



2010. gada 28. maijā

## Ārvalstu investoru padomes Latvijā pozīcijas ziņojums par teritorijas plānošanu un būvniecības procesu

### 1. Kopsavilkums

Ārvalstu investoru padome Latvijā (ĀIPL) uzskata, ka valdībai ir jāuzlabo ar teritorijas plānošanas un būvniecības procesu saistītie Latvijas Republikas normatīvie akti, lai nodrošinātu pēc iespējas efektīvāku, vienveidīgāku un prognozējamāku teritorijas plānošanas un būvniecības procesu.

ĀIPL ir izvērtējusi un konceptuāli atbalsta Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas izstrādāto Teritorijas attīstības plānošanas likumprojektu, kā arī pozitīvi vērtē Ekonomikas ministrijas sagatavoto Būvniecības likumu, kas nesēn pieņemts Ministru kabinetā.

### 2. Rekomendācijas / Ierosinājumi

2010. gada martā ĀIPL nosūtīja Ekonomikas ministrijai savus ieteikumus Būvniecības likumprojektam, tāpēc šis ziņojums galvenokārt būs par Teritorijas attīstības plānošanas likumprojektu (turpmāk – „Projekts”).

Lai nodrošinātu teritorijas attīstības plānošanas un būvniecības procesa caurredzamību, viendabīgumu un efektivitāti gan no ilglaicīgas attīstības, gan ekonomiskās paredzamības aspektiem, ĀIPL ieskatā būtu nepieciešams:

- Virzīt Projektu ciešā saskaņā ar paredzētajiem grozījumiem būvniecību regulējošajos normatīvajos aktos, saskaņojot Projektā ietveramos risinājumus ar risinājumiem, kas tiks ieviesti un paredzēti būvniecības (jo īpaši – būvniecības plānošanas un projektēšanas) procesā;
- Virzīt Projekta īstenošanai nepieciešamos grozījumus citos normatīvajos aktos vienlaicīgi ar paredzētās darbības ietekmes uz vidi novērtēšanas procedūru tiesiskā regulējuma precizēšanu, apsverot iespēju paredzēt lēmuma pieņemšanu pašvaldībās par būvniecības ieceres apstiprināšanu pirms ietekmes uz vidi novērtēšanas procedūras, kas tādējādi saglabātos kā atceļošs nosacījums;
- Saskaņojot esošo tiesisko regulējumu ar Projektu, apsvērt iespēju precizēt sabiedriskās apspriešanas īstenošanas pamatprincipus un procedūru pašvaldībās, īpaši attiecībā uz sabiedriskās apspriešanas rezultātu izvērtēšanu;
- Ievērojot, ka Projekts paredz, ka Ministru kabinets nosaka teritorijas izmantošanas veidu klasifikāciju, nodrošināt, ka katrs izmantošanas veids ir vispārīgi, iepriekšparedzami un vienveidīgi saistīts ar noteiktiem tajā pieļautajiem būvniecības vai rūpnieciskās ražošanas objektiem, būvēm;
- Efektīvi nodrošināt, lai vienas pašvaldības ietvaros visi teritorijas attīstības plānošanas dokumenti būtu savstarpēji saskaņoti un, piemēram, teritorijas plānojums, kas tiek apstiprināts ar pašvaldību saistošajiem noteikumiem, atbilstu vietējās pašvaldības attīstības stratēģijai, ko apstiprina ar domes lēmumu;

