP 3. sējumu;
  - 12.1. tabula. 1. punkts. Precizēt, jo reģionu līmenī vairs neizstrādā plānošanas reģionu teritorijas plānojumu;
  - 13.1. tabula. 1. punkts. Iebildums priekšlikumam “Priekšlikumi DP nosacījumu integrēšanai”, jo tas ir šaurāks par iespējamiem no DP izrietošiem priekšlikumiem;
  - 14.1. nodaļa, 22. lpp. Skaidrot jēdzienu “valsts” un norādīt, kurā normatīvā aktā noteikts, ka dabas aizsardzība ir valsts funkcija;
  - 15.1. nodaļa, 23. lpp. Papildus DP izstrādātāju viedoklim sniegt DP izstrādes UG dalībnieku viedokli un norādīt labo praksi, kā tiek organizēts UG darbs, un gadījumus, kad UG būtiski devusi ieguldījumu DP izstrādē;
  - 16.1. nodaļa, 27. lpp. Iebildums izteiktajam priekšlikumam;
  - 17.2. nodaļa, 34. lpp.
  - 18.3. nodaļa, 35. lpp. Norādīt saskaņā ar turpmākajos 3 gados paredzēto biotopu kartēšanu visā valsts teritorijā specifiskās informācijas par sugām un biotopiem nepieciešamību DP ietvaros;
  - 19.3. nodaļa, 36. lpp. Iebildums izteikumam, ka DP būs jāņem vērā pašvaldībām, izstrādājot teritorijas pašvaldību attīstības dokumentus;
  - 20.3. nodaļa, 41. lpp. Iebildums priekšlikumam atteikties no Uzraudzības grupas izveides, kā arī uzraudzības grupas diskusijas aizstājot ar institūciju atzinumiem DP izstrādes procesā;
  - 21.3. nodaļa, 42. lpp. Iebildums priekšlikumiem:
    - a. DAP tiesībām pilnveidot DP pēc tā sabiedriskās apspriešanas,
    - b. atteikties no pašvaldības domes atzinuma, to aizstājot ar pašvaldības amatpersonas atzinumu.
  - 22.4. nodaļa 44. lpp. Iebildums par priekšlikumiem zemes īpašnieka informēšanai un dotajām atsaucēm, skaidrojumiem, kas pēc Arnsteinas, Kingstona ir tikai vizuālās līdzdalības pakāpes (skat. IV vispārējo iebildumu);
  - 23.4. nodaļa 45. lpp. Iebildums doto funkcionālo mērķu prioritārajai kārtībai, un 3) punktam par ainavu ekoloģijas prasībām, kas nav saskaņā ar Eiropas Ainavu konvenciju;

- 24.4. nodaļa 46. lpp. Iebildums par norādījumu, ka ĪADT apsaimniekošanas pasākumi, IADN, un funkcionālās zonas **ir tieši saistošas pašvaldībai, izstrādājot pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentus;**
- 25.4. nodaļa 47. lpp. Iebildums priekšlikumu normatīvajos aktos ietvert kolīziju normu 1) “ja DP ir pretrunā ar pašvaldības teritorijas plānojumu, lokālplānojumu vai detālplānojumu, piemēro DP;
- 26.4. nodaļa 48. lpp. Iebildums, ka DP noteiktu galvenos apbūvi raksturojošos parametrus;
- 27.5. nodaļa. Iebildumi izteiktajiem vienvirziena priekšlikumiem, kuri izriet no dabas aizsardzības interesēm, par grozījumu veikšanu normatīvajos aktos: 17. panta otrajai daļai par individuālo aizsardzības un izmantošanas noteikumu ietveršanu DP un papildinājumu 18. pantā, nosakot DP apstiprina kā vispārējo administratīvo aktu, un, sekojoši ceturtajā daļā norādot, ka “izstrādājot teritorijas attīstības plānošanas dokumentus un apsaimniekojot aizsargājamo teritoriju, ņem vērā plānā noteikto. Ja plānā ietvertie noteikumi nonāk pretrunā ar pašvaldības attīstības plānošanas dokumentiem, ievēro plānā ietvertos noteikumus”.

**LPS pieprasa koncepcijas izstrādes un sabiedriskās apspriešanas procesu atbilstoši labai plānošanas praksei un Orhūsas konvencijai, un diskusiju par teritorijas attīstības plānošanas sistēmas pilnveidošanu.**

LPS priekšsēdis

Andris Jaunsleinis

18.01.2016. 14:51

2035

Gunta Lukstiņa, [gunta.lukstina@lps.lv](mailto:gunta.lukstina@lps.lv), lv 2918535

Kristīne Kinča, [kristine.kinca@lps.lv](mailto:kristine.kinca@lps.lv)

Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu.