

**Mārtiņš Auders**

**Sabiedrības iesaistīšana pašvaldību teritorijas  
plānošanas procesā**

Rīga, 2008.gads

## Satura rādītājs.

Satura rādītājs.....	2
1. Pašvaldības pienākums iesaistīt sabiedrību.....	3
3.1. Pašvaldības pienākums apsvērt sabiedrības izteiktos priekšlikumus.....	4
3.2. Pašvaldības pienākums atspoguļot izdarītos apsvērumus, ja sabiedrības viedoklis netiek ņemts vērā. ....	4
3.2. Sabiedrības iesaistīšanas veidi .....	7
3.2.1. Komisijas un darba grupas.....	8
3.2.2. Atzinumi un informācija .....	10
3.2.3. Publiskās apspriešanas .....	11
3.2.3.1. Sabiedriskās apspriešanas .....	11
3.2.3.2. Konsultatīvās aptaujas.....	12

## 1. Pašvaldības pienākums iesaistīt sabiedrību

Teritorijas plānošanas likuma 3.pants nosaka teritorijas plānošanas principus, kas jāievēro teritorijas plānojuma izstrādē. Viens no tiem ir interešu saskaņotības princips - nodrošināt, ka teritorijas plānojumu izstrādā saskaņā ar citiem teritorijas plānojumiem un šajā plānojumā saskaņo valsts, plānošanas reģionu, pašvaldību un privātās intereses.

Teritorijas plānošanas procesā šis princips pašvaldībai ir vadlīnija tās rīcības brīvības izmantošanai. Sabiedrības iesaistīšana, pašvaldībai lemjot par teritorijas plānoto (atļauto) izmantošanu un šīs teritorijas izmantošanas aprobežojumiem, ir viena no teritorijas plānojuma pieņemšanas procedūras būtiskākajām stadijām.

To realizējot tikai formāli, nevar atzīt, ka teritorijas plānojums ir pieņemts pienācīgā kārtībā. Sabiedrības viedokļa neuzklausīšana bija viens no iemesliem, kādēļ Satversmes tiesa atzina par atbilstošiem Satversmes 1.pantam reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministra rīkojumus, ar kuriem tika apturēta Jūrmalas pilsētas domes saistošo noteikumu par detaļo plānojumu apstiprināšanu darbība<sup>1</sup>.

Interešu saskaņotības princips nozīmē atsevišķu privātpersonu interešu un dažādu līmeņu (nacionālā, plānošanas reģiona un rajonu) teritorijas attīstības mērķu saskaņošanu ar vietējās pašvaldības teritorijas attīstības mērķiem. Kā norāda Satversmes tiesa 2004. gada 9.marta spriedumā lietā Nr.2003-16-05, teritorijas plānošanas galvenais uzdevums ir kompleksi saskaņot atsevišķu privātpersonu intereses ar attiecīgās teritorijas ilgtspējīgas attīstības iespējām.

Kā norādījusi Satversmes tiesa, Teritorijas plānojuma un detaļplānojuma sabiedriskās apspriešanas mērķis ir nodrošināt to, lai pati ieinteresētā sabiedrība, kurai vislabāk zināmi vietējie apstākļi, norāda vietējai pašvaldībai, respektīvi plānošanas procesa virzītājam, tādu risinājumu, kas vislabāk atbilstu teritorijas ilgtspējīgas attīstības interesēm. Tieši ieinteresētās sabiedrības līdzdarbība teritorijas plānojuma sabiedriskajā apspriešanā, pušu viedokļu apmaiņa un to objektīva izvērtēšana un izsvēršana veido neatņemamu plānojuma leģitimitātes pamatu<sup>2</sup>.

Lai arī pašvaldību izpratne par sabiedrības iesaistīšanu ir ļoti dažāda, sabiedrības iesaistīšana, informācijas un lēmumu pieņemšanas atklātuma nodrošināšana visos gadījumos ir pašvaldības pienākums. Satversmes tiesa 2004. gada 9.marta spriedumā lietā Nr.2003-16-05 ir norādījusi, ka no vienas puses, indivīdiem ir tikai tiesības, bet nevis pienākums piedalīties

<sup>1</sup> Satversmes tiesas 2004. gada 9.marta spriedums lietā Nr.2003-16-05

<sup>2</sup> Satversmes tiesas 2007. gada 28. novembra lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-16-03

sabiedrībai kopumā svarīgu lēmumu pieņemšanā. Tomēr, no otras puses, šo tiesību īstenošana ir lielā mērā atkarīga no publiskās varas subjektu vēlmes patiesi ieinteresēt sabiedrību šādās aktivitātēs. Publiskās varas subjektiem nekādā gadījumā nav tiesību prezumēt sabiedrības kūtrumu un tādējādi attaisnot savu bezdarbību gadījumos, kad jādara viss iespējamais (saprātīgi jācenšas), lai informētu sabiedrību par paredzamo darbību.<sup>3</sup>

No interešu saskaņotības principa izriet šādi pašvaldības pienākumi:

- 1) pienākums apsvērt sabiedrības izteiktos priekšlikumus;
- 2) izdarītos apsvērumus atspoguļot lēmumā un paziņot tos sabiedrībai.

### **3.1. Pašvaldības pienākums apsvērt sabiedrības izteiktos priekšlikumus.**

Ne Teritorijas plānošanas likums, arī citi normatīvie akti teritorijas plānošanas jomā neuzliek pašvaldībai par pienākumu pieņemt lēmumu atbilstoši sabiedrības izteiktajam viedoklim. Lēmuma pieņemējam ne vienmēr ir jāvadās no personu izteiktajiem priekšlikumiem vai iesniegtajiem iebildumiem<sup>4</sup>.

Pašvaldībai, lemjot par teritorijas plānojuma pieņemšanu un tā saturu ir jāizvērtē sabiedrības viedoklis vadoties no lietderības apsvērumiem. Izvērtējot personu ierosinājumus, ir jāveic trīs lietderības pārbaudes soļi<sup>5</sup>.

- 1) ierosinājumu nepieciešamība, lai sasniegtu tiesisku (leģitīmu) mērķi;
- 2) ierosinājumu piemērotība attiecīgā mērķa sasniegšanai;
- 3) ierosinājumu atbilstība (privātpersonu tiesību aizskārums un sabiedrības ieguvuma salīdzināšana, ņemot vērā ka privātpersonas tiesību būtisku ierobežošanu var attaisnot tikai ievērojams sabiedrības ieguvums.

### **3.2. Pašvaldības pienākums atspoguļot izdarītos apsvērumus, ja sabiedrības viedoklis netiek ņemts vērā.**

No Satversmes tiesas spriedumiem<sup>6</sup> izriet, ka neņemot vērā sabiedrības viedokli pašvaldībai ir:

- 1) jāsniedz šā noraidījuma pamatojums;
- 2) noraidījums pietiekami jāargumentē.

Līdz ar to aktuāls ir jautājums par dokumentu, kur iekļaujams pamatojums, kādēļ sabiedrības viedoklis nav ņemts vērā.

<sup>3</sup> Satversmes tiesas 2004. gada 9.marta spriedums lietā Nr.2003-16-05

<sup>4</sup> Satversmes tiesas 2008.gada 17.janvāra spriedums lietā Nr. 2007-11-03,

<sup>5</sup> Levits E. Samērīguma princips un obligātais administratīvais akts, [www.public.law.lv](http://www.public.law.lv) (aplūkots 2008.gada 28.janvārī), Satversmes tiesas 2008.gada 17.janvāra spriedums lietā Nr. 2007-11-03,

<sup>6</sup> Satversmes tiesas 2004. gada 9. marta spriedums lietā Nr. 2003-16-05, Satversmes tiesas 2008.gada 17.janvāra spriedums lietā Nr. 2007-11-03,

Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 41.pantu, pašvaldības dome (padome) pieņem:

- 1) ārējos normatīvos aktus (saistošie noteikumi);
- 2) iekšējos normatīvos aktus (noteikumi, nolikumi, instrukcijas);
- 3) individuālos aktus (administratīvie akti un citi pārvaldes lēmumi);
- 4) citus lēmumus.

Visi iepriekšminētie minētie pašvaldības lēmumu veidi ir pārvaldes akti. Pārvaldes akti savukārt iedalās individuālajos un normatīvajos aktos<sup>7</sup>.

Atbilstoši Ministru kabineta 2004.gada 19.oktobra noteikumu Nr.883 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” 45.punktam, vietējās pašvaldības dome (padome) apstiprina vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu un kā pašvaldības saistošos noteikumus izdod tā grafisko daļu un teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumus. Tātad teritorijas plānošanas procesa rezultāts – vietējās pašvaldības teritorijas plānojums pēc tā apstiprināšanas iegūst normatīvā akta statusu.

Pašvaldības ir valsts pārvaldes sistēmas sastāvdaļa un tādēļ uz pašvaldībām attiecas Valsts pārvaldes iekārtas likuma 48.pantā noteiktais iestādes pienākums īpaši pamatot pieņemtos lēmumus, ja tie neatbilst ievērojamas sabiedrības daļas viedoklim.

Valsts pārvaldes iekārtas likumā ir norādīta pārvaldes lēmuma definīcija, saskaņā ar kuru pārvaldes lēmums ir individuāls tiesību akts, kas vērsts uz tiesisku seku nodibināšanu, grozīšanu, konstatēšanu vai izbeigšanu valsts pārvaldes jomā. Pārvaldes lēmums regulē konkrētas publiski tiesiskas attiecības ar citu iestādi vai amatpersonu (rīkojums u.c.) vai privātpersonu (it īpaši — administratīvais akts). Iekšējs lēmums, kas dienesta vai darba attiecību ietvaros vērsts uz pārvaldes lēmuma sagatavošanu, procesuālo virzību vai citādu iestādes iekšējo darbību, nav pārvaldes lēmums. Tātad Valsts pārvaldes likumā noteiktais pienākums pamatot pieņemtos lēmumus attiecas tikai uz individuālajiem aktiem, tomēr Satversmes tiesas spriedums uzliek pašvaldībai par pienākumu pamatot arī tās pieņemto normatīvo aktu – saistošos noteikumus.

Saskaņā ar Ministru kabineta 2004.gada 19.oktobra noteikumu Nr.883 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” 22. punktu, vietējās pašvaldības teritorijas plānojumam ir šādas sastāvdaļas:

- 1) paskaidrojuma raksts;
- 2) grafiskā daļa;
- 3) teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi;
- 4) pārskats par vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma izstrādi.

Šo noteikumu 23.3.apakšpunkts savukārt nosaka, ka viena no paskaidrojuma raksta sastāvdaļām ir vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma risinājumu apraksts un pamatojums, savukārt pārskatā par vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma izstrādi ietilpst ziņojums par vērā ņemtajiem un noraidītajiem fizisko un juridisko personu priekšlikumiem un iebildumiem.

<sup>7</sup> Stucka A., Administratīvās tiesības, Rīga, Juridiskā koledža, 2005, 120. lpp.

Tādēļ pamatojums par sabiedrības ievērojamas daļas viedokļa neņemšanu vērā būtu iekļaujams teritorijas plānojuma paskaidrojuma rakstā, savukārt argumenti atsevišķu personu priekšlikumu neņemšanai vērā būtu norādāmi pārskatā par vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma izstrādi.

Strīdu gadījumā paskaidrojuma raksts un pārskats par vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma izstrādi varētu kalpot kā tiesību palīgavots. Tiesību palīgavoti ietver tiesību doktrīnu, judikatūru, normatīvo aktu sagatavošanas materiālus (piem., Saeimas stenogrammas) u.c. materiālus, kas paši par sevi nav vispārstaistoši, bet ir nepieciešami tiesību normu satura atklāšanai un taisnīga un lietderīga rezultāta sasniegšanai<sup>8</sup>.

Nav nozīmes apsvērt jautājumu par pamatojuma, kas argumentē sabiedrības ievērojamas daļas viedokļa neņemšanu vērā iekļaušanu šādos lēmumos:

1) lēmumā, ar kuru vietējās pašvaldības dome (padome) nosaka vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma redakciju par galīgo redakciju;

2) lēmumā, ar kuru vietējās pašvaldības dome (padome) apstiprina vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu un lemj par tā grafiskās daļas un teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumus izdošanu pašvaldības saistošo noteikumu veidā.

Šie un citi teritorijas plānošanas procesā pieņemtie lēmumi ir uzskatāmi par normatīvā akta procesā pieņemtajiem lēmumiem un līdzīgi kā administratīvā procesa gaitā pieņemtajiem starplēmumiem tiem nav galīgā noregulējuma rakstura un tie nevar tikt uzskatīti par administratīvajiem aktiem. Kā konsekvēnti atzīts administratīvo tiesu judikatūrā, galīgā noregulējuma raksturs ir viena no administratīvā akta pamatpazīmēm (sk., piemēram, 2006.gada 29.augusta Senāta nolēmumu SKA-0500-06, 2006.gada 15.marta nolēmumu lietā SKA-0123-06, 2006.gada 19.maija nolēmumu lietā SKA-0201-06 un 2006.gada 8.augusta nolēmumu lietā SKA - SKA-0396-06)<sup>9</sup>. Arī tiesu praksē ir bijuši gadījumi, kad Administratīvā tiesa ir atteikusies pieņemt personas pieteikumu par lēmumu, ko pašvaldība pieņēmusi teritorijas plānošanas procesā, uzskatot to par starplēmumu.<sup>10</sup> Turklāt Ministru kabineta 2004.gada 19.oktobra noteikumu Nr.883 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” neparedz šā lēmuma publicēšanu Latvijas Vēstnesī un vietējā laikrakstā, kā arī normatīvie akti vispār neparedz starplēmumu publicēšanu. Tā kā šis lēmums netiek publicēts, t.i. paziņots, nav nozīmes tajā iekļaut pamatojumu.

<sup>8</sup> Jelāgins J. Tiesību pamatavoti. Mūsdienu tiesību teorijas atziņas, Rakstu krājums prof. E. Melķiša redakcijā. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 1999, 63.-64. lpp

<sup>9</sup> Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments un Judikatūras nodaļa, Tiesu prakses vispārīgais jēdziens „Faktiskās rīcības jēdziens - pazīmes un interpretācija”, [www.at.gov.lv/fails.php?id=672](http://www.at.gov.lv/fails.php?id=672) (aplūkots 2007.gada 30.novembrī)

<sup>10</sup> Administratīvās rajona tiesas tiesneses 2005.gada 23.marta lēmums par atteikšanos pieņemt pieteikumu. Pieteikuma reģistrācijas Nr.4112.

### 3.2. Sabiedrības iesaistīšanas veidi

Tiesības un pienākums iesaistīt sabiedrību izriet no atklātības principa, saskaņā ar kuru teritorijas plānojums tiek izstrādāts, iesaistot sabiedrību un nodrošinot informācijas un lēmumu pieņemšanas atklātumu. Kā norādīts iepriekš, šis princips ir nostiprināts Teritorijas plānošanas likuma 3.panta 7.punktā. Lai nodrošinātu vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma sabiedrisko apspriešanu, Teritorijas plānošanas likuma 8.panta ceturrtā daļa nosaka šādus vietējās pašvaldības pienākumus:

1) publicēt laikrakstā “Latvijas Vēstnesis” un vietējā laikrakstā informāciju par šīs vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma un tā grozījumu izstrādes uzsākšanu, sabiedriskās apspriešanas kārtību, vietu un termiņiem, kur un kad var iepazīties ar šīs vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu un tā grozījumiem un iesniegt rakstveida priekšlikumus un atsauksmes;

2) organizēt sabiedrības līdzdalību šīs vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas procesā.

Lai arī teritorijas plānošana ir nepārtraukts process, kas ietver ne vien teritorijas plānojuma izstrādi un apstiprināšanu, bet arī informācijas analīzi par nepieciešamajiem turpmākajiem grozījumiem, sabiedrība tajā tiek iesaistīta tikai epizodiski. Turklāt sabiedrība parasti iesaistās tikai gadījumos, ja teritorijas plānojums aizskar šo personu intereses. Analizējot Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijā iesniegtos teritorijas plānojuma materiālus, var secināt, ka tikai daži personu iesniegumi ir saistīti ar visas sabiedrības kopējām interesēm. Diemžēl par efektīvākām līdzdalības formām kā iedzīvotāju tā nevalstisko organizāciju vidū tiek uzskatītas īslaicīgas un spontānas līdzdalības epizodes, piemēram protesti, kas pēc savas būtības ir pretrunā ilgstošām un konstruktīvām sadarbības formām, par kādu ir uzskatāma plānošana<sup>11</sup>.

Ministru kabineta 2004.gada 19.oktobra noteikumos Nr.883 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” ietvertais reglamentē tikai jautājumus, kas saistīti ar sabiedriskās apspriešanas kārtību, vietu un termiņiem, kā arī jautājumus, kas saistīti ar personu tiesībām iepazīties ar vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu un tā grozījumiem un iesniegt rakstveida priekšlikumus un atsauksmes (noteikumu III. nodaļa). Savukārt citus pašvaldības pienākumus sabiedrības līdzdalības organizēšanā, lai to iesaistītu vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas procesā, šie noteikumi nenosaka. Tādējādi pašvaldības vairumā gadījumu aprobežojas ar noteikumos noteikto prasību izpildi, kas, turklāt, bieži vien ir formāla, un neorganizē pilnvērtīgu sabiedrības līdzdalību pašvaldības teritorijas plānošanas procesā.

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 48.panta pirmā daļa paredz iestādes, t.sk. pašvaldības tiesības savā darbībā iesaistīt sabiedrības pārstāvjus (sabiedrisko organizāciju un citu organizētu grupu pārstāvjus, atsevišķas kompetentas

<sup>11</sup> Indriksone A. „Nevalstiskās organizācijas – pašvaldību partneri attīstības plānošanā”, <http://www.politika.lv/index.php?id=5704> (aplūkots 2007. gada 10. decembrī)

personas), iekļaujot viņus darba grupās, konsultatīvajās padomēs vai lūdzot sniegt atzinumus. Arī likuma „Par pašvaldībām” 61.pants paredz, ka atsevišķu pašvaldības funkciju pildīšanai pašvaldība var izveidot valdes, komisijas vai darba grupas, kas sastāvētu no domes (padomes) deputātiem un attiecīgās pašvaldības iedzīvotājiem. Tādējādi normatīvie akti paredz iespēju pašvaldībai teritorijas plānošanas funkcijas veikšanai izmantot arī citus sabiedrības iesaistīšanas veidus.

Jāatzīmē, ka pašvaldība teritorijas plānošanas procesā ir tiesīga iesaistīt ne tikai tās iedzīvotājus, bet arī personas, kas nav attiecīgās pašvaldības iedzīvotāji, piemēram ekspertus, kā arī nevalstiskās organizācijas. Tomēr pašvaldībai vienmēr būtu jāpatur prātā tās darbības mērķis – pašvaldības tiek veidotas un darbojas noteiktas teritorijas iedzīvotāju interesēs. Tādēļ pašvaldība nedrīkstētu ļauties atsevišķu personu vai organizāciju spiedienam un, neizvērtējot samērīguma apsvērumus, uzlikt pārmērīgus apgrūtinājumus pašvaldībā esošo zemes gabalu īpašniekiem. Piemēram, pašvaldībā vēršas persona, kas ir nolēmusi apbūvēt sev piederošu nekustamo īpašumu, bet pašvaldība teritorijas plānojumā ir iekļāvusi šo nekustamo īpašumu kā dabas pamatnes teritoriju, ko apbūvēt nedrīkst. Saskaņā ar Būvniecības likuma 11.panta otro daļu, zemes gabalu drīkst apbūvēt, ja tā apbūve nav pretrunā ar teritorijas plānojumu un detālpilānojumu. Tātad, ja paredzētā apbūve ir pretrunā ar teritorijas plānojumu, būvvaldei likums nepiešķir rīcības brīvību un tai ir jāpieņem personai nelabvēlīgs obligātais administratīvais akts. Kā uzskata E.Levits, likumdevējs, pieņemot imperatīvo likuma noteikumu, samērīguma apsvērumus jau ir izdarījis. Arī likumdevējs ir saistīts ar samērīguma principu<sup>12</sup>. Arī pašvaldībai, lemjot aizliegumu apbūvēt šai personai piederošo zemes gabalu būtu jāizdara samērīguma apsvērumi un jāpārbauda, vai izvirzīto mērķi nav iespējams sasniegt ar līdzekļiem, kuri mazāk ierobežo personas tiesības vai tiesiskās intereses. Tomēr, ja pašvaldība samērīguma apsvērumus nav izdarījusi, pieņemtā lēmuma leģitimitāte ir apšaubāma.

### 3.2.1. Komisijas un darba grupas

Likuma „Par pašvaldībām” 61.panta otrā daļa nosaka, ka valžu, komisiju un darba grupu izveidošanas nepieciešamību nosaka atsevišķi likumi vai domes (padomes) lēmumi, un darbam tajās var pieaicināt speciālistus, kuriem par darbu maksā no pašvaldības ieņēmumiem. Sīkāku skaidrojumu par komisiju un darba grupu darba organizācijas atšķirībām likums „Par pašvaldībām” nesniedz. Šāds skaidrojums varētu būt E.Levita Pašvaldību likuma koncepcijā piedāvātās konkrēto pantu redakcijas, kas saskaņā ar koncepcijas autora domām varētu reglamentēt šos jautājumus.

<sup>12</sup> Levits E. Samērīguma princips un obligātais administratīvais akts, \ Jurista Vārds, 27.03.2007 Nr.13 (466)



Saskaņā ar augstākminēto koncepciju, komisija var pētīt problēmas, sagatavot jautājumus lēmuma pieņemšanai, sniegt ziņojumus, izstrādāt priekšlikumus un pildīt līdzīgus uzdevumus. Tā nevar pieņemt pārvaldes lēmumu. Komisijas veido atsevišķu pašvaldības kompetencē ietilpstošu jautājumu risināšanai. Savukārt darba grupas tiek veidotas atsevišķu vienreizēju uzdevumu veikšanai. Arī darba grupas var pētīt problēmas, sagatavot jautājumus lēmuma pieņemšanai, sniegt ziņojumus, izstrādāt priekšlikumus un pildīt līdzīgus uzdevumus, bet nevar pieņemt pārvaldes lēmumu. To galvenā atšķirība ir tāda, ka komisijas ir pastāvīgas, turpretim darba grupas veic noteiktu uzdevumu un beidz pastāvēt pēc tā izpildes.<sup>13</sup>

Tādējādi komisija ir izveidojama no pašvaldības administrācijas darbiniekiem, ekspertiem, nevalstisko organizāciju pārstāvjiem, pašvaldības iedzīvotājiem, un citām piemērotām personām un tā būtu institūcija, kas pastāvīgi nodarbotos ar teritorijas plānošanas jautājumiem. Tiešajā pārvaldē (Latvijas Republikas kā sākotnējās publiskās personas iestādes un amatpersonas) šāda veida institūcijas tiek sauktas par padomēm, piemēram, Nacionālās reģionālās attīstības padome, kas koordinē reģionālo attīstību, teritorijas plānošanu un zemes politiku. Saskaņā ar E.Levita Pašvaldību likuma koncepciju, komisija tiek pieskaitīta pie pašvaldības administrācijas<sup>14</sup>, tādēļ tai ir nepieciešams nolikums. Šāds nosacījums ir iekļauts likuma „Par pašvaldībām” 61.panta trešajā daļā, kas nosaka, ka valdes, komisijas un darba grupas darbojas saskaņā ar domes (padomes) apstiprinātajiem nolikumiem.

Jautājums par komisijas izveidi, kas pastāvīgi nodarbotos ar teritorijas plānošanas jautājumiem, ir cieši saistīts ar pašvaldību rīcībā esošajiem resursiem – laiku, zināšanām un naudu. Tomēr, ja tiek sasniegti konkrēti rezultāti, rodas labākas iespējas īstenot politiku un iedzīvotāji atsaucīgi un ar izpratni uztver izstrādāto, var uzskatīt, ka resursi ir izlietoti veiksmīgi<sup>15</sup>. Neapšaubāmi, ka šādas komisijas izveide nav pa spēkam vairumam mazo pašvaldību, tomēr jācer, ka pēc vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas, apvienošanās rezultātā būs izveidotas pašvaldības, kas varēs realizēt pilnvērtīgi tām nodotās autonomās funkcijas, t.sk. teritorijas plānošanu.

Darba grupas, atbilstoši E.Levita Pašvaldību likuma koncepcijai, ir pieskaitāmas pie pašvaldību administrācijas un tām ir nolikums<sup>16</sup>, ko apstiprina institūcija, kas darba grupu izveido. Arī likuma „Par pašvaldībām” 61.panta trešajā daļā ir iekļauts nosacījums par darba grupas darbību reglamentējošu nolikumu. Tiešajā pārvaldē, darba grupas tiek izveidotas ar Ministru prezidenta rīkojumu, kas ir individuālais akts, pretstatā pašvaldības domes (padomes) noteikumiem, kas ir iekšējais normatīvais akts.

<sup>13</sup> Levits E., Pašvaldību likuma koncepcija, [www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html](http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html) (aplūkots 2007.gada 1.decembrī)

<sup>14</sup> Levits E., Pašvaldību likuma koncepcija, [www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html](http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html) (apskatīts 2007.gada 1.decembrī)

<sup>15</sup> Grambergers M. Iedzīvotāji kā partneri, ESAO, Rīga, 2003, 23.lpp

<sup>16</sup> Levits E., Pašvaldību likuma koncepcija, [www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html](http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html) (apskatīts 2007.gada 1.decembrī)

Darba grupu sastāvs ir līdzīgs kā komisijām un tās sastāv no pašvaldības administrācijas darbiniekiem, ekspertiem, nevalstisko organizāciju pārstāvjiem, pašvaldības iedzīvotājiem un citām piemērotām personām, tikai to darbība nav pastāvīga. Tādēļ darba grupas veido noteikta mērķa sasniegšanai vai problēmas izpētei. Piemēram, darba grupa var tikt izveidota konkrētas teritorijas attīstības turpmākai izpētei.

Nebūtu vēlams, ka personas vai nevalstiskās organizācijas par līdzdalību komisiju un darba grupu darbā saņemtu atlīdzību, jo šāds princips ir pretrunā ar sabiedrības līdzdalības jēgu. Šādā gadījumā personas dalība komisiju un darba grupu darbā vairāk līdzinātos algotam, nevis brīvprātīgam darbam.

### **3.2.2. Atzinumi un informācija**

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 48.panta pirmā daļa kā vienu no sabiedrības iesaistīšanas veidiem paredz arī iestādes tiesības lūgt sabiedriskajām organizācijām un citām organizētajām grupām, kā arī atsevišķām kompetentām personām sniegt atzinumus. Atzinumu sniegšanas kārtība, tāpat kā sabiedriskās apspriešanas kārtība, tiek reglamentēta Ministru kabineta 2004.gada 19.oktobra noteikumos Nr.883 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” t.i. tiek aptverti ar atzinumu sniegšanu saistītie jautājumi tikai pēc teritorijas plānojuma un tā grozījumu izstrādes uzsākšanas. Tomēr nepieciešamība saņemt sabiedriskās organizācijas, citas organizētās grupas atzinumu var izrietēt no teritorijas plānošanas procesā identificētajām problēmām, vai cita jautājuma, par ko ir nepieciešams eksperta, vai arī noteiktu personu pārstāvošas organizācijas viedoklis. Tāpat teritorijas plānošanas procesā var rasties nepieciešama saņemt arī informāciju. Pašvaldības tiesības izmantot šo sabiedrības iesaistīšanas formu arī pirms teritorijas plānojuma un tā grozījumu izstrādes uzsākšanas izriet no Valsts pārvaldes iekārtas likuma 48.panta pirmā daļas. Vienīgais Valsts pārvaldes iekārtas likumā izvirzītais nosacījums ir tāds, ka šai sadarbībai ir jābūt vērstai uz šā likuma mērķa sasniegšanu, t.i. demokrātiskas, tiesiskas, efektīvas, atklātas un sabiedrībai pieejamas valsts pārvaldes nodrošināšanu.

Pašvaldības un institūciju, kā arī pašvaldības un privātpersonu savstarpējo attiecību vispārējos nosacījumus Valsts pārvaldes iekārtas likums reglamentē atšķirīgi. Jautājumus, kas saistīti ar privātpersonu (sabiedrības) iesaistīšanu nosaka Valsts pārvaldes iekārtas - VI nodaļa „Sabiedrības līdzdalība valsts pārvaldē”, savukārt jautājumus, kas saistīti ar iestāžu sadarbību VII nodaļa „Sadarbība valsts pārvaldē”.

Sadarbības modelī „pašvaldības-privātpersonas”, privātpersonai ir tiesības iesaistīties pašvaldību darbā, izmantojot visas pašvaldības piedāvātās sadarbības formas, t.sk. darboties komisijās un darba grupās, kā arī sniegt atzinumus un informāciju. Tomēr šāda līdzdalība ir konsultatīva, bet nav saistoša pašvaldībai.

Turpretī sadarbības modelī „pašvaldības-iestādes” sadarbības forma ir sadarbības līgums, un šā līguma slēgšanas mērķis ir panākt vismaz vienas

līdzējas — publiskas personas kompetencē ietilpstoša pārvaldes uzdevuma efektīvāku veikšanu. Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1.pantu, publiska persona ir Latvijas Republika kā sākotnējā publisko tiesību juridiskā persona un atvasinātas publiskas personas. Ievērojot Valsts pārvaldes iekārtas likuma 61.panta otro daļu, sadarbības līgumu publiskas personas vārdā slēdz tās orgāns vai piekritīga iestāde. Tātad šāds sadarbības līgums ir jāslēdz pašvaldības domei (padomei) kā pašvaldības orgānam ar attiecīgo iestādi.

Uz Valsts pārvaldes iekārtas likuma VII nodaļā paredzēto sadarbību kā procesu, kas valsts pārvaldes iestādēm palīdz efektīvāk veikt savas funkcijas un uzdevumus ir norādījusi arī Satversmes tiesa<sup>17</sup>

### **3.2.3. Publiskās apspriešanas**

Sabiedriskā apspriešana ir visdetalizētāk reglamentētā sabiedrības iesaistīšanas forma. Tomēr no sabiedriskās apspriešanas, kas tiek organizēta, lai izpildītu Ministru kabineta 2004.gada 19.oktobra noteikumos Nr.883 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” noteiktās teritorijas plānojuma spēkā stāšanās prasības, būtu nošķiramas tās sabiedriskās apspriešanas, kuru rīkošana no obligāts nosacījums teritorijas plānojuma leģitimitātei un kuras varētu organizēt pirms lēmuma par teritorijas plānojuma izstrādāšanu pieņemšanas. Šādas sabiedriskās apspriešanas varētu nosaukt par konsultatīvajām aptaujām.

#### **3.2.3.1. Sabiedriskās apspriešanas**

Ministru kabineta 2004.gada 19.oktobra noteikumos Nr.883 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi” noteiktās sabiedriskā apspriešanas ir obligāts priekšnoteikums teritorijas plānojuma leģitimitātei. Tādēļ pašvaldībai teritorijas plānojuma izstrādes gaitā obligāti ir jāizmanto vismaz šis sabiedrības iesaistīšanas veids.

Sabiedriskā apspriešana atšķirībā no konsultatīvās aptaujas, kad noskaidro tikai vietējo iedzīvotāju viedokli, ir tas sabiedrības iesaistīšanas veids, kad pašvaldībai ir jāuzklausa ne vien vietējo iedzīvotāju, bet arī visas sabiedrības viedoklis.

Saskaņā ar Noteikumu 10.punktu, vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma sabiedriskās apspriešanas pirmo posmu organizē, uzsākot tā izstrādi, otro posmu – pēc pirmās redakcijas izstrādes. Savukārt 10.<sup>1</sup> punkts nosaka, ka vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma grozījumu, detalplānojuma un tā grozījumu sabiedrisko apspriešanu organizē pēc pirmās redakcijas izstrādes. Tādējādi noteikumi paredz, ka pašvaldības teritorijas plānojums, ja tas tiek izstrādāts no jauna, ir apspriežams vismaz divās sabiedriskajās apspriešanās, savukārt teritorijas plānojuma grozījumi – tikai vienā. Kā uzskata I.Čepāne pēc

<sup>17</sup> Satversmes tiesas 2008.gada 17.janvāra spriedums lietā Nr. 2007-11-03, Satversmes 2007.gada 21.decembra spriedums lietā Nr. 2007-12-03.

pašreizējā tiesiskā regulējuma pašvaldībām stingri būs jāseko, lai minētajos gadījumos nepieļautu būtiskus procesuālus pārkāpumus. Pretējā gadījumā, konstatējot cēloņsakarību starp procesuālo pārkāpumu un citāda lēmuma iespējamību, ko izraisījusi, piemēram, sabiedriskās apspriešanas formāla esamība vai stratēģiskā novērtējuma trūkums likuma "Par ietekmes uz vidi novērtējumu" 4. un 4.1. pantā paredzētajos gadījumos, varētu būt apdraudēta attiecīgā teritorijas plānojuma leģitimitāte<sup>18</sup>.

### 3.2.3.2. Konsultatīvās aptaujas

Teritorijas plānošanas procesā ir svarīgi noskaidrot pašvaldības iedzīvotāju, tās teritorijā darbojošos uzņēmumu un nevalstisko organizāciju viedokli par to prioritātēm un šo viedokli salīdzināt ar pašvaldības skatījumu par turpmāko teritorijas attīstību. Likuma „Par pašvaldībām” 61.<sup>1</sup> panta pirmā daļa nosaka, ka konsultatīvos nolūkos pēc pašvaldības iedzīvotāju, domes (padomes) vai tās priekšsēdētāja iniciatīvas, pamatojoties uz domes (padomes) lēmumu, var organizēt publisko apspriešanu par pašvaldības autonomās kompetences jautājumiem. Savukārt šā panta otrās daļas 2.punkts nosaka, ka publiskā apspriešana jārīko par pašvaldības attīstības programmu un teritorijas plānojumu. Konsultācijām, kā sabiedrības iesaistīšanas modelim ir raksturīgs augstāks intensitātes līmenis nekā vienkāršai informācijas izplatīšanai, un tās var sniegt vērtīgu ieguldījumu kā plānošanas, tā arī plāna īstenošanas posmā<sup>19</sup>. Tādēļ nepieciešams nodalīt pašvaldības pienākumu organizēt sabiedrisko apspriešanu, kas tiek rīkota pēc teritorijas plānojuma un tā grozījumu izstrādes uzsākšanas no publiskās apspriešanas, kas varētu tikt organizēta pirms teritorijas plānojuma un tā grozījumu izstrādes uzsākšanas.

Nepieciešamība rīkot konsultatīvo aptauju izriet no iespējamiem gadījumiem, kad vēl nav uzsākta teritorijas plānojuma un tā grozījumu izstrāde, bet, piemēram, teritorijas plānošanas procesā ir identificēta problēma, kurai ir iespējami vairāki risinājumi un ir nepieciešams noskaidrot sabiedrības viedokli, lai turpinātu darbu pie turpmākās problēmas izpētes.

E.Levits Pašvaldību likuma koncepcijā ir norādījis, ka iedzīvotāju konsultatīvās aptaujas rīkošanas kārtību ir jānosaka ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem<sup>20</sup>. Ņemot vērā to, ka normatīvie akti jautājumus, kas saistīti ar konsultatīvās aptaujas rīkošanu nereglamentē, aktuāls ir jautājums par šī jautājuma regulēšanu ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem un līdz ar to pašvaldības šo saistošo noteikumu izdošanas pilnvarojumu. Lai gan likuma „Par pašvaldībām” 43.panta trešā daļa nosaka, ka dome (padome) var pieņemt saistošos noteikumus arī, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju un

<sup>18</sup> Čepāne I. „Teritorijas plānošanas aktuālās tiesiskās problēmas” // Jurista Vārds 04.12.2007 Nr.49 (502)

<sup>19</sup> Indriksone A. „Nevalstiskās organizācijas – pašvaldību partneri attīstības plānošanā”, <http://www.politika.lv/index.php?id=5704> (aplūkots 2007. gada 10. decembrī)

<sup>20</sup> Levits E., Pašvaldību likuma koncepcija, [www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html](http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html) (aplūkots 2007.gada 1.decembrī)

brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, t.i. arī, lai nodrošinātu teritorijas plānošanas funkcijas izpildi, saistošo noteikumu izdošana, pamatojoties uz šo normu, ir diskutabla. Tādēļ pašvaldība, organizējot konsultatīvo aptauju, varētu pēc analogijas izmantot Noteikumos reglamentēto kārtību, kādā tiek rīkota sabiedriskā apspriešana. Šādā gadījumā ir nepieciešama publikācija vietējā laikrakstā, jānosaka vietu un termiņus, kur un kad var iepazīties ar izvirzīto jautājumu, kā arī kārtību, kādā var iesniegt priekšlikumus un atsauksmes. Atšķirībā no sabiedriskās apspriešanas, prasība, kas paredz publicēt informāciju par konsultatīvās aptaujas rīkošanu nebūtu publicējama izdevumā Latvijas Vēstnesis, jo konsultatīvās aptaujas mērķis ir noskaidrot tieši vietējo iedzīvotāju un uzņēmumu, kā arī vietējo nevalstisko organizāciju viedokli. To sabiedrisko organizāciju un citu organizētu grupu pārstāvju viedokli, kuras nav uzskatāmas par vietējām, var noskaidrot ar citu iesaistīšanas veidu – lūgumu sniegt atzinumu, ja tas ir nepieciešams.

## Izmantoto avotu saraksts

- Briede J. Administratīvais process un cilvēktiesības, [http://www.law.lv/admproc/jautrite\\_briede\\_administrativais.htm](http://www.law.lv/admproc/jautrite_briede_administrativais.htm)
- Čepāne I., Statkus S., Pašvaldības teritorijas plānojums kā nekustamā īpašumu tiesību ierobežojums, Jurista vārds, 25.10.2005., Nr.3(358)
- Čepāne I., Teritorijas plānošanas aktuālās tiesiskās problēmas” // Jurista Vārds 04.12.2007 Nr.49 (502)
- Grambergers M. Iedzīvotāji kā partneri, ESAO, Rīga, 2003,
- Indriksone A. Nevalstiskās organizācijas – pašvaldību partneri attīstības plānošanā”, <http://www.politika.lv/index.php?id=5704>
- Jelāgins J. Tiesību pamatavoti. Mūsdienu tiesību teorijas atziņas, Rakstu krājums prof. E. Melķiņa redakcijā. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 1999, 63.-64. lpp
- Levits E., Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra un pamatjēdzieni, Jaunā pārvalde., 2002.Nr.1(31).
- Levits E. Samērīguma princips un obligātais administratīvais akts, \\ Jurista Vārds, 27.03.2007 Nr.13 (466)
- Levits E., Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, Latvijas Vēstnesis, 26.05.2002. Nr.95
- Levits E., Pašvaldību likuma koncepcija, [www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html](http://www.public.law.lv/ptilevicpasvaldiba.html)
- Levits E. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitīmācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati // Likums un Tiesības, 4. sējums, 2002, Nr. 9(37,).
- Meiere S. Teritorijas plānošana kā vides aizsardzību nodrošināošs līdzeklis: tiesiskais regulējums un ar to saistītās problēmas // Latvijas Universitātes Zinātniskie raksti. 2003, 657. sēj. Juridiskā zinātne,
- Stucka A., Administratīvās tiesības, Rīga, Juridiskā koledža, 2005, 120. lpp.
- Satversmes tiesas 2004. gada 30.janvāra spriedums lietā Nr.2003-20-01
- Satversmes tiesas 2004. gada 9.marta spriedums lietā Nr.2003-16-05
- Satversmes tiesas 2007. gada 27.aprīļa spriedums lietā Nr. 2006-38-03
- Satversmes tiesas 2007. gada 28. novembra lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-16-03
- Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments un Judikatūras nodaļa, Tiesu prakses vispārīnājums „Faktiskās rīcības jēdziens - pazīmes un interpretācija”, [www.at.gov.lv/fails.php?id=672](http://www.at.gov.lv/fails.php?id=672)
- Administratīvās rajona tiesas tiesneses 2005.gada 23.marta lēmums par atteikšanos pieņemt pieteikumu. Pieteikuma reģistrācijas Nr.4112
- Daugmales pagasta teritorijas plānojums 2007.-2019.gadiem, Reģionālās attīstības un pašvaldību ministrijas materiāli
- Smiltenes pagasta teritorijas plānojums 207.-2019., Reģionālās attīstības un pašvaldību ministrijas materiāli
- Sakas novada Sakas pagasta teritorijas plānojums, Reģionālās attīstības un pašvaldību ministrijas materiāli
- Likumprojekts „Apgrūtināto teritoriju informācijas sistēmas likums”, <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=30305116>
- Likumprojekts „Vietējo pašvaldību likums”
- Latvijas Republikas Satversme, Latvijas Vēstnesis Nr.43 01.07.1993.
- Teritorijas plānošanas likums, Latvijas Vēstnesis Nr.88 12.06.2002,

Teritorijas attīstības plānošanas likums, Latvijas Vēstnesis 30.10.1998. Nr.322/325  
Administratīvā procesa likums, Latvijas Vēstnesis Nr.164 14.11.2001.  
Valsts pārvaldes iekārtas likums, Latvijas Vēstnesis Nr.94 21.06.2002.  
Par pašvaldībām, Latvijas Vēstnesis Nr.61 24.05.1994.  
Būvniecības likums, Latvijas Vēstnesis Nr.131 30.08.1995.  
Aizsargjoslu likums, Latvijas Vēstnesis Nr.56/57 25.02.1997.  
Likums „Par likumu un citu Saeimas, Valsts prezidenta un Ministru kabineta pieņemto aktu izsludināšanas, publicēšanas, spēkā stāšanās kārtību un spēkā esamību”, Latvijas Vēstnesis Nr.72 18.06.1994.  
Ministru kabineta 2004.gada 19.oktobra noteikumi Nr.883 „Vietējās pašvaldības teritorijas plānošanas noteikumi”, Latvijas Vēstnesis Nr.174 03.11.2004.  
Ministru kabineta 1998.gada 29.decembra noteikumi Nr.502 „Aizsargjoslu ap kapsētām noteikšanas metodika”, Latvijas Vēstnesis Nr.1 05.01.1999.  
Ministru kabineta 2004.gada 13.janvāra noteikumus Nr.34 "Vietējo pašvaldību teritorijas plānojuma noteikumi", Latvijas Vēstnesis, 2004, Nr.16.  
Ministru kabineta 2000.gada 5.decembra noteikumi Nr.423 "Noteikumi par teritorijas plānojumiem", Latvijas Vēstnesis 08.12.2000. Nr.446/447  
Ministru kabineta 1998.gada 24.februāra noteikumi Nr.62 "Noteikumi par teritoriju plānojumiem", Latvijas Vēstnesis 26.02.1998. Nr.51/52  
Ministru kabineta 1994.gada 6.septembra noteikumi Nr.194 "Teritoriālpļānošanas noteikumi", Latvijas Vēstnesis 27.09.1994. Nr.113.  
Ministru kabineta 2002.gada 12.marta noteikumi Nr.111 „Ministru kabineta kārtības rullis”, Latvijas Vēstnesis Nr.42 15.03.2002.