- Precizēt detālplānojuma īstenošanas kārtību, paredzot pašvaldībai iespēju atcelt apstiprinātu detālplānojumu Administratīvā procesa likumā paredzētos gadījumos, bet nepaplašināt šo pašvaldības iespēju ar citiem gadījumiem, kā arī konkretizēt, kas uzskatāms par detālplānojuma īstenošanas uzsākšanu;
- Konkretizēt lokālplānojumu ieviešanas mērķi un ar to plānojamos jautājumus, kā arī skaidri noteikt teritorijas plānojuma un lokālplānojumu savstarpējo saikni gan no plānošanas objektu, gan juridiskās formas un savstarpējas atbilstības nodrošināšanas viedokļa.
- Izvērtēt iespēju nodot Valsts zemes dienesta uzturēto reģistru (Nekustamā īpašuma valsts kadastra informācijas sistēmu) un Zemesgrāmatu nodaļu vesto reģistru (zemesgrāmatas) vienas valsts pārvaldes iestādes pārziņā, tādējādi ievērojami atvieglojot īpašuma tiesību uz zemi un būvēm reģistrācijas procedūru.

### 3. Pamatojums

Kā norādīts iepriekš, ĀIPL atzīst izstrādāto Teritorijas attīstības plānošanas likumprojektu par pamatotu un atbalsta tā turpmāku virzību. ĀIPL ieskatā ir atbalstāms piedāvājums vienkāršot un vispārināt vietējo pašvaldību teritoriju plānojumus un pieļaut tajos noteikt arī turpmākās attīstības teritorijas, ievērojot, ka ne vienmēr ir iespējams ilgtermiņā paredzēt konkrētās teritorijās plānotās specifiskās ekonomiskās vai sociālās aktivitātes. Būtiskākais papildu mērķis, kas būtu jāsasniedz, izstrādājot jaunu teritorijas attīstības plānošanas sistēmu un tiesisko regulējumu, ir teritorijas plānojumu stabilitāte un kontinuitāte, kas nodrošinātu iespēju potenciālajiem investoriem ne tikai skaidri identificēt investīciju iespējas, bet arī paļauties, ka zināmā periodā šīs iespējas atbilstoši saglabāsies.

Vienlaikus ĀIPL darba grupa no savas puses ir izstrādājusi vairākus iepriekš izklāstītos priekšlikumus, kuru vērtēšana turpmākajā Projekta izstrādē un precizēšanā sekmētu teritorijas attīstības plānošanas procesa efektivitāti, kā arī nodrošinātu stabilas teritorijas attīstības un uzņēmējdarbības īstenošanas priekšnoteikumus. ĀIPL vēlas vērst Jūsu uzmanību uz aspektiem un jautājumiem, kas bijuši pamatā ĀIPL izvirzītajiem priekšlikumiem.

ĀIPL uzskata, ka būvniecība faktiski ir teritorijas plānojumos paredzēto risinājumu īstenošana dabā, tādēļ būvniecības procesu nav iespējams apskatīt atrauti no teritorijas attīstības plānošanas procesa, un, veidojot teritorijas plānošanas attīstības sistēmu, tā ir visās niansēs jāaskaņo ar tālākajiem būvniecības procesiem. Piemēram, gadījumi, kuros nepieciešams izstrādāt detālplānojumu (vai izņēmumi, kuros detālplānojuma izstrāde pilsētās nebūtu nepieciešama), būtiski var ietekmēt būvniecības procesā risināmos jautājumus, piemēram, paredzot, ka detālplānojumā var ietvert arī būvniecības procesa ierosināšanai nepieciešamo dokumentāciju, kā rezultātā detālplānojuma apstiprināšana automātiski nozīmētu arī atļauju būvniecības procesa uzsākšanai. Ievērojot iepriekš minēto, ĀIPL rosina nodrošināt teritorijas plānošanas procesa un būvniecības procesa savstarpēju saskaņotību un mijiedarbību, kā primāros izstrādājot un virzot konceptuālus risinājumus teritorijas plānošanu regulējošos normatīvajos aktos, attiecīgi tiem pakārtojot un saskaņojot ieviešamos risinājumus būvniecības jomā.

Kā jau esam norādījuši iepriekš, būtisku uzmanību prasa jautājums par detālplānojuma izstrādi kā nosacījumu būvniecības procesa uzsākšanai. Līdz šim normatīvajos aktos noteiktie obligātie gadījumi detālplānojuma izstrādei nav tikuši definēti ar pietiekamu skaidrības pakāpi, kas realitātē pieļāva dažādas un nereti pretrunīgas interpretācijas iespējas no kompetento pašvaldības iestāžu puses. Ņemot vērā, ka nepieciešamība izstrādāt detālplānojumu būtiski palielina ar būvniecības ieceres īstenošanu saistāmās izmaksas un laika patēriņu, normatīvajos aktos būtu nepieciešams ietvert pilnīgi skaidru un nepārprotamu regulējumu par nepieciešamību izstrādāt detālplānojumu

pirms būvniecības konkrētā teritorijā.

Ņemot vērā, ka gan teritorijas attīstības plānošanas, gan būvniecības procesi ir saistīti arī ar stratēģiskās ietekmes uz vidi un ietekmes uz vidi novērtēšanu (turpmāk - IVN), ĀIPL ir apkopojusi savus secinājumus un priekšlikumus arī IVN un būvniecības procesu savstarpējas saskaņošanas un secības noteikšanas aspektā. Proti, mūsu ieskatā, būtu lietderīgi apsvērt iespēju paredzēt lēmuma pieņemšanu pašvaldībās par būvniecības ieceres apstiprināšanu pirms IVN procedūras īstenošanas, un IVN procedūru pozicionēt kā nosacījumu identificēšanu, kuru izpildes gadījumā būvniecības iecere īstenojama. Tādējādi IVN izstrādes nepieciešamības gadījumā pašvaldības lēmums par būvniecības ieceres apstiprināšanu ietvertu nosacījumu, ka ir saņemts pozitīvs atzinums par IVN gala ziņojumu.

ĀIPL biedri nereti praksē ir saskārušies ar problēmām, kas saistītas ar sabiedriskās apspriešanas rezultātu vērtēšanu pašvaldībās situācijās, kad sabiedriskajā apspriešanā piedalās ļoti neliela iedzīvotāju daļa, atsevišķi subjektīvi ieinteresēti sabiedrības pārstāvji vai personas, kuru paraksti savākti bez pārliecības, ka šīs personas apzinājušās, par kādu viedokli parakstās. Tā rezultātā par sabiedriskās apspriešanas rezultātu nereti tiek pieņemts viedoklis, kas ne tikai neatspoguļo patieso sabiedrības viedokli par plānojuma projektu, bet vispār nav saistīts ar reprezentatīvās sabiedrības daļas uzskatu noskaidrošanu. ĀIPL ieskatā, saskaņojot esošo tiesisko regulējumu ar Projektu, būtu nepieciešams precizēt sabiedriskās apspriešanas īstenošanas pamatprincipus un procedūru pašvaldībās, īpaši attiecībā uz sabiedriskās apspriešanas rezultātu izvērtēšanu, nosakot, pēc kādiem principiem būtu vērtējami iegūtie sabiedrisko apspriešanu rezultāti un, piemēram, kādam iedzīvotāju īpatsvaram ir jābūt pārstāvētam, lai viņu viedokli uzskatītu par būtisku lēmuma pieņemšanai un tml. Mūsaprāt, nav pieņemami un nav atbilstoši sabiedriskās apspriešanas mērķim, piemēram, nolemt noraidīt detālplānojuma apstiprināšanu sabiedriskās apspriešanas rezultātu dēļ, kurā 9 no 10 saņemtajiem viedokļiem ir negatīvi (kas tiek vērtēts kā 90%), lai gan 10 iedzīvotāju viedokļi veido tikai 0,02% no visiem pašvaldības iedzīvotājiem.

ĀIPL atbalsta un uzskata par ļoti vēlamu, lai visām pašvaldībām tiktu unificēti un vienveidīgi noteikti teritorijas plānojumos izmantojamie teritorijas izmantošanas veidi, to nosaukumi, apzīmējumi un, kas jo īpaši svarīgi, katram no šiem izmantošanas veidiem pieļaujamās darbības un objekti. Tādēļ ir svarīgi nodrošināt, ka katrs teritorijas izmantošanas veids ir vispārīgi, iepriekšparedzami un vienveidīgi saistīts ar noteiktiem tajā pieļautajiem būvniecības vai rūpnieciskās ražošanas objektiem un būvēm, lai pirmšķietami būtu iespējams zināt, ar kādām attīstības iespējām var rēķināties nākotnē. Šobrīd esošajā sistēmā katrā pašvaldībā noteiktie teritorijas izmantošanas veidi atšķiras, turklāt pat vienādos izmantošanas veidos atļautās darbības, pieļautie objekti un citi rādītāji var būtiski atšķirties.

Projekts paredz, ka vietējā līmenī teritorijas attīstības plānošana tiek īstenota, izstrādājot šādus savstarpēji saskaņotus un hierarhiski pakārtotus teritorijas attīstības plānošanas dokumentus: vietējās pašvaldības attīstības stratēģiju, attīstības programmu, teritorijas plānojumu, lokālplānojumu un detālplānojumu. Analogiski ir noteikts, ka minētie vietējās pašvaldības attīstības plānošanas dokumenti ir savstarpēji pakārtoti, taču ĀIPL uzskata, ka būtu nepieciešams pārdomāt un iespēju robežās normatīvi nostiprināt kontroles mehānismu šīs savstarpējās pakārtotības īstenošanai, lai efektīvi nodrošinātu to, ka vienas pašvaldības ietvaros visi teritorijas attīstības plānošanas dokumenti būtu savstarpēji saskaņoti un, piemēram, teritorijas plānojums, kas tiek apstiprināts ar pašvaldību saistošajiem noteikumiem, atbilstu vietējās pašvaldības attīstības stratēģijai, ko apstiprina ar domes lēmumu. Tā kā vietējās pašvaldības līmenī atšķirīgi teritorijas plānošanas dokumenti tiek apstiprināti ar juridiski atšķirīgiem aktiem, tad jāņem vērā, ka ne vienmēr šo aktu juridiskā spēka līmenis attiecībā pret trešajām personām atbilst dokumenta nozīmīgumam teritorijas attīstības plānošanas jomā. Tādējādi, piemēram, privātpersonai nav tiešu juridisko mehānismu, kā panākt teritorijas plānojuma atbilstību attīstības programmai, līdz ar to

būtu nepieciešams cits, iespējams, administratīvs, mehānisms teritorijas plānošanas dokumentu savstarpējas atbilstības nodrošināšanai.

Saistībā ar detālplānojumu kā vietējās pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentu ĀIPL vēlas uzsvērt, ka pievienojas viedoklim par nepieciešamību to apstiprināt ar administratīvu aktu, kas ne tikai atbilst šī akta būtībai no satura viedokļa, bet arī uzlabotu tā īstenošanas un apstrīdēšanas aspektus no juridiskās formas viedokļa. Tajā pašā laikā būtu jāpārdomā pašreiz Projektā iestrādātie risinājumi attiecībā uz detālplānojumu īstenošanas kārtību. Mūsuprāt, ir pietiekami un mērķim atbilstoši paredzēt pašvaldībai iespēju atcelt apstiprinātu detālplānojumu vispārīgajos, Administratīvā procesa likumā paredzētajos gadījumos, bet nav lietderīgi paplašināt šo pašvaldības iespēju ar citiem gadījumiem, kas turklāt ir pietiekoši nenoteikti no praktiskās konstatēšanas aspekta. Tāpat uzskatām, ka, tā kā detālplānojumu plānots apstiprināt ar administratīvu aktu, tā īstenošanas kārtību, tajā skaitā arī atcelšanas iespējamību, nepieciešamības gadījumā pašvaldība var ietvert pašā detālplānojumā kā administratīvā akta nosacījumus, un nav racionāli ietvert papildu tiesisko regulējumu Projektā.

Turklāt, ja detālplānojuma atcelšanas iespējamība tiek saistīta ar tā īstenošanas uzsākšanu, ĀIPL ieskatā ir jābūt skaidri un viennozīmīgi noteiktam, kādas darbības tiks uzskatītas par detālplānojuma īstenošanas uzsākšanu (piemēram, inženierkomunikāciju un ceļu būvniecības uzsākšana, būvlaukuma sagatavošana, parcelācija vai tml.darbības), lai izslēgtu iespēju šo uzsākšanas momentu noteikt atšķirīgi vai atkarībā no nepieciešamības vai citiem ārējiem faktoriem interpretēt no gadījuma uz gadījumu.

Izpētot Projektu un arī tiekoties ar Ekonomikas ministrijas pārstāvjiem, ĀIPL ir konstatējusi, ka ar Projektu ir paredzēts ieviest jaunu papildu teritorijas attīstības plānošanas dokumentu vietējās pašvaldības līmenī – lokālplānojumu.

ĀIPL norāda, ka attiecībā uz teritorijas plānošanas jautājumiem un tiem pakārtojamiem risinājumiem būvniecības jomā uz šo brīdi no Projekta nav gūstama pilnīga skaidrība, kādā veidā lokālplānojuma ieviešana atvieglos un efektīvizēs plānošanas procesu un kādā veidā ietekmēs būvniecības procesu, kā arī – kādos gadījumos vispār lokālplānojuma izstrāde būtu nepieciešama. ĀIPL uzskata, ka nebūtu lietderīgi ieviest tādus teritorijas plānošanas instrumentus, kas padarītu smagnējāku un nepārskatāmāku esošo teritorijas plānošanas procesu un kuru ietekme uz būvniecības procesu būtu grūti prognozējama. ĀIPL ieskatā, jebkuram teritorijas plānošanas procesa rezultātā pieņemtam tiesību aktam ir jābūt skaidri noteiktam attiecībā uz tā saistošo spēku trešajām personām, kā arī pilnībā prognozējamai tā ietekmei attiecībā uz būvniecības procesu. Turklāt, ne mazāk svarīgi, ka ikviena teritorijas plānošanas dokumenta saturam (īpaši noteiktajiem aprobežojumiem) būtu jābūt tik skaidram un nepārprotamam, lai ieinteresētās personas varētu gūt pilnīgu un nepārprotamu informāciju par konkrētajā teritorijā atļauto būvniecību un vērā ņemamajiem ierobežojumiem.

Kā izriet no Projekta, gan teritorijas plānojumu, gan lokālplānojumu pašvaldībā ir plānots atstiprināt ar pašvaldību saistošajiem noteikumiem. Lai gan lokālplānojums varētu tikt traktēts kā speciālais regulējums attiecībā pret teritorijas plānojumu, tomēr no Projekta šādas abu plānojuma veidu savstarpējās attiecības skaidri nav noprotamas, kas savukārt varētu radīt pārpratumus lokālplānojumu izstrādes praksē un novest pie vienoti neizplānotiem un neapsvērtiem, ar lokālplānojuma palīdzību ieviestiem grozījumiem teritorijas plānojuma atsevišķās daļās, padarot to sadrumstalotu un kopumā neatbilstošu nedz sākotnējai attīstības stratēģijā plānotajai attīstības vīzijai, nedz teritorijas attīstības plānošanas principiem.

Ņemot vērā minēto, Projektā būtu nepieciešams konkretizēt lokālplānojumu ieviešanas mērķi un definēt ar to plānojamos jautājumus, kā arī skaidri noteikt teritorijas plānojuma un lokālplānojumu

savstarpējo saikni gan no plānošanas objektu, gan juridiskās formas un savstarpējas atbilstības nodrošināšanas viedokļa.