

Koncepcija sagatavota Norvēģijas finanšu instrumenta 2009. - 2014. gada perioda programmas „Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm” projekta Nr. 4.3-24/NFI/INP-003 "Latvijas īpaši aizsargājamo dabas teritoriju integrācija teritorijas plānojumā" ietvaros



**Koncepcija īpaši aizsargājamo dabas teritoriju dabas
aizsardzības plānu integrēšanas iespējām pašvaldību
teritorijas attīstības plānošanas dokumentos
Gala redakcija**

Pasūtītājs: Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija

**Izstrādātājs: SIA “Estonian, Latvian & Lithuanian Environment”
sadarbībā ar zvērinātu advokātu biroju “COBALT”**

Rīga, 2016. gada aprīlis



INSPIRING
ENVIRONMENT

C O B A L T

SATURA RĀDĪTĀJS

IEVADS	1
1. NORMATĪVĀ REGULĒJUMA RADĪTO PROBLĒMU IZVĒRTĒJUMS	6
1.1. Konstitucionālais ietvars	6
1.2. Spēkā esošā tiesiskā regulējuma kopsavilkums un tā radītās problēmas	8
1.3. Citu konstatēto problēmu izvērtējums	10
1.3.1. Terminoloģija teritorijas plānošanas un dabas aizsardzības normatīvajos aktos	10
1.3.2. ĪADT klasifikācija un funkcionālo zonu noteikšanas problēma	11
1.3.3. Apsaimniekošanas pasākumu izstrāde	14
1.3.4. Dabas aizsardzības plānu komplicētais saturs	14
1.3.5. Sasaistes trūkums ar teritorijas plānošanas dokumentiem	20
1.3.6. Dabas aizsardzības plānu izstrādes procedūras problēmas	22
1.3.7. Dabas aizsardzības plānu finansējuma problēma	25
2. JURIDISKI PAMATOTU KONCEPTUĀLI IESPĒJAMO PROBLĒMU RISINĀJUMU VARIANTI UN TO IZVĒRTĒJUMS	28
2.1. Plāns – tematiskais plānojums	28
2.2. Plāns – ārējais normatīvais akts	29
2.3. Plāns – vispārīgais administratīvais akts	30
2.4. Piedāvāto variantu salīdzinājums	33
3. PRIEKŠLIKUMI DABAS AIZSARDZĪBAS PLĀNU SATURISKAJAM UN IZSTRĀDES PROCEDŪRAS UZLABOJUMAM	36
3.1. Priekšlikumi dabas aizsardzības plānu saturiskajam uzlabojumam	36
3.2. DP integrēšanas iespējas pašvaldību plānošanas dokumentos	37
3.3. Dabas aizsardzības plānu izstrādes procedūras uzlabošana	41
4. CITI ASPEKTI, KAS JĀŅEM VĒRĀ IEVIEŠAMĀS SISTĒMAS IETVAROS	44
4.1. Zemes īpašnieka informēšanas pienākums	44
4.2. Vadlīniju izstrāde funkcionālā zonējuma noteikšanai	45
4.3. Šobrīd spēkā esošo IAIN un likumu statuss pēc jaunās sistēmas ieviešanas	46
4.4. Skaidrības un juridiskās tehnikas prasības attiecībā uz dabas aizsardzības plānu	46
4.5. Likumā ietveramās kolīziju normas attiecībā uz dabas aizsardzības plānu	47
4.6. Dabas aizsardzības plāna sasaiste ar Teritorijas plānošanas noteikumiem	47
5. PRIEKŠLIKUMI DABAS AIZSARDZĪBAS NORMATĪVO AKTU GROZĪJUMIEM	48

6. IESPĒJAMĀS IETEKMES UZ VALSTS VAI PAŠVALDĪBAS BUDŽETU APRĒĶINS.....50

Lietotie saīsinājumi

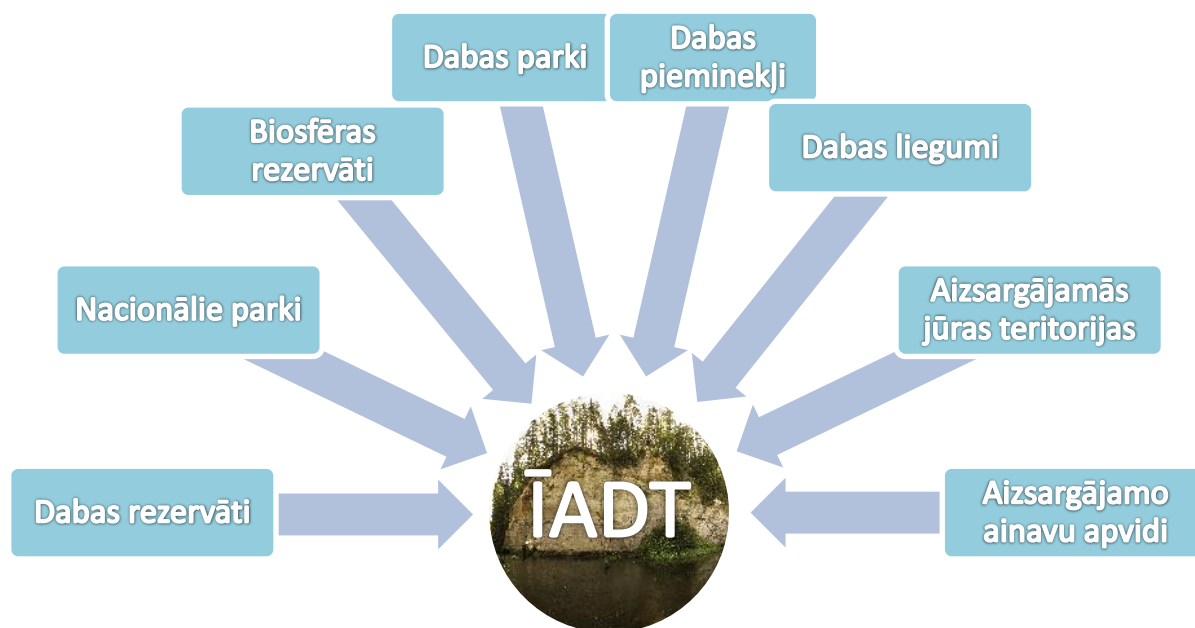
Biotopu Direktīva	Padomes Direktīva 92/43/EEK Par dabisko dzīvotņu, savvaļas faunas un floras aizsardzību (1992. gada 21. maijs)
DAP	Dabas aizsardzības pārvalde
DP	Dabas aizsardzības plāns
DP izstrādes noteikumi, MK noteikumi Nr.686	Ministru kabineta 2007. gada 9.oktobra noteikumi Nr.686 "Noteikumi par īpaši aizsargājamās dabas teritorijas dabas aizsardzības plāna saturu un izstrādes kārtību"
DU	Darba uzdevums dabas aizsardzības plāna izstrādei
IAIN	Individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi
IAS	Ilgspējīgas attīstības stratēģija
ĪADT	Īpaši aizsargājamā dabas teritorija
IVN	Ietekmes uz vidi novērtējums
Likums	Likums „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”
MK	Ministru kabinets
MK noteikumi Nr.240	2013. gada 30.aprīļa Ministru kabineta noteikumi Nr.240 “Vispārīgie teritorijas plānošanas, izmantošanas un apbūves noteikumi”
Satversme	Latvijas Republikas Satversme
TAPL	Teritorijas attīstības plānošanas likums
TIAN	Teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi
TIN	Teritorija ar īpašiem noteikumiem
TP	Teritorijas plānojums
UG	Uzraudzības grupa
VARAM	Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija
VPVB	Vides pārraudzības valsts birojs

IEVADS

Latvijas īpaši aizsargājamās dabas teritorijas (ĪADT) ir ģeogrāfiski noteiktas platības, kas atrodas valsts aizsardzībā. Tās izveidotas, lai aizsargātu un saglabātu bioloģisko daudzveidību – retas un tipiskas dabas ekosistēmas, retas un aizsargājamās augu un dzīvnieku sugas, to dzīvei atbilstošu vidi un biotopus, savdabīgas, skaistas un Latvijai raksturīgas ainavas, ģeoloģiskos un ģeomorfoloģiskos veidojumus, dendroloģiskos stādījumus un dižkokus, kā arī sabiedrības atpūtai un izglītošanai nozīmīgas vietas.

Latvijā kopā ir 683 īpaši aizsargājamās dabas teritorijas. Saskaņā ar Sugu un biotopu aizsardzības likumu Latvijā īpaši aizsargājamām sugām un biotopiem nosaka aizsardzību arī ārpus ĪADT, tajā skaitā veidojot mikroliegumus.

Katra ĪADT atbilst kādai no aizsargājamo dabas teritoriju kategorijām, kuras savstarpēji atšķiras ar teritorijas izveidošanas mērķiem, teritorijas platību un dažādu aizsardzības pakāpi – atļautajām un aizliegtajām darbībām. Latvijā ir astoņas aizsargājamo dabas teritoriju kategorijas (skat. 1. attēlu):



1. attēls. ĪADT kategorijas

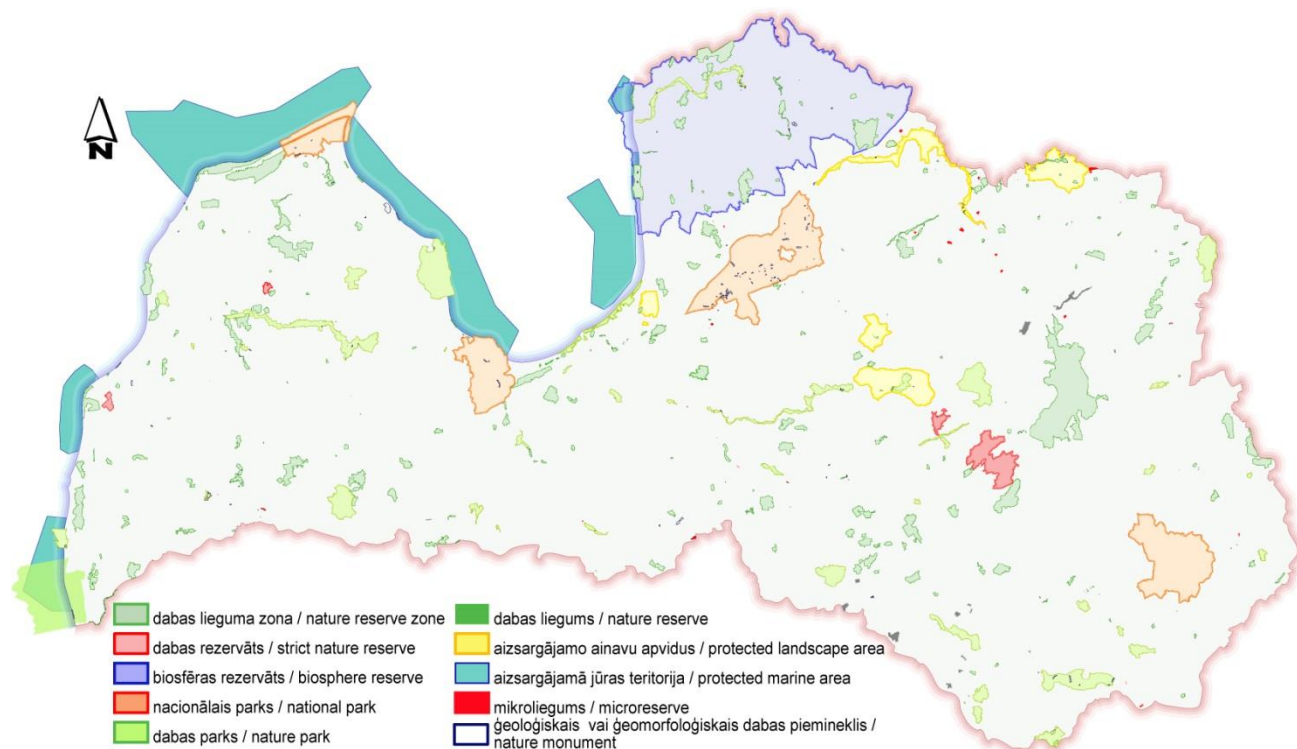
1. 4 nacionālie parki (Slīteres, Ķemeru, Gaujas un Rāznes), kas ir plaši apvidi, kur tiek aizsargātas dabas vērtības, ainaviskās vērtības un kultūrvēsturiskais mantojums, vienlaicīgi veicot zinātnisko izpēti, izglītošanu un atpūtas organizēšanu;
2. Ziemeļvidzemes biosfēras rezervāts - plaša teritorija, kurā starptautiski nozīmīgas dabas un ainaviskās vērtības tiek saglabātas, nodrošinot ilgtspējīgu sociālo un ekonomisko attīstību;
3. 42 dabas parki, kas sevī ietver noteiktu apvidu dabas un kultūrvēsturiskās vērtības (piemēram, Gaiziņkalns, Piejūra, Abavas senleja, Ogres ieleja, Daugavas

- loki, Talsu pauguraine); dabas parki ir piemēroti raksturīgās ainavas saglabāšanai, sabiedrības izglītošanai un atpūtai, bioloģiskās daudzveidības uzturēšanai;
4. 9 aizsargājamo ainavu apvidi (piemēram, Vecclaicene, Vestiena, Ziemeļgauja, Augšdaugava, Augšzeme), kas ir lielas teritorijas, kurās tiek aizsargāta īpaši skaista un daudzveidīga Latvijai raksturīga ainava un kultūrvide, kā arī aizsargājamo sugu, kuru dzīves vide aizņem plašu teritoriju, piemēram, tauriņu, dzīvotnes;
 5. 263 dabas liegumi – teritorijas, kurās aizsargā retas vai izzūdošas sugas vai biotopus, parasti cilvēku mazpārveidotas un saskaņoti apsaimniekotas platības;
 6. 4 dabas rezervāti – Teiču, Krustkalnu, Grīņu un Moricsalas, kas ir teritorijas ar gandrīz neskartu dabu, kur uzturēties drīkst tikai ar īpašām atļaujām zinātniskās izpētes vajadzībām, lai nodrošinātu dabas procesu netraucētu attīstību;
 7. 7 aizsargājamās jūras teritorijas – izveidotas īpaši aizsargājamo biotopu un īpaši aizsargājamo sugu dzīvotņu, kā arī migrējošo putnu nozīmīgu barošanās un ziemošanas vietu aizsardzībai;
 8. 355 dabas pieminekļi, kas ir atsevišķi, savrupi dabas vai cilvēku veidojumi: ģeoloģiskie un ģeomorfoloģiskie veidojumi, aizsargājamie koki (atbilstoši MK noteikumiem Nr. 264 "Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi" aizsargāti tiek visi koki, kas sasniedz noteikumos norādīto apkārtmēru/augstumu), dendroloģiskie stādījumi, alejas.

Kopš 2004. gada Latvijā ir izveidots Natura 2000 teritoriju tīkls, kurā ietilpst 333 Natura 2000 teritorijas – 4 dabas rezervāti, 4 nacionālie parki, 239 dabas liegumi, 37 dabas parki, 9 aizsargājamo ainavu apvidi, 7 aizsargājamās jūras teritorijas un 24 mikroliegumi. Sauszemes Natura 2000 teritorijas aizņem gandrīz 12% jeb 787 729 ha no Latvijas sauszemes platības. Teritoriju izveidošanas pamatnosacījums ir visā Eiropā retu un apdraudētu augu un dzīvnieku sugu un to dzīves vietu (biotopu) aizsardzība. Šādu sugu un biotopu saraksti ir iekļauti divās ES direktīvās – Putnu direktīvā¹ un Biotopu direktīvā², un to aizsardzība ir obligāta visām ES valstīm. No direktīvu sarakstos iekļautajām sugām un biotopiem Latvijā atrodamas un tiek aizsargātas 20 augu, 34 bezmugurkaulnieku, 29 zīdītāju, 3 rāpuļu, 11 abinieku, 13 zivju, 93 putnu sugas un 58 biotopu veidi. Natura 2000 teritoriju izveidei ir piemērojami kritēriji, starp kuriem ir ne tikai augstākminēto sugu sastopamība attiecīgajā teritorijā, bet arī šai teritorijai jābūt (vai tā varētu būt) nozīmīgai attiecīgo īpaši aizsargājamo biotopu veidu vai īpaši aizsargājamo sugu un to dzīvotņu turpmākajā aizsardzībā un saglabāšanā, kā arī citi kritēriji. Pilns kritēriju uzskaitījums ietverts Ministru kabineta noteikumos Nr. 199 "Eiropas nozīmes aizsargājamo dabas teritoriju (Natura 2000) izveidošanas kritēriji Latvijā".

¹ Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva 2009/147/EK (2009. gada 30. novembris) par savvaļas putnu aizsardzību

² Padomes direktīva 92/43/EEK (1992. gada 21. maijs) par dabisko dzīvotņu, savvaļas faunas un floras aizsardzību



2. attēls. Latvijas ĪADT aizsardzības kategorijas un teritoriju izvietojums

Latvijā ir 119 vietējās pašvaldības. Nacionālie parki, dabas liegumi, dabas parki un aizsargājamo ainavu apvidi, kuriem izstrādā dabas aizsardzības plānus (DP), skar 106 pašvaldības.³

ĪADT un to ārējās robežas apstiprina Saeima vai Ministru kabinets.

ĪADT izveidošanu, aizsardzību un apsaimniekošanu regulē Likums "Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām" (1993. gads) un tam pakārtotie Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr.264 "Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi".

Lai plānotu un nodrošinātu saskaņotu un pamatotu katras aizsargājamās dabas teritorijas aizsardzību un apsaimniekošanu, teritorijai izstrādā DP un individuālos aizsardzības un izmantošanas noteikumus (IAIN), ko apstiprina Ministru kabinets. Pašlaik DP ir izstrādāti 165 ĪADT, savukārt IAIN – 68 ĪADT (saskaņā ar informāciju, kas pieejama uz 2015. gada 20. oktobri). Tām teritorijām, kurām nav pieņemti IAIN, aizsardzību un apsaimniekošanu regulē Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr.264 "Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi".

³ Saskaņā ar OZOLS datiem, nacionālo parku, dabas liegumu, dabas parku un aizsargājamo ainavu apvidu nav Rēzeknes, Daugavpils, Jēkabpils un Valmieras pilsētās un Stopiņu, Jaunpils, Baldones, Ķekavas, Mālpils, Jaunpiebalgas, Cesvaines, Iecavas un Naukšēnu novados.

DP izstrāde Natura 2000 teritorijām ir noteikta arī starp Eiropas Savienības (ES) prioritātēm. Saskaņā ar Biotopu direktīvas 6(1) pantu:

“Attiecībā uz īpaši aizsargājamām dabas teritorijām dalībvalstis nosaka vajadzīgos aizsardzības pasākumus, attiecīgā gadījumā tajos iekļaujot atbilstīgus apsaimniekošanas plānus, kas izstrādāti īpaši šīm teritorijām vai iekļauti citos attīstības plānos, kā arī atbilstīgus normatīvus, administratīvus vai līgumiskus pasākumus, kuri atbilst šajās teritorijās sastopamo I pielikuma dabisko dzīvotņu veidu un II pielikuma sugu ekoloģiskajām prasībām.”

Direktīvas panta prasību ieviešanai Eiropas Komisija ir izstrādājusi vadlīnijas⁴, kurās uzskaitītas vairākas DP izstrādes priekšrocības, kā arī dalībvalstu prakse, tādējādi veicinot DP izstrādi. Plāniem galvenokārt jāsekmē labvēlīga ES nozīmes sugu un biotopu aizsardzības statusa nodrošināšana attiecīgajās ĪADT, kas arī ir starp galvenajiem augstākminētās direktīvas mērķiem. Saskaņā ar vadlīnijām direktīvas 6(1) panta prasību īstenošana var iekļaut arī “aktīvu” rīcību noteikšanu, apsaimniekošanas pasākumus, juridisku un administratīvu instrumentu izstrādi direktīvas mērķu sasniegšanai.

Koncepcija sagatavota Norvēģijas finanšu instrumenta 2009. - 2014. gada perioda programmas „Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm” projekta Nr. 4.3-24/NFI/INP-003 "Latvijas īpaši aizsargājamo dabas teritoriju integrācija teritorijas plānojumā" ietvaros – “Juridiski pamatotu konceptuālu risinājumu un vadlīniju dabas aizsardzības plānošanas procesa pilnveidošanai un sasaistei ar pašvaldību teritorijas attīstības plānošanu izstrāde un pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas speciālistu un vides vai dabas aizsardzības speciālistu apmācība”. Koncepcijas izstrādē tika ņemti vērā projekta Nr. 4.3-24/NFI/INP-003 “Latvijas īpaši aizsargājamo dabas teritoriju integrācija teritorijas plānojumā” ietvaros SIA “Grupa 93” izstrādātie materiāli, tostarp izvērtētas Koncepcijas 1. redakcijas izstrādē konstatētās problēmas, kā arī ņemot vērā izskanējušos priekšlikumus dažādu semināru un sanāksmju laikā.

Koncepcijas projekta izstrādes galvenie mērķi ir šādi:

1) Izstrādāt uz dabas aizsardzības un teritorijas attīstības plānošanas normatīvās bāzes un līdzšinējās prakses izvērtējuma balstītus konceptuālus risinājumus, jeb Koncepciju, īpaši aizsargājamo dabas teritoriju dabas aizsardzības plānu satura un izstrādes procesa pilnveidošanai un tajos iekļauto prasību integrēšanas iespējām pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos, kā arī sagatavot priekšlikumus normatīvā regulējuma pilnveidošanai.

⁴ Establishing Conservation Measures for Natura 2000 Sites. European Commission, 2014.

2) Izstrādāt Vadlīnijas ĪADT plānošanas procesa pilnveidošanai, kā arī ĪADT noteikto aprobežojumu integrēšanai vietējo pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos.

3) Veikt pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas speciālistu un vides vai dabas aizsardzības speciālistu interaktīvu praktisko apmācību par ĪADT plānošanas procesa pilnveidošanu, kā arī ĪADT dabas aizsardzības plānos iekļauto prasību integrēšanas iespējām pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentos, izmantojot izstrādāto Koncepciju un Vadlīnijas.

Turpmākajās nodaļās tiks izvērtētas esošās DP izstrādes sistēmas nepilnības un ieteikti vairāki potenciālie risinājumi DP sasaistes izveidei ar pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem, izvēloties un padziļināti izvērtējot piemērotāko variantu.

1. NORMATĪVĀ REGULĒJUMA RADĪTO PROBLĒMU IZVĒRTĒJUMS

1.1. Konstitucionālais ietvars

Satversme 115. pantā noteikts: “Valsts aizsargā ikviena tiesības dzīvot labvēlīgā vidē, sniedzot ziņas par vides stāvokli un rūpējoties par tās saglabāšanu un uzlabošanu.” Minētā tiesību normas, kā to atzinusi Satversmes tiesa, ne vien noteic personai tiesības uz labvēlīgu vidi, tostarp tiesības normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā iegūt vides informāciju un līdzdarboties ar vides izmantošanu saistītu lēmumu pieņemšanas procesā, bet arī uzliek par pienākumu publiskajām personām – gan valstij, gan pašvaldībai – nodrošināt minēto tiesību īstenošanu.⁵ Tāpat jāņem vērā, ka Satversmes 115. pantā vienlīdz nozīmīgi ir abi valsts pienākuma aspekti, proti, gan valsts pienākums rūpēties par vides stāvokļa saglabāšanu, gan pienākums uzlabot vides stāvokli. Arī Eiropas Savienības vides tiesībās pastāv princips, kas paredz dalībvalstīm pienākumu sasniegt pēc iespējas augstāku vides aizsardzības pakāpi un pienākumu nepārtraukti uzlabot esošo situāciju.⁶ Tiesības dzīvot labvēlīgā vidē citastarp ietver indivīda (personas) kā sabiedrības locekļa tiesības uz to, lai ikviena publiskā persona lēmumu, kas ir saistīts ar vides izmantošanu, pieņemtu un īstenotu efektīvas vides aizsardzības (pārvaldības) sistēmas ietvaros.⁷

Ilgtermiņa attīstība ir sabiedrības labklājības, vides un ekonomikas integrēta un līdzsvarota attīstība, kas apmierina iedzīvotāju pašreizējās sociālās un ekonomiskās vajadzības un nodrošina vides aizsardzības prasību ievērošanu, neapdraudot nākamo paaudžu vajadzību apmierināšanas iespējas, kā arī nodrošina bioloģiskās daudzveidības saglabāšanu. Likumdevējs uz vidi raugās no “antropocentriska” viedokļa, proti, kā uz cilvēka vidi, tādu vidi, kas nepieciešama cilvēka izdzīvošanai un vajadzību apmierināšanai.⁸ Satversmes tiesa jau norādījusi, ka mūsdienās efektīva vides aizsardzības sistēma nav iedomājama bez piesardzības principa ievērošanas.⁹

Tādējādi vides aizsardzības sistēma valstī kopumā tiek radīta sabiedrības interesēs. Dabas teritorijas aizsardzības un vides stāvokļa uzlabošanas nolūkā valstij ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums nodrošināt, ka vides aizsardzības prasības tiek ievērotas un sistēma kopumā ir efektīva. Tas pieļauj arī zināmu ierobežojumu noteikšanu zemesgabalu īpašniekiem, ja šādi ierobežojumi ir samērīgi. 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.¹⁰

Satversmes 105. pants paredz, ka ikvienam ir tiesības uz īpašumu, taču šo tiesību īstenošanai ir arī sociālas robežas, jo īpašumu nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības

⁵ Satversmes tiesas 2008.gada 17.janvāra spriedums lietā Nr.2007-11-03 10.

⁶ Satversmes tiesas 2007.gada 21.decembra spriedums lietā Nr. 2007-12-03.

⁷ Satversmes tiesas 2011.gada 12.maija sprieduma lietā Nr.2010-56-03 10.punkts.

⁸ Satversmes tiesas 2011.gada 24.februāra spriedums lietā Nr.2010-48-03 6.1. un 6.1.1.punkts.

⁹ Satversmes tiesas 2014.gada 9.oktobra sprieduma lietā Nr. 2013-19-03 18.1.punkts.

¹⁰ Augstākās tiesas Administratīvo lieto departamenta 2012.gada 7.decembra sprieduma lietā SKA–220/2012 11.punkts.

interesēm.¹¹ Tiesības uz īpašumu sevī ietver arī īpašnieka sociālo pienākumu pret sabiedrību – īpašumu nedrīkst izmantot pretēji sabiedrības interesēm. Satversmes 105. pantā noteiktās pamattiesības iespējams ierobežot, ne vien sašaurinot personas īpašuma tiesību apjomu, bet arī uzliekot personai noteiktus ar īpašumu saistītus pienākumus.¹²

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka viens no veidiem, kā īpašuma tiesības var ierobežot sabiedrības interesēs, ir teritorijas plānošana.¹³ Teritorijas plānojums ir dokuments, ar kuru normatīvajos aktos paredzētajā kārtībā var noteikt teritorijas izmantošanas un līdz ar to arī īpašuma tiesību ierobežojumus,¹⁴ taču vēršot tos vienīgi uz nākotni.¹⁵

Satversmes tiesas praksē ir secināts, ka zeme netiek uzskatīta tikai par privāto tiesību objektu, jo tā vienlaikus ir arī dabas resurss un dabas vides elements, kas mijiedarbojas un ir cieši saistīts ar citām dabas sastāvdaļām. Līdz ar to, mainoties sociālajiem un vides apstākļiem, tostarp pieaugot cilvēku skaitam un vides aizsardzības prasībām, īpašniekam piederošo zemes lietošanas tiesību apjomam ir tendence arvien samazināties.¹⁶

Interpretējot Satversmes 105. pantu, tiek atzīts, ka īpašniekiem var noteikt pienākumus viņu īpašumiem piegulošo teritoriju kopšanā un tīrīšanā, jo tas ir saprātīgs un ekonomiski pamatots risinājums, un tādējādi tiek veicināta sabiedrības labklājība un aizsargāta sabiedrības drošība.¹⁷ Pēc analogijas šo secinājumu var attiecināt arī uz īpašnieka pienākumiem, ja tam pieder īpašums, kura uzturēšana ir būtiska vides aizsardzībai, ja vien, lietojot Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumos lietotos vārdus, tas neuzliek visu “smagumu uz īpašnieka pleciem”.¹⁸ Nosakot, vai ir panākts taisnīgs līdzsvars starp sabiedrības interesēm un tiesībām uz īpašumu, tiek vērtētas procesuālās garantijas, it īpaši aizsardzības pakāpe pret valsts patvaļu.¹⁹

Satversmes tiesas pastāvīgajā judikatūrā ir atzīts, ka no Satversmes 105.panta izrietošās tiesības uz īpašumu var tikt ierobežotas, ja ierobežojumi ir attaisnojami, proti, ja tie ir noteikti saskaņā ar likumu, tiem ir leģitīms mērķis un tie ir samērīgi.²⁰ Proti, valsts var ierobežot personas īpašuma tiesības, kā arī citas Satversmē paredzētās tiesības, ja tam ir objektīvs un saprātīgs pamatojums. Par attaisnojamiem personas īpašuma tiesību ierobežojumiem var tikt atzīti ierobežojumi un pat proaktīvas rīcības pienākumi, ja to mērķis ir vides aizsardzība sabiedrības interesēs. Gadījumos, kad vides aizsardzības nolūkā zemes īpašniekam noteiktie ierobežojumi

¹¹ Satversmes tiesas 2011.gada 3.maija spriedums lietā Nr. 2010-54-03.

¹² Satversmes tiesas 2004.gada 21.maija spriedums lietā Nr. 2003-23-01.

¹³ Satversmes tiesas 2005.gada 14.decembra spriedums lietā Nr. 2005-10-03.

¹⁴ Turpat.

¹⁵ Turpat.

¹⁶ Satversmes tiesas 2011.gada 3.maija spriedums lietā Nr. 2010-54-03.

¹⁷ Satversmes tiesas 2014.gada 6.novembra sprieduma lietā Nr.2013-20-03 9.2. un 11.punkts.

¹⁸ ECT 2007.gada 6.septembra sprieduma lietā Skrzynski v. Poland 1.–24., 81.punkts.

¹⁹ ECT 2011.gada 29.novembra sprieduma lietā Barbara Wisniewska v. Poland 109.punkts.

²⁰ Satversmes tiesas 2008.gada 22.decembra spriedums lietā Nr. 2008-11-01, 2011. gada 20. maija spriedums lietā Nr.2010-70-01

vai pienākumi veikt proaktīvas darbības rada īpašniekam ievērojamu aizskārumu, var iestāties valsts atbildība jeb pienākums atlīdzināt zaudējumus.

Personai pienākas zaudējumu atlīdzība par īpašumam noteiktajiem ierobežojumiem, ja tie neatbilst Latvijā spēkā esošajām tiesību normām, tas ir, ja ierobežojumi ir pretrastiesiski. Jāņem vērā, ka personai pienākas atlīdzība arī par zaudējumiem, kas radīti ar tiesisku valsts pārvaldes rīcību, ja sabiedrības interešu aizsardzības dēļ indivīdam ir radies īpaši smags tiesību aizskārumš.

Tas nozīmē, ka personai var noteikt ar vides aizsardzību saistītus ierobežojumus, kā arī samērīgus pienākumus šīs teritorijas uzturēšanā. Kompensācija paredzama vienīgi īpašu smagu ierobežojumu (pienākumu) gadījumā. Satversmes tiesa nevienā spriedumā līdz šim nav uzlikusi pienākumu likumā paredzēt jaunu kompensāciju par kādu īpašuma tiesību ierobežojumu.

1.2. Spēkā esošā tiesiskā regulējuma kopsavilkums un tā radītās problēmas

Saskaņā ar Likuma 2. panta trešo daļu un 13. pantu aizsargājamās teritorijas iedala vairākās kategorijās, un atbilstoši šim iedalījumam tiek lemts par šādas teritorijas statusa noteikšanu, proti, dabas rezervātus, nacionālos parkus un biosfēras rezervātus izveido Saeima ar attiecīgu likumu, aizsargājamo ainavu apvidus, dabas liegumus, dabas parkus, aizsargājamās jūras teritorijas un dabas pieminekļus izveido Ministru kabinets, bet dabas liegumus, dabas parkus un dabas pieminekļus, kuri ir nozīmīgi dabas vai kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanai attiecīgās pašvaldības teritorijā, var arī izveidot pašvaldības. Eiropas nozīmes aizsargājamās dabas (*Natura 2000*) teritorijas noteiktas minētā likuma pirmajā pielikumā.

Vietējās pašvaldības teritorijas plānojumos attēlo aizsargājamo teritoriju un, ja ar MK noteikumiem pieņemti IAIN, tajos noteiktās ĪADT funkcionālo zonu robežas, bet nenosaka to, kas atļauts vai aizliegts attiecīgajās aizsargājamās teritorijas funkcionālajās zonās, dublējot IAIN prasības.

Likuma 16. pants noteic, ka Ministru kabinets nosaka vispārējos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus, kuros reglamentēti tajās pieļaujamo un aizliegto darbību veidi.

Likuma 18. pants paredz DP izstrādi, lai saskaņotu intereses un veiktu zinātnisku analīzi par konkrēto teritoriju un tai nosakāmā funkcionālā zonējuma pamatojumu, kā arī noteiktu vienotus visas teritorijas apsaimniekošanas pasākumus. DP ir svarīgākais instruments, lai identificētu nepieciešamos un samērīgos pasākumus vides interešu nodrošināšanai un to samērošanai ar īpašuma tiesību aizsardzību.

Pamatojoties uz DP, tiek izstrādāti IAIN, kurus reglamentē Ministru kabinets, vai pašvaldības izveidotas ĪADT gadījumā – pati pašvaldība. Likums nenoteic, ka attiecīgo noteikumu izstrādāšanas gaitā būtu obligāti jāņem vērā DP noteiktais.

Lai arī DP pēc satura un procesa atbilst teritorijas attīstības plānošanas dokumentam, to apstiprina par vides nozari atbildīgais ministrs (pašvaldības izveidotas ĪADT gadījumā – pati pašvaldība), tomēr tam nav saistoša spēka.

Praksē DP noteikto darbību aprobežojumu attiecīgajās zonās ietveršana Ministru kabineta noteikumos mēdz ilgt vairākus gadus, nereti izraugās citus risinājumus, nekā DP paredzēts. Turklāt īpašnieka intereses skar ne tikai pašvaldības teritorijas plānojums, bet gan vispārējie aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumi, gan IAIN, gan pašā DP noteiktais plašākais saturs, proti, ĪADT apsaimniekošanas pasākumu plāns.

DP izstrādes noteikumu II nodaļa noteic DP saturu. Saskaņā ar šo noteikumu 9. punktu DP ietver plašu informāciju par ĪADT:

- 1) vispārēju informāciju par aizsargājamo teritoriju, tostarp normatīvo aktu normas, kas attiecas uz teritoriju, teritorijas ģeogrāfisko rādītāju aprakstu, teritorijas sociālās un ekonomiskās situācijas aprakstu (9.3. punkts);
- 2) aizsargājamās teritorijas novērtējumu, tostarp, ietekmējošos faktorus un iespējamās draudus, ainavisko novērtējumu, biotopus un sugas, kā arī citas vērtības un to ietekmējošos faktorus (9.4. punkts);
- 3) informāciju par aizsargājamās teritorijas apsaimniekošanu, tostarp, apsaimniekošanas mērķus un veicamos apsaimniekošanas pasākumus (9.5. punkts);
- 4) priekšlikumus par nepieciešamajiem grozījumiem pašvaldības teritorijas plānojumā (9.6. punkts);
- 5) priekšlikumus par teritorijas IAIN projektu vai grozījumiem šajos noteikumos, ieteicamo funkcionālo zonējumu (9.7. punkts).

Tādējādi ir noteikts, ka DP ietver gan plašu vispārēju situācijas aprakstu, gan analīzes daļu, gan arī informāciju par veicamajiem ĪADT apsaimniekošanas pasākumiem. Vienlaikus atbilstoši Likuma 18. panta ceturtajai daļai DP ir tikai ieteikuma raksturs, proti, tas nav saistošs. Tāpat DP ir cieša sasaiste ar IAIN, jo tie aptver līdzīgu regulējamo jautājumu loku, taču DP un teritorijas IAIN tiek pieņemti dažādos procesos. Lai novērstu šādu situāciju, būtu jāapsver IAIN ietveršana DP. Šādā gadījumā būtu jāparedz, kuri DP ietvertie IAIN un apsaimniekošanas pasākumi ir saistoši privātpersonām un kuri vietējām pašvaldībām ņemami vērā, izstrādājot teritorijas attīstības plānošanas dokumentus.

Tādēļ izvērtējams, kādi tiesiskie risinājumi pieļauj DP ietvert gan aprakstošo un analīzes (secinājumu) daļu, gan arī saistošus izmantošanas noteikumus un apsaimniekošanas pasākumus.

Ievērojot minēto, lai uzlabotu šobrīd esošo situāciju, būtu apskatāmi šādi tiesiskie risinājumi:

1. DP apstiprina kā tematisko plānojumu (Ministru kabineta rīkojums), un kā tāds tas ir saistošs, sagatavojot un izdodot normatīvos aktus teritorijas attīstības plānošanas jomā;
2. DP apstiprina ar Ministru kabineta noteikumiem, personām tiesiskās sekas radošo daļu ietverot pamattekstā, bet pārējo – pielikumos;
3. DP apstiprina ar vispārīgo administratīvo aktu Ministru kabineta vai ministra līmenī.

Iespējamo tiesisko risinājumu izvērtēšana tika veikta, ievērojot šādus sasniedzamos mērķus:

- 1) mazināt administratīvo slogu:
 - a. samazinot atsevišķu dokumentu skaitu, kas regulē vienu jautājumu;
 - b. samazinot nepieciešamo laika patēriņu DP un IAIN apstiprināšanai;
 - c. novēršot iespējamās pretrunas starp DP un IAIN;
 - d. padarot vienkāršāku grozījumu izdarīšanu DP un IAIN;
- 2) Nodrošināt ietekmējamo personu līdzdalību;
- 3) Nemazināt ietekmējamo personu tiesiskās aizsardzības iespējas.

1.3. Citu konstatēto problēmu izvērtējums

Augstāk minētas pašreiz identificētās būtiskākās problēmas, kas izriet no esošā DP normatīvā regulējuma. Papildus tam ir identificējama virkne citu problēmu, kas saistītas ar pastāvošo kārtību – gan attiecībā uz ĪADT klasifikāciju un funkcionālo zonu noteikšanu, izmantoto terminoloģiju, apsaimniekošanas pasākumiem, DP saturu un izstrādes procedūru, kā arī pieejamo finansējumu. Turpmāk īsi analizētas augstākminētās problēmas.

1.3.1. Terminoloģija teritorijas plānošanas un dabas aizsardzības normatīvajos aktos

Likuma 18. pants paredz DP izstrādi, lai saskaņotu intereses un veiktu zinātnisku analīzi un pamatojumu par konkrēto teritoriju un tai nosakāmo funkcionālo zonējumu, kā arī noteiktu vienotus visas teritorijas apsaimniekošanas pasākumus. DP izstrādes noteikumi paredz tajā ietvert teritorijas funkcionālo zonējumu. Minēto normatīvo aktu izpratnē jēdziens “funkcionālais zonējums” ir attiecīga ierobežojumu režīma noteikšana ĪADT, to konkrēti paredz Likuma 19. panta otrā daļa, kas noteic, ka aizsargājamās teritorijas var iedalīt šādās funkcionālajās zonās: stingrā režīma, regulējamā režīma, dabas lieguma, dabas parka, ainavu aizsardzības un neitrālā zona.

TAPL 1. panta 3. punkts noteic, ka funkcionālais zonējums ir teritorijas iedalījums zonās, kurām ir atšķirīgas prasības atļautajai teritorijas izmantošanai un apbūvei. Funkcionālo zonējumu katrai teritorijai nosaka vietējās pašvaldības teritorijas plānojumā (TAPL 23. panta otrā daļa). Ministru kabineta 2013. gada 30. aprīļa

noteikumu Nr. 240 "Vispārīgie teritorijas plānošanas, izmantošanas un apbūves noteikumi" (Ministru kabineta (MK) noteikumi Nr. 240) 4. nodaļā tiek lietoti jēdzieni "funkcionālais zonējums" un "funkcionālā zona", lai parādītu un nodalītu dažādu teritoriju atšķirīgās funkcijas un pazīmes, un šajās zonās teritorijas plānojumos, lokālplānojumos vai detālplānojumos nosaka teritorijas atļautos izmantošanas veidus (sk., piemēram, 15. punktu). Teritorijas plānošanas noteikumu 17. punkts paredz šādas funkcionālās zonas: 17.1. savrupmāju apbūves teritorija (DzS); 17.2. mazstāvu dzīvojamās apbūves teritorija (DzM); 17.3. daudzstāvu dzīvojamās apbūves teritorija (DzD); 17.4. jauktas centra apbūves teritorija (JC); 17.5. publiskās apbūves teritorija (P); 17.6. rūpniecības apbūves teritorija (R); 17.7. transporta infrastruktūras teritorija (TR); 17.8. tehniskās apbūves teritorija (TA); 17.9. dabas un apstādījumu teritorija (DA); 17.10. mežu teritorija (M); 17.11. lauksaimniecības teritorija (L); 17.12. ūdeņu teritorija (Ū).

Ievērojot minēto, Likums un TAPL, kā arī uz šo likumu pamata izdotie normatīvie akti, paredz dažādu nozīmi jēdzienu "funkcionālais zonējums" un "funkcionālā zona". Lai novērstu pretrunas minētajos normatīvajos aktos, būtu jāveic grozījumi Likumā un DP izstrādes noteikumos, paredzot citu jēdzienu (piemēram, "pārvaldības zonas" "aizsardzības zonas"), kas apzīmētu attiecīga ierobežojumu režīma noteikšanu ĪADT.

1.3.2. ĪADT klasifikācija un funkcionālo zonu noteikšanas problēma

Atbilstoši ĪADT likuma 2. panta otrajai daļai aizsargājamās teritorijas ir ģeogrāfiski noteiktas platības, kas atrodas īpašā valsts aizsardzībā saskaņā ar kompetentu valsts varas un pārvaldes institūciju lēmumu un tiek izveidotas, aizsargātas un apsaimniekotas nolūkā:

- 1) aizsargāt un saglabāt dabas daudzveidību (retas un tipiskas dabas ekosistēmas, aizsargājamo sugu dzīves vidi, savdabīgas, skaistas un Latvijai raksturīgas ainavas, ģeoloģiskos un ģeomorfoloģiskos veidojumus utt.);
- 2) nodrošināt zinātniskos pētījumus un vides pārraudzību;
- 3) saglabāt sabiedrības atpūtai, izglītošanai un audzināšanai nozīmīgas teritorijas.

Saskaņā ar ĪADT likuma 2. panta trešo daļu visas ĪADT tiek iedalītās zemāk norādītajās kategorijās (detalizētāk aprakstītas koncepcijas ievadā).

Papildus augstākminētajām ĪADT kategorijām jāmin arī mikroliegumi, kas, lai gan nav uzskatāmi par ĪADT, ir būtiskas teritorijas sugu un biotopu aizsardzībai. Atbilstoši Sugu un biotopu aizsardzības likuma 1. panta 3. punktam mikroliegums ir teritorija, ko nosaka, lai nodrošinātu īpaši aizsargājamās sugas vai biotopa aizsardzību ārpus īpaši aizsargājamām dabas teritorijām, kā arī īpaši aizsargājamās dabas teritorijās, ja kāda no funkcionālajām zonām to nenodrošina. Pēc savas būtības mikroliegums ir arī ĪADT veids tikai salīdzinoši nelielā teritorijā. Savukārt ap mikroliegumu var tikt noteikta buferzona, kas var aizņemt diezgan ievērojamu platību, piemēram, ap medņu mikroliegumu var tikt noteikta buferzona līdz 500 ha.

ĪADT un mikroliegumiem ir atšķirīga izveidošanas kārtība. ĪADT funkcionālo zonu priekšlikums tiek sniegts DP izstrādes laikā, kas ir diezgan sarežģīta procedūra, kas nodrošina sabiedrības līdzdalību. Savukārt mikroliegums tiek izveidots ar DAP, Valsts meža dienesta vai Zemkopības ministrijas lēmumu, kas ir administratīvais akts. Par mikrolieguma izveidošanu tiek informēti zemes īpašnieki, uz kuru zemes tiek ierosināts izveidot mikroliegumu. Atbildīgā institūcija pēc tam, kad saņemti eksperta vai, ja nepieciešams, cita speciālista ieteikumi, kas atbalsta mikrolieguma izveidošanu, nosūta tās rīcībā esošo izveidojamo mikroliegumu raksturojošo informāciju pašvaldībai un zemes īpašniekam vai, ja tāda nav, nomniekam un tiesiskajam valdītājam, kura īpašumā tiek plānota mikrolieguma izveidošana. Pašvaldība un zemes īpašnieks vai, ja tāda nav, nomnieks vai tiesiskais valdītājs sniedz atbildīgajai institūcijai viedokli par mikrolieguma izveidošanas priekšlikumu (par mikrolieguma izveidošanas pamatotību, aizņemto platību, atrašanās vietu). Atbildīgā institūcija, pieņemot lēmumu par mikrolieguma izveidošanu, izvērtē pašvaldības un zemes īpašnieka vai, ja tāda nav, nomnieka vai tiesiskā valdītāja viedokli un sabiedrībai nozīmīgas sociālās un ekonomiskās intereses.

MK noteikumos Nr. 936 "Dabas aizsardzības noteikumi meža apsaimniekošanā" tiek paredzēts, ka līdz Valsts meža dienesta lēmuma pieņemšanai par mikrolieguma izveidošanu (vai īpaši aizsargājama meža iecirkņa statusa atcelšanu) vai līdz atkārtotas meža inventarizācijas veikšanai, tiek saglabāti dažādi Meža valsts reģistrā reģistrēti īpaši aizsargājami meža iecirkņi, kam saskaņā ar citiem normatīvajiem aktiem nav noteikti noteikumos noteiktie vai stingrāki aprobežojumi (piemēram, medņu riestu meži, aizsargājami dabas parki, aizsargājami meža biotopi, dižkoku audzes, u.c.). Tas nodrošina, ka, kamēr netiek pieņemts lēmums par mikrolieguma izveidi, tiek saglabātas dabas vērtības attiecīgajās teritorijās.

Vienlaikus šī kārtība ir attiecināma tikai uz tādām teritorijām, kuras ir reģistrētas Meža valsts reģistrā kā īpaši aizsargājami meža iecirkņi. Būtu diskutējams jautājums, vai līdzīga procedūra būtu piemērojama ĪADT DP izstrādes laikā, līdz zonējuma un IAIN apstiprināšanai. Praktiski, DP izstrādes laikā pastāv iespēja, ka zemes īpašnieks nocērt mežu, zinot, ka sagaidāmi stingrāki ierobežojumi. Ievērojot minēto, būtu ieteicams Likumā paredzēt kārtību, kas ļautu Valsts meža dienestam uz laiku ierobežot darbības teritorijās, kurās DP izstrādes laikā tiek konstatēta vajadzība noteikt nekavējošus pasākumus dzīvotņu un biotopu aizsardzībai. Termiņu, kura laikā Valsts meža dienests var noteikt pagaidu ierobežojumus, nevajadzētu paredzēt ilgāku par vienu gadu. Citādi varētu tikt uzskatīts, ka īpašuma tiesību ierobežojums ir nesamērīgs. Priekšlikums attiecīgiem grozījumiem Likumā ietverts koncepcijas 5. nodaļā.

Pastāv problēma ar pašvaldību ĪADT izveidošanas kārtību, kura ļoti nepilnīgi atrunāta ĪADT likuma 13. panta trešajā un piektajā daļā. Paredzēts, ka pašvaldības var izveidot dabas liegumus, dabas parkus un dabas pieminekļus. Noteikts, ka pašvaldība pēc tam, kad tā ir pieņēmusi saistošos noteikumus par aizsargājamās teritorijas izveidošanu, informē zemes īpašnieku par īpašuma tiesību aprobežojumiem. Lai pašvaldības ĪADT izveidošanas procedūras ietvaros nodrošinātu sabiedrības

līdzdalību, tā ir jāietver teritorijas attīstības plānošanas procesā, tas ir, ĪADT ir jāizveido pašvaldības teritorijas plānojuma vai tā grozījumu izstrādes ietvaros.

Atbilstoši Likuma 19. pantam ĪADT var iedalīt šādās funkcionālajās zonās:

- 1) stingrā režīma (dabas rezervāta);
- 2) regulējamā režīma;
- 3) dabas lieguma;
- 4) dabas parka;
- 5) ainavu aizsardzības zona;
- 6) neitrālā zona;
- 7) kultūrvēsturiskā zona (nacionālajos parkos);
- 8) sezonas liegumi.

Aizsargājamās jūras teritorijās nosaka neitrālo zonu. Aizsargājamās jūras teritorijās noteiktie ierobežojumi neattiecas uz neitrālo zonu, turklāt neitrālajā zonā netiek noteikti nekādi ierobežojumi attiecībā uz kuģu satiksmi un kuģošanas drošību tajā.

Saskaņā ar Likuma 19. pantu aizsargājamo teritoriju funkcionālās zonas nosaka, ņemot vērā īpaši aizsargājamo sugu un biotopu labvēlīga aizsardzības statusa nodrošināšanas vajadzības, kā arī līdzšinējo saimniecisko darbību un tās ietekmi.

Analizējot ekspertu aptaujās un VARAM sanāksmēs izskanējušo viedokli, saistībā ar funkcionālo zonējumu identificētas šādas būtiskākās problēmas:

- 1) funkcionālais zonējums bieži netiek noteikts atbilstoši zonas funkcijai (piemēram, ainavu zonai būtu tiešām jābūt vērtīgo ainavu zonai, nevis vieglāku nosacījumu piemērošanas teritorijai);
- 2) DP noteiktais funkcionālais zonējums nav saistošs bez IAIN izstrādes;
- 3) nav noteikti ĪADT funkcionālo zonu noteikšanas kritēriji un vadlīnijas (šobrīd ļoti bieži zonējums dublē biotopu kartējumu un ainavu vai dabas parka zonas tiek izmantotas ierobežojumu mīkstināšanai, kā arī eksperti izmanto dažādas pieejas zonu noteikšanai, ko ietekmē arī apstākļi, ka valstī nav noteiktas sugu un biotopu aizsardzības prioritātes un ir nepilnīgi sugu un biotopu kartēšanas un monitoringa dati);
- 4) funkcionālā zona pēc savas būtības ir atšķirīgu noteikumu zona (vairāk par terminu skat. 1.3.1. sadaļā).

Ja TP tā ir zona, kas parāda konkrētās teritorijas atļauto izmantošanu, tad DP tās ir zonas, kas nošķir atšķirīgas aizsardzības un izmantošanas prasības.

1.3.3. Apsaimniekošanas pasākumu izstrāde

Šobrīd DP izstrādes procedūrā piedāvātie apsaimniekošanas pasākumi pārsvarā tiek iedalīti:

- 1) Administratīvo un organizatorisko mērķu pasākumi;
- 2) Dabas vērtību aizsardzības un apsaimniekošanas mērķu pasākumi;
- 3) Sabiedrības informēšanas un izglītošanas mērķu pasākumi;
- 4) Rekreatīvas un tūrisma attīstības mērķu pasākumi;
- 5) Aizsargājamo sugu un biotopu monitoringa mērķu pasākumi.

Šajā klasifikācijā varētu iekļaut arī uz ainavu kopšanu un kultūrvēsturisko vērtību saglabāšanu vērstos specifiskos pasākumus. Tāpat 5. grupā varētu iekļaut arī sugu un biotopu izpētes pasākumus.

Pasākumiem tiek piešķirtas izpildes prioritātes no I (dabas vērtību aizsardzības nodrošināšanai būtiskākie pasākumi, piemēram, IAIN apstiprināšana, ES prioritāro biotopu apsaimniekošana) līdz IV (dabas vērtību aizsardzībai mazāk būtiski pasākumi, piemēram, robežzīmju izvietošana). Jāatzīmē, ka pasākumu prioritizēšana šobrīd ir formāla un praktiskajā dzīvē tai ir maza nozīme. Apsaimniekošanas pasākumus turpmāk var iedalīt prioritārajos (obligātajos) – pie nosacījuma, ja DP tiek apstiprināts kā saistošs dokuments – un ieteicamajos, meklējot instrumentus, kas sekmētu to ieviešanu.

Šobrīd MK noteikumos Nr.686 tiek paredzēts, ka apsaimniekošanas pasākumiem jānorāda arī pasākumu potenciālais izpildītājs un paredzamās izmaksas. Kamēr DP ir rekomendējošs raksturs, iekļauto apsaimniekošanas pasākumu saraksts ir vērtējams kā maksimālais “vēlmju saraksts”, jo tā īstenošana nav obligāta. Papildus, nav iespējams norādīt izmaksas visiem pasākumiem, piemēram, administratīvajam pasākumam “ĪADT robežu precizēšana” vai tūrisma un rekreācijas pasākumam “skatu torņa izbūve” izmaksas nosakāmas tehniskā projekta izstrādes laikā.

1.3.4. Dabas aizsardzības plānu komplicētais saturs

Šobrīd DP saturu nosaka DP MK noteikumi Nr.686 “Noteikumi par īpaši aizsargājamās dabas teritorijas dabas aizsardzības plāna saturu un izstrādes kārtību. Jāatzīmē, ka šobrīd izstrādājamo 15 DP (DP tiek izstrādāti projekta „Latvijas īpaši aizsargājamo dabas teritoriju integrācija teritorijas plānojumā”) saturs ir vēl plašāks, nekā tas ir noteikts MK noteikumos Nr.686, jo Tehniskajā specifikācijā tika iekļauti vairāki darba uzdevumi, kuri šobrīd ir ārpus MK noteikumu Nr. 686 prasībām. Piemēram, specifiskas tabulas par īpaši aizsargājamām sugām un biotopiem, kā arī par apsaimniekošanas pasākumiem, kuru aizpildīšana ir ļoti laikietilpīga, jo tiek prasīta ļoti detalizēta un uz inventarizācijas datiem balstīta informācija.

Koncepcijas izstrādes laikā notika vairākas sanāksmes VARAM, kā arī tika aptaujāti vairāki speciālisti²¹, kuriem ir pieredze DP izstrādes procesā. Koncepcija tika prezentētā seminārā „Kā padarīt dabas aizsardzības plānu juridiski saistošu?”, kurš notika 2015. gada 9. decembrī Rīgā, kā arī 5 reģionālajos apmācību semināros, kuri notika 2016. gada martā. Sanāksmēs, semināros un aptaujās dominēja viedoklis, ka šobrīd DP ir saturiski ļoti plašs un komplicēts dokuments un būtiski jāmaina DP struktūra. Galvenais secinājums, ka DP jābūt vienkārši lasāmam dokumentam, kurš satur vispārīgu informāciju par ĪADT, nosaka zonējumu un apsaimniekošanas pasākumus, un specifiskajai informācijai par sugām un biotopiem, kuru iesniedz DAP, ir jābūt noformētai atsevišķi.

1. tabulā sniegta DP satura analīze, norādot, kuras nodaļas nav nepieciešamas un kuras nodaļas būtu atstājamas kādā no sējumiem, ņemot vērā, ka DP varētu tikt sadalīts vismaz 3 sējumos: Saistošā daļa (1. sējums) – Zonējums un IAIN, 2. sējums – Paskaidrojuma raksts un 3. sējums – specifiskā informācija par sugām un biotopiem. Sējumu secību var arī mainīt.

²¹ Notika intervijas ar šādiem speciālistiem: Ērika Kļaviņa (projekts LIFE – NAT); Ilze Circene un Ilmārs Bodnieks (SIA Metrum); Dabas fonda pārstāvi Leldi Engēli; tāpat elektroniski komentāri tika saņemti no Dabas fonda pārstāvēm Valdas Baroniņas un Lienes Salmiņas; DU pārstāvjiem Ulda Valaiņa un Jolantas Bāras.

1. tabula. DP satura analīze atbilstoši nodaļu iekļaušanai dažādos sējumos

	DP nodaļas atbilstoši MK noteikumiem Nr. 686	Piezīmes, komentāri
1.	Kopsavilkums, iekļaujot: 9.2.1. karti, kurā norādīta aizsargājamās teritorijas atrašanās vieta; 9.2.2. aizsargājamās teritorijas izveidošanas mērķu un paredzamo apsaimniekošanas pasākumu īsu aprakstu; 9.2.3. aizsargājamās teritorijas ieteicamā zonējuma (ja tāds paredzēts) īsu aprakstu; 9.2.4. aizsargājamās teritorijas aizsardzības un apsaimniekošanas ilgtermiņa un īstermiņa mērķus;	<i>Kopsavilkums var būt un arī nebūt, diskutējams</i>
2.	9.3. Aizsargājamās teritorijas aprakstu, norādot: 9.3.1. vispārēju informāciju par aizsargājamo teritoriju: 9.3.1.1. atrašanās vieta, ģeogrāfiskās koordinātas, platība; 9.3.1.2. aizsargājamās teritorijas zemes lietošanas veidu raksturojums un zemes īpašuma formu apraksts; 9.3.1.3. plānošanas reģiona teritorijas plānojuma prasības teritorijas izmantošanai, pašvaldību teritoriju plānojumos noteiktā esošā un plānotā vai atļautā teritorijas izmantošana; 9.3.1.4. esošais funkcionālais zonējums; 9.3.1.5. aizsardzības un apsaimniekošanas īsa vēsture; 9.3.1.6. kultūrvēsturiskais raksturojums; 9.3.1.7. valsts un pašvaldības institūciju funkcijas un atbildība aizsargājamā teritorijā; 9.3.2. normatīvo aktu normas, kas tieši attiecas uz konkrēto aizsargājamo teritoriju, tai skaitā pašvaldību saistošos noteikumus, kuri attiecas uz aizsargājamo teritoriju; 9.3.3. īsu aizsargājamās teritorijas fiziski ģeogrāfisko raksturojumu (klimate, ģeoloģija, ģeomorfoloģija, hidroloģija, augsne); 9.3.4. aizsargājamās teritorijas sociālās un ekonomiskās	Varētu vispār atteikties no šādas informācijas iekļaušanas DP: 9.3.1.3. plānošanas reģiona teritorijas plānojuma prasības teritorijas izmantošanai, pašvaldību teritoriju plānojumos noteiktā esošā un plānotā vai atļautā teritorijas izmantošana <i>(to var aprakstīt nedaudz tikai kontekstā ar priekšlikumu izstrādi teritorijas attīstības un plānošanas dokumentiem);</i> 9.3.1.7. valsts un pašvaldības institūciju funkcijas un atbildība aizsargājamā teritorijā; 9.3.2. normatīvo aktu normas, 9.3.4. aizsargājamās teritorijas sociālās un ekonomiskās situācijas aprakstu; 9.3.4.1. iedzīvotāji (pastāvīgie iedzīvotāji, zemes īpašnieki, kuri pastāvīgi nedzīvo aizsargājamā teritorijā, apmeklētāji), apdzīvotās vietas, nodarbinātība;) <i>(informācija ir pieejama tikai novadu griezumā nevis par konkrēto ĪADT)</i> 9.3.3. īsu aizsargājamās teritorijas fiziski ģeogrāfisko raksturojumu (ģeoloģija, ģeomorfoloģija, hidroloģija, augsne); <i>Tikai tik daudz, cik attiecas uz ĪADT teritorijā ievērojamiem dabas apstākļiem utt.:</i>

	DP nodaļas atbilstoši MK noteikumiem Nr. 686	Piezīmes, komentāri
	situācijas aprakstu: 9.3.4.1. iedzīvotāji (pastāvīgie iedzīvotāji, zemes īpašnieki, kuri pastāvīgi nedzīvo aizsargājamā teritorijā, apmeklētāji), apdzīvotās vietas, nodarbinātība; 9.3.4.2. pašreizējā un paredzamā antropogēnā slodze uz aizsargājamo teritoriju; 9.3.4.3. aizsargājamās teritorijas izmantošanas veidi	
4.	9.4. aizsargājamās teritorijas novērtējumu, sniedzot šādu informāciju: 9.4.1. aizsargājamā teritorija kā vienota dabas aizsardzības vērtība un faktori, kas to ietekmē, tai skaitā iespējamo draudu izvērtējums; 9.4.2. ainaviskais novērtējums (estētiskajā, ekoloģiskajā, sociāl-ekonomiskajā aspektā, kā arī pozitīvo un negatīvo ietekmju analīze aizsargājamā teritorijā esošai ainavai kopumā); 9.4.3. biotopi, dabas aizsardzību regulējošajos normatīvajos aktos un Latvijai saistošajos starptautiskajos līgumos un konvencijās minētie īpaši aizsargājamie biotopi (norādot kodu), to sociālekonomiskā vērtība un ietekmējošie faktori, vienlaikus norādot to aizsardzības līmeni Latvijas mērogā; 9.4.4. sugas, dabas aizsardzību regulējošajos normatīvajos aktos un Latvijai saistošajos starptautiskajos līgumos un konvencijās minētās īpaši aizsargājamās augu, sēņu un dzīvnieku sugas, to sociālekonomiskā vērtība un sugas ietekmējošie faktori, vienlaikus norādot to aizsardzības līmeni Latvijas mērogā; 9.4.5. citas vērtības aizsargājamajā teritorijā un tās ietekmējošie faktori; 9.4.6. aizsargājamās teritorijas vērtību apkopojums un pretnostatījums (plānā minēto biotopu un sugu	DAP vajadzētu precizēt, kuras sugu un biotopu tabulas ir nepieciešamas.

	DP nodaļas atbilstoši MK noteikumiem Nr. 686	Piezīmes, komentāri
	bioloģiskais, ekoloģiskais un sociālekonomiskais novērtējums, pozitīvo un negatīvo ietekmju analīze teritorijai kopumā);	
5	9.5. informāciju par aizsargājamās teritorijas apsaimniekošanu: 9.5.1. aizsargājamās teritorijas apsaimniekošanas ilgtermiņa un īstermiņa mērķi plānā noteiktajam apsaimniekošanas periodam; 9.5.2. apsaimniekošanas pasākumi, atsevišķi norādot: 9.5.2.1. pasākuma nosaukumu; 9.5.2.2. pasākuma aprakstu (norādot precīzu vietu, platību, darbu izpildes prioritāti); 9.5.2.3. pasākuma nepieciešamības pamatojumu; 9.5.2.4. pasākuma izpildes veidu vēlamā rezultāta sasniegšanai (piemēram, nozaru speciālista ieteikumi, norādījumi); 9.5.2.5. izpildes termiņu; 9.5.2.6. iespējamo izpildītāju; 9.5.2.7. nepieciešamo finansējumu (ja to iespējams noteikt); 9.5.2.8. iespējamo vai ieteicamo finansētāju; 9.5.2.9. izpildes indikatorus un ieteikumus monitoringa veikšanai	Vajadzētu atteikties no: 9.5.2.7. nepieciešamo finansējumu (ja to iespējams noteikt); 9.5.2.6. iespējamo izpildītāju 9.5.2.8. iespējamo vai ieteicamo finansētāju
6.	9.6. priekšlikumus par nepieciešamajiem grozījumiem pašvaldības teritorijas plānojumā;	Nodaļa būtu jāsauc " <i>Priekšlikumi Pašvaldību teritorijas attīstības un plānošanas dokumentiem</i> " vai arī " <i>Priekšlikumi DP nosacījumu integrēšanai</i> "
7.	9.7. priekšlikumus par aizsargājamās teritorijas individuālo aizsardzības un izmantošanas noteikumu projektu vai grozījumiem individuālajos aizsardzības un izmantošanas noteikumos, ieteicamo teritorijas funkcionālo zonējumu (ja tāds nepieciešams), kā arī priekšlikumus par grozījumiem funkcionālajā zonējumā. Priekšlikumam par	Iekļaujama saistošajā daļā

	DP nodaļas atbilstoši MK noteikumiem Nr. 686	Piezīmes, komentāri
	aizsargājamās teritorijas funkcionālās zonas režīma maiņu vai aizsargājamās teritorijas kategorijas maiņu pievieno zinātnisko pamatojumu;	
	10. Grafiskā daļa	
8.	10.1. zemes lietošanas veidu karte uz topogrāfijas pamata (ja ir atbilstoša informācija, var izmantot pašvaldību teritoriju plānojumu karti (esošā teritorijas izmantošana))	Nav nepieciešama šāda karte, jo zemes lietošanas veidi ir noteikti zemes robežplānos, pašvaldības TP šāda informācija netiek atspoguļota
9.	10.2. zemes īpašuma formu (valsts īpašums, pašvaldības īpašums, privātipašums) karte	Šī informācija ir nepieciešama DP izstrādātājiem, lai noteiktu apsaimniekošanas pasākumus, līdz ar to šāda kartoshēma varētu būt
10.	10.3. dabas vērtību karte (piemēram, sugu atradnes, biotopu atrašanās vietas, kultūrvēsturiskie objekti, dabas pieminekļi)	Iespējams, papīra formātā vispār nav vajadzīga 1:10 000 vai 1:15.000 mērogā, varbūt jānodod tikai ģeodatatubāzes slānis.
11.	10.4. apsaimniekošanas pasākumu karte (piemēram, pļavu pļaušana, krūmu ciršana);	<i>Detalizētu (1:10 000) karti varētu sagatavot tikai ģeodatatubāzes slāņa veidā pēc OZOLS izstrādātās pasākumu klasifikācijas</i>
12.	10.5. esošo un plānoto tūrisma infrastruktūras elementu karte (piemēram, takas, stāvlaukumi, skatu torņi)	Objektus var arī parādīt uz kartes, kurā ir attēlots funkcionālais zonējums. <i>Detalizētu (1:10 000) karti vajag tikai ģeodatatubāzes slāņa veidā pēc OZOLS izstrādātās pasākumu klasifikācijas</i>
13.	10.6. funkcionālo zonu karte, kurai pievienots funkcionālo zonu robežu apraksts un sastāvs (robežpunktu koordinātas, meža kvartālu un nogabalu, kā arī zemes īpašumu uzskaitījums, norādot kadastra apzīmējumu numurus), pievieno arī atsauci ar norādi par izmantojamo datu aktualitāti	Saistošā karte, kura būtu jāapstiprina kopā ar 1. sējumu. Robežu apraksts ar koordinātēm tiktu iekļauts ģeodatatubāzē.

Vadlīnijās dabas aizsardzības plānošanas procesa pilnveidošanai un sasaistei ar pašvaldību teritorijas attīstības plānošanu 3. tabulā tiek aprakstīta DP iekļaujamā informācija (pa sējumiem), saskaņā ar rekomendējamajiem grozījumiem normatīvo aktu prasībās par DP saturu.

1.3.5. Sasaistes trūkums ar teritorijas plānošanas dokumentiem

Pašreizējā DP saturā tiek iekļauta sadaļa “Priekšlikumi par nepieciešamajiem grozījumiem pašvaldības teritorijas plānojumā” vai “Ieteikumi pašvaldību teritorijas plānojumiem”, kuras tālāka īstenošana Plānošanas dokumentos nav regulēta un nenotiek, īpaši ņemot vērā to, ka DP ir ieteikuma raksturs un tā izstrāde nenotiek vienlaicīgi ar TP izstrādi.

Līdzšinējā teritorijas attīstības plānošanas praksē pašvaldību ilgtspējīgas attīstības stratēģiju (IAS) telpiskajās perspektīvās tiek shematiski attēlotas ĪADT. Savukārt pašvaldību teritorijas plānojumu (TP) grafiskajās daļās – funkcionālā zonējuma (iepriekš – plānotās (atļautās) izmantošanas) kartēs ar mēroga noteiktību 1: 10 000 attēlotas ĪADT teritoriju robežas un objekti, gadījumos, kad kā MK noteikumi ir apstiprināti ĪADT individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi, TP ir arī noteiktas ĪADT funkcionālo zonu robežas. Vairumā gadījumos teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumos (TIAN) tiek vispārīgi norādīts, ka šie noteikumi ĪADT un kultūras pieminekļu teritorijās “piemērojami tiktāl, ciktāl tie nav pretrunā ar īpaši aizsargājamo dabas teritoriju un kultūras pieminekļu aizsardzību un izmantošanu reglamentējošajiem normatīvajiem aktiem.” Vai arī TIAN ir nosacījums, ka “vispārējo aizsardzības un izmantošanas kārtību, pieļaujamos un aizliegtos darbības veidus īpaši aizsargājamajās dabas teritorijās (arī dabas pieminekļos) un mikroliegumos nosaka regulējošie normatīvie akti un dabas aizsardzības plānos noteiktie apsaimniekošanas pasākumi teritoriju dabas vērtību saglabāšanai, uzskaitot konkrētas ĪADT teritorijas un objektus.” Šajās situācijās ir jāmeklē dabas aizsardzības normatīvajos aktos vai DP, kādi nosacījumi un aprobežojumi pastāv konkrētajā teritorijā papildus TP noteiktajiem.

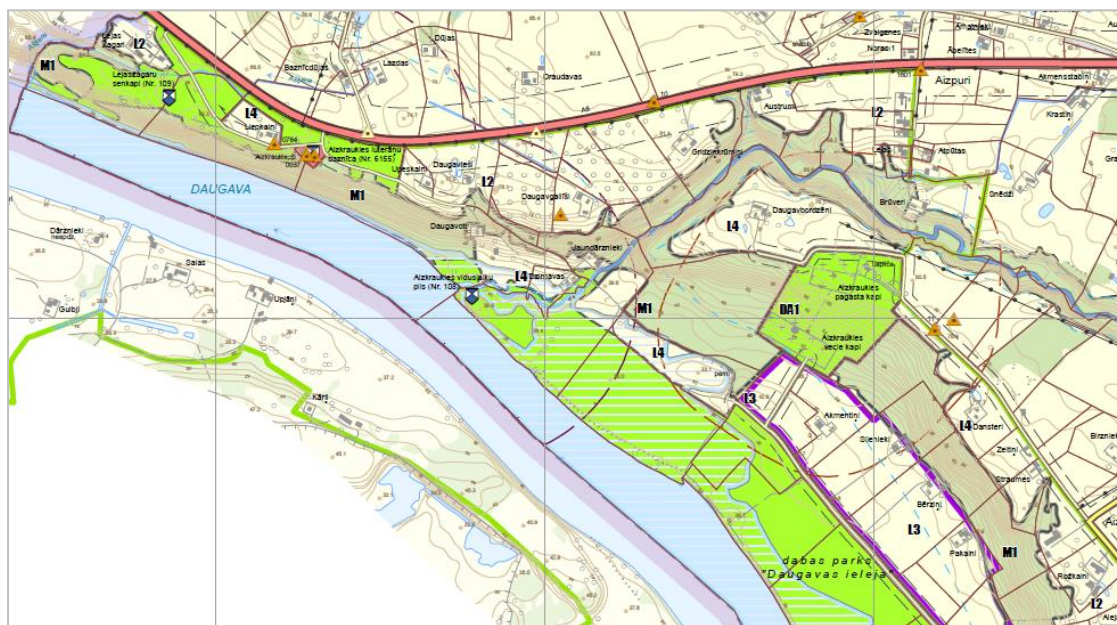
Ņemot vērā DP rekomendējošo nozīmi, pašreiz aktualizēts jautājums par DP plānoto apsaimniekošanas pasākumu (arī prasību), tostarp tā funkcionālo zonu, iekļaušanu pašvaldību plānošanas dokumentos, īpaši TP.

Kā piemērs atzīmējams 2013. gadā Latvijas – Lietuvas pārrobežu sadarbības projekta “Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju Zemgalē un Ziemeļlietuvā apsaimniekošanas uzlabošana, radot ilgtspējīgu pamatu dabas teritoriju saudzīgai apsaimniekošanai un dabas vērtību saglabāšanai (ProtectedAreas)” ietvaros (projekts Nr.LLIV-316) izstrādātais Pilotprojekts, kura izstrādes laikā tika mēģināts integrēt DP un teritorijas plānojuma TP izstrādes procesu un minēto dokumentu saturu, vienlaikus izstrādājot DP un TP, pašreiz spēkā esošā normatīvā regulējuma ietvaros. Šāds projekts īstenots, Aizkraukles novada pašvaldībai sadarbībā ar SIA “Metrum” paralēli TP izstrādājot jaunu dabas parka “Daugavas ieleja” DP.

Aizkraukles novada TP tika izstrādāts 12 gadu periodam un atbilstoši Teritorijas attīstības plānošanas likumam tajā noteikts funkcionālais zonējums, publiskā infrastruktūra, TIAN, kā arī citi teritorijas izmantošanas nosacījumi un aprobežojumi. Tas sagatavots, ņemot vērā MK noteikumus Nr.240 un VARAM koordinētā un Valsts

reģionālās attīstības aģentūras realizētā TAPIS (*Teritorijas attīstības plānošanas informācijas sistēma*) izstrādes projekta tā brīža rezultātus.

Aizkraukles novada TP grafiskajā daļā konkrētas funkcionālās zonas dabas parka “Daugavas ieleja” teritorijā indeksētas un noteiktas kā vietas ar īpašiem noteikumiem ar apzīmējumiem M1, L2, L3 un L4, kā arī teritorijas ar īpašiem noteikumiem (TIN1), kur izstrādājams lokālplānojums, detālplānojums vai ainavu plāns (sk. attēlu).



3. attēls. Aizkraukles novada teritorijas plānojums 2014.–2026. gadam. Aizkraukles novada funkcionālā zonējuma kartes fragments.

TP Paskaidrojuma rakstā aprakstīts, ka “šajās teritorijās, ņemot vērā dabas aizsardzības plānā noteiktos mērķus, kā arī atzīmētās vērtības, noteiktas atšķirīgas prasības no pārējām lauksaimniecības un meža teritorijām.”

Ar TP grafisko daļu tieši saistīti TIAN, kas ietver teritorijas izmantošanas prasības katrā konkrētā funkcionālajā zonā. Piemēram, TIAN 88.punktā Mežu teritorijai ir piemērojams nosacījums: “Dabas parka teritorijā no jauna veidojamās zemes vienības minimālā platība tiek noteikta atbilstoši normatīvajiem aktiem, papildus ievērojot nosacījumu, ka no īpašuma nav pieļaujams atdalīt zemes vienību mazākā platībā ar dzīvojamām un saimniecības ēkām, pagalmu un zemi, kas nepieciešama saimniecības uzturēšanai.” Savukārt vietā ar īpašiem noteikumiem M1 ir šāda prasība: “Ar M1 apzīmētajā vietā nav pieļaujama galvenā cirte, kā arī nav pieļaujama apbūve.”

Lauksaimniecības teritorijās L2, L3, L4 TIAN ir nosacījums, ka “Dabas parka teritorijā, kā arī indeksētajās L2, L3 un L4 teritorijās no jauna veidojamās zemes vienības minimālā platība tiek noteikta atbilstoši normatīvajiem aktiem, papildus ievērojot nosacījumu, ka no īpašuma nav pieļaujams atdalīt zemes vienību mazākā platībā ar

dzīvojamām un saimniecības ēkām, pagalmu un zemi, kas nepieciešama saimniecības uzturēšanai.” TIAN attiecīgajos punktos vietām ar īpašiem noteikumiem noteikts:

- “Ar L2 apzīmētajā vietā (Aizkraukles muižas teritorija u.c. teritorijas) kā atļautā izmantošana noteikta viensētu apbūve, vieglās rūpniecības uzņēmumu apbūve un Publiskā apbūve un teritorijas izmantošana.”
- “Ar L3 apzīmētajā vietā (dabas parka “Daugavas ieleja” teritorija un tās tuvējā apkārtnē) kā atļautā izmantošana ir noteikta publiskā ārtelpa un viensētu apbūve. Šajā vietā apbūve pieļaujama tikai pēc detalizētāka plānošanas dokumenta izstrādes, kurā, ņemot vērā dabas aizsardzības plānā noteikto, nosakāma ēkas atrašanās vieta un tās iespējamā integrēšanās kopējā ainaviskajā struktūrā.”
- “Ar L4 apzīmētajā vietā (dabas parka “Daugavas ieleja” teritorija) kā atļauta izmantošana ir noteikta viensētu apbūve un Publiskā apbūve un teritorijas izmantošana.”

Iepriekš minētais piemērs parāda, ka TP, ņemot vērā konkrētās ĪADT DP risinājumus, attēlotas ĪADT funkcionālās zonas un iekļauti tie nosacījumi, kas attiecas uz konkrēto teritoriju atļautajiem izmantošanas veidiem un jaunu zemes vienību veidošanu, kā arī noteiktas turpmākās plānošanas vietas (lokālplānojumu, detālplānojumu, tematisko plānojumu, piemēram, ainavu plānu), kurās precizējami izmantošanas un apbūves nosacījumi.

Taču dabas parks “Daugavas ieleja” atrodas ne tikai Aizkraukles novada teritorijā, bet arī tam blakus esošajos Jaunjelgavas un Skrīveru novados, kuru TP konkrētie DP risinājumi nav iekļauti. Bet Aizkraukles novada TP Paskaidrojuma rakstā ir izstrādāti priekšlikumi, kas *“balstīti uz dabas aizsardzības plānā atzīmētajām ainavu telpām, un kas būtu izvērtējami, izstrādājot Skrīveru novada un Jaunjelgavas novada teritorijas plānojuma grozījumus vai arī – izstrādājot jaunus novada teritorijas attīstības plānošanas dokumentus.”*

Situācijai, kad ĪADT atrodas vairāku pašvaldību teritorijās, pievēršama uzmanība, lai DP plānotie risinājumi tiktu ievērtēti visu pašvaldību plānošanas dokumentos vienlaikus, īpaši neatbilstību gadījumā.

1.3.6. Dabas aizsardzības plānu izstrādes procedūras problēmas

Šobrīd DP izstrādes procedūru nosaka MK noteikumi Nr.686. Pastāvošā DP izstrādes procedūra (skat. 3. attēlu) nodrošina sabiedrības līdzdalību, bet nenodrošina efektīvāko iespējamo DP izstrādes un apstiprināšanas sistēmu. Pašreiz piemērojamajā procedūrā var identificēt vairākas problēmas, kuras atrisinot, var būtiski uzlabot DP izstrādes un apstiprināšanas gaitu.

Šobrīd būtiskākās konstatētās problēmas ir šādas:

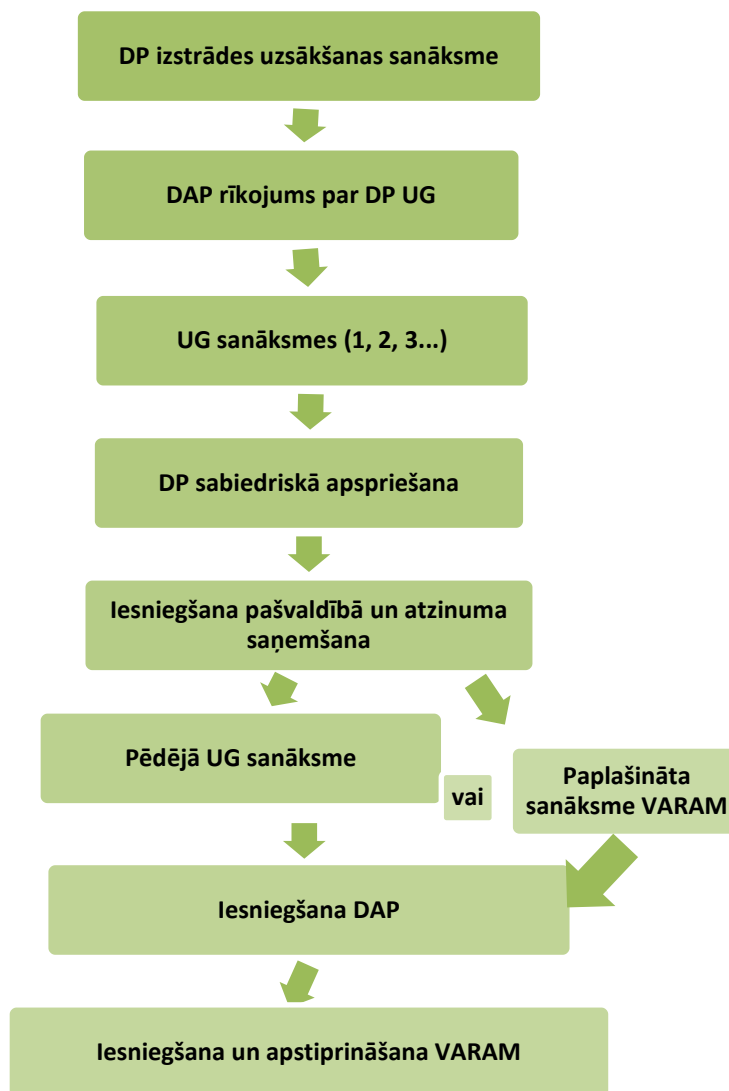
1) Ierosināšanas kārtība

MK noteikumu Nr.686 2.punktā noteikts, ka ierosināt DP izstrādi var fiziskā un juridiskā persona, savukārt ierosinājumu izvērtēšanai VARAM ir jāizveido komisija. Ņemot vērā to, ka dabas aizsardzība ir valsts funkcija un ĪADT pēc savas būtības ir nacionālās nozīmes objekti, DP izstrādei ir jābūt plānveidīgai un izstrādes priekšlikumus var iesniegt jebkurš interesents, bet kompetentai valsts institūcijai (DAP) ir jāizvērtē DP izstrādes nepieciešamība;

2) Uzraudzības grupas (UG) izveide un loma DP izstrādes procesā

DAP izveido plāna izstrādes UG, kuras galvenais uzdevums ir piedalīties un uzraudzīt DP izstrādes procesu, nodrošinot pārstāvētās institūcijas dalību katrā uzraudzības grupas sanāksmē, vienlaikus izsakot pārstāvētās institūcijas viedokli. Tomēr daudzi UG locekļi sanāksmēs piedalās formāli vai vispār nepiedalās/piedalās ne visās UG sanāksmēs. DP izstrādes noslēguma posmā katram UG loceklim DP jāapstiprina ar savu parakstu.

DP izstrādes laikā tiek organizētas vairākas UG sanāksmes, kuru ietvaros tiek diskutēts par IAIN projektu un zonējumu, teritorijas apsaimniekošanu u.c. jautājumiem. Idejiski, kad DP tiek nodots uz sabiedrisko apspriešanu, UG locekļi jau ir vienojušies par zonējumu un IAIN, un būtisku iebildumu nevajadzētu būt, varētu diskutēt tikai par niansēm. Tomēr DP izstrādes praksē ir gadījumi, kad pēc DP nodošanas sabiedriskajai apspriešanai institūciju viedoklis atšķiras no tā, ko UG sanāksmju laikā paudis to pārstāvis (vai arī institūciju pārstāvji DP izstrādes procesā nav sniedzis nekādus iebildumus un komentārus, taču tie parādās jau pēc DP nodošanas sabiedriskajai apspriešanai).



4. attēls. DP izstrādes procedūra atbilstoši MK noteikumiem Nr. 686

3) Zemes īpašnieku informēšana DP izstrādes laikā

Atbilstoši MK noteikumu Nr.686 14. punktam, uzsākot DP izstrādi, izstrādātājs organizē informatīvo sanāksmi. Paziņojums par sanākumi jāpublicē attiecīgās pašvaldības vietējā laikrakstā un Latvijas Republikas oficiālajā izdevumā "Latvijas Vēstnesis" ("Latvijas Vēstnesis"), kā arī jāizliek pašvaldības ēkā – kur ar šo informāciju var iepazīties visi interesenti. Publicēšana izdevumā "Latvijas Vēstnesis" nenodrošina sabiedrības pienācīgu informēšanu par DP izstrādi, līdz ar to ir izskatāma iespēja svītrot prasību nodrošināt paziņojuma publicēšanu izdevumā "Latvijas Vēstnesis". Piemēram, pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentu izstrādes procesā

vairs nav nepieciešams publicēt paziņojumus izdevumā "Latvijas Vēstnesis" (izņemot oficiālo paziņojumu par apstiprināšanu). Arī paziņojumu izvietošana pašvaldības ēkā un interneta vietnē nenodrošina pietiekamu zemes īpašnieku informēšanu. Visefektīvākā pieeja īpašnieku informēšanai pašlaik tiek īstenota ietekmes uz vidi novērtējuma (IVN) procedūrā, kad, uzsākot IVN, individuāli jāinformē tos nekustamo īpašumu īpašniekus (valdītājus), kuru nekustamie īpašumi robežojas ar paredzētās darbības teritoriju, un, norādot, kur turpmāk būs pieejama informācija, par paredzēto darbību un iespēju piedalīties paredzētās darbības sabiedriskajā apspriešanā.

4) Plānoto tūrisma infrastruktūras objektu saskanošana

MK noteikumu Nr.686 27. punktā paredzēts, ka izstrādātājam ir jāvienojas ar zemes īpašniekiem vai lietotājiem par plānotiem tūrisma infrastruktūras objektiem, tai skaitā par dabas taku izveidi viņu īpašumā vai lietojumā esošajās zemēs, noslēdzot attiecīgu vienošanos (4. pielikums), kuru pievieno DP. Pirmkārt, DP izstrādes stadijā nav pieejama detalizēta informācija par infrastruktūras objektiem, jo nav izstrādāti būvprojekti. Otrkārt, objektu būvniecība būtu atkārtoti jāaskaņo ar zemes īpašnieku, uzsākot būvniecības procesu atbilstoši Būvniecības likuma prasībām. Treškārt, ne vienmēr zemes īpašnieki ir sasniedzami deklarētajā adresē.

5) Nav iespējams veikt DP aktualizāciju vai grozījumus vienkāršotā procedūrā

MK noteikumu Nr.686 13. punktā ir noteikts, ka DP izstrādā laika posmam no 5 līdz 15 gadiem. Ja beidzies laika posms, kuram DP apstiprināts, nepieciešams izstrādāt jaunu DP, savukārt gadījumos, kad plāna darbības laikā nav īstenoti paredzētie apsaimniekošanas pasākumi, tad plāna darbības termiņu var pagarināt, bet ne ilgāk kā uz pieciem gadiem. Jāatzīmē, ka iespējamais plāna darbības termiņš var būt ļoti atšķirīgs (no vidēja termiņa līdz ilgtermiņam). Ņemot vērā sarežģīto izstrādes procedūru un finansējuma trūkumu, bieži sastopama situācija, ka DP darbības termiņš ir beidzies, bet jauns plāns vēl nav izstrādāts. Būtu jāparedz iespēja aktualizēt atsevišķas DP daļas vai izstrādāt DP grozījumus, piemērojot vienkāršotu procedūru.

1.3.7. Dabas aizsardzības plānu finansējuma problēma

MK noteikumos Nr.686 ir noteikts, ka *fiziska vai juridiska persona (tai skaitā valsts vai pašvaldības iestāde) katru gadu līdz 1. novembrim var iesniegt DAP MK izveidotās vai veidotās aizsargājamās teritorijas plāna izstrādes priekšlikumu. Plānu izstrādā nākamajā gadā par valsts budžeta līdzekļiem.*

Analizējot pēdējo 5 gadu laikā izstrādātos dabas aizsardzības plānus, jāsecina, ka tie netiek finansēti no valsts budžeta.

2. tabula. 2010.–2014. gadā apstiprināto DP pasūtītāji un finansējums

ĪADT nosaukums	Apstiprināšanas datums (ministra rīkojums)	Pasūtītājs	Finansētājs/Projekts
DP "Daugavas ieleja"	04.06.2015	Zemgales plānošanas reģions	Latvijas – Lietuvas pārrobežu sadarbības projekta „Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju Zemgalē un Ziemeļlietuvā apsaimniekošanas uzlabošana, radot ilgtspējīgu pamatu dabas teritoriju saudzīgai apsaimniekošanai un dabas vērtību saglabāšanai (Protected Areas)” ietvaros
DL "Oviši"/DL "Užava"	16.01.2015	Kurzemes plānošanas reģions	Finansējums Igaunijas – Latvijas programmas 2007–2013 līdzfinansētā projekta EU43084 „Piekrastes un jūras telpiskā plānošana Pērnavas līča teritorijā Igaunijā un Latvijas piekrastes pašvaldībās” ietvaros
DL "Eglone"	27.01.2014		LIFE programmas finansētais projekts LIFE09 NAT/LV/000240
DP „Talsu pauguraine"	27.01.2014	Talsu novada pašvaldība	Finansējums projekta „Lakes for Future” („Ezeri nākotnei”) ietvaros
"Zaņas lejteces atsegumi" (ģeoloģiskais, ģeomorfoloģiskais pieminēklis)	26.09.2012.	Saldus novada pašvaldība	Latvijas – Lietuvas pārrobežu sadarbības programma, 2007.-2013. gadam projekta LLI164 "Pārrobežu sadarbība Ventas baseina apgabala dabas vērtību apsaimniekošanā" ietvaros
DL "Aklais purvs"	20.07.2011	LIFE projekts (Latvijas dabas fonds)	LIFE 08NAT/LV/000449 „Augstā purva biotopu atjaunošana īpaši aizsargājamās dabas teritorijās Latvijā"
AAA "Vestiena"	18.07.2011		LIFE 06NAT/LV/000196 IHM-VESTIENA projekta „Biotopu apsaimniekošanas pilnveidošanas Natura 2000 teritorijā – Vestienas aizsargājamo ainavu apvidus” ietvaros
DL "Ilziņa ezers"	18.07.2011		LIFE 06NAT/LV/000196 IHM-VESTIENA projekta „Biotopu apsaimniekošanas pilnveidošanas Natura 2000 teritorijā – Vestienas aizsargājamo ainavu apvidus” ietvaros
DP Ogres Zilie kalni	18.07.2011	Ogres novada pašvaldība	Ogres novada pašvaldība
DL "Aizkraukles purvs un meži"	15.04.2011		LIFE 08NAT/LV/000449 „Augstā purva biotopu atjaunošana īpaši aizsargājamās dabas teritorijās Latvijā"
DL "Melnā ezera purvs"	05.04.2011		LIFE+ 08NAT/LV/000449 „Augstā purva biotopu atjaunošana īpaši aizsargājamās dabas teritorijās Latvijā"

ĪADT nosaukums	Apstiprināšanas datums (ministra rīkojums)	Pasūtītājs	Finansētājs/Projekts
DL "Rožu purvs"	14.03.2011		LIFE 08NAT/LV/000449 „Augstā purva biotopu atjaunošana īpaši aizsargājamās dabas teritorijās Latvijā”
DL "Zaļezera purvs"	07.03.2011	Zemgales plānošanas reģions	Finansēts no Eiropas Ekonomikas zonas finanšu instrumenta
DL "Skujaines un Svētaines ieleja"	07.03.2011	Zemgales plānošanas reģions	Finansēts no Eiropas Ekonomikas zonas finanšu instrumenta
DL "Līvberzes liekņa"	07.03.2011	Zemgales plānošanas reģions	Finansēts no Eiropas Ekonomikas zonas finanšu instrumenta
DP "Sauka"	28.01.2011	Zemgales plānošanas reģions	Finansēts no Eiropas Ekonomikas zonas finanšu instrumenta

Šobrīd 15 ĪADT darba procesā esošo DP izstrāde tiek finansēta Norvēģijas finanšu instrumenta 2009.–2014. gada perioda programmas "Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm" projekta Nr. 4.3-24/NFI/INP-003 "Latvijas īpaši aizsargājamo dabas teritoriju integrācija teritorijas plānojumā" ietvaros.

Jāatzīmē, ka finansējums kvalitatīva DP izstrādei bieži ir nepietiekams, it īpaši šobrīd izstrādes stadijā esošajiem 15 DP, jo DAP sagatavotajā Tehniskajā specifikācijā iekļautās prasības ir ļoti detalizētas: jāveic biotopu kartēšana, aizpildot anketas par katru biotopu poligonu; jāaizpilda detalizētas sugu un biotopu tabulas (piemēram, Putnu direktīvas un Biotopu direktīvas pielikumos iekļauto sugu populāciju lielums un sugu dzīvotņu platības u.c.); jāsagatavo dažādi slāņi ģeodatubāzes formātā (ievietošanai dabas datu pārvaldības sistēmā "Ozols"), izmantojot DAP noteikto klasifikatoru, dažām teritorijām jāsagatavo ainavu struktūrplāni vai pat ainavu plāni, kas ir atsevišķs plānošanas dokuments.

Lai atrisinātu nepietiekamā finansējuma problēmu, ir rekomendējams izstrādāt DP izstrādes modeļtāmi, kurā būtu noteikti minimālie izdevumi DP izstrādei.

2. JURIDISKI PAMATOTU KONCEPTUĀLI IESPĒJAMO PROBLĒMU RISINĀJUMU VARIANTI UN TO IZVĒRTĒJUMS

2.1. Plāns – tematiskais plānojums

Ņemot vērā DP izstrādes procesu, kurā tiek nodrošināta arī sabiedrības līdzdalība, un dabas aizsardzības plānošanu nacionāla līmeņa interešu teritorijām (nacionālās nozīmes telpām), kā arī, lai iekļautu DP kopējā attīstības plānošanas sistēmā, DP var noteikt kā nacionālā līmenī izstrādājamu tematisko plānojumu.

TAPL paredz, ka tematiskais plānojums ir teritorijas attīstības plānošanas dokuments, kurā atbilstoši plānošanas līmenim risināti specifiski jautājumi, kas saistīti ar atsevišķu nozaru attīstību (piemēram, transporta infrastruktūra, veselības aprūpes iestāžu un izglītības iestāžu izvietojums) vai specifisku tematu (piemēram, inženiertīklu izvietojums, ainaviski vērtīgas teritorijas un riska teritorijas). Viens no plānošanas tematiem var būt arī ĪADT.

Lai arī pēc būtības ĪADT varētu atzīt par nacionālo interešu objektiem, jo saskaņā ar TAPL nacionālo interešu objekti ir “teritorijas un objekti, kas nepieciešami būtisku sabiedrības interešu nodrošināšanai, dabas resursu aizsardzībai un ilgtspējīgai izmantošanai”, nav praktiskas nozīmes īpaši atzīt ĪADT kā tādas par nacionālo interešu objektiem. Praktiska nozīme atzīšanai par nacionālo interešu objektu ir kāda infrastruktūras objekta plānošanai (rezervēšanai) un būvniecības procesa vajadzībām. Ja Likumā nebūtu noteikta īpaša kārtība par ĪADT, tad varētu izmantot vispārīgāku regulējumu – TAPL paredzēto par nacionālo interešu objektiem.

Saskaņā ar TAPL 32. pantu tematisko plānojumu var izstrādāt visos plānošanas līmeņos (nacionālā, plānošanas reģiona un pašvaldības) un tos ņem vērā, izstrādājot citus teritorijas plānošanas dokumentus.

Šāds nacionāla līmeņa tematiskais plānojums pats par sevi nevar noteikt īpašumtiesību ierobežojumus, bet būtu saistošs pašvaldībai teritorijas plānošanas procesā, ņemot vērā TAPL 23. panta pirmo daļu. Tajā noteikts: “vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu izstrādā atbilstoši vietējās pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģijai, un ievērojot citus nacionālā, reģionālā un vietējā līmeņa teritorijas attīstības plānošanas dokumentus.”

Līdzīgi arī pašvaldības attīstības programmu izstrādē jāizvērtē nacionālā un reģionālā līmeņa teritorijas attīstības plānošanas dokumenti (TAPL 22. pants).

Tādējādi šobrīd spēkā esošais regulējums attiecībā uz tematisko plānojumu pieļauj DP izstrādāt kā tematisko plānojumu. Nav arī saskatāmi šķēršļi, kas liegtu tematiskā plānojuma formā ietvert nepieciešamo DP saturu.

Taču DP pieņemšanai tematiskā plānojuma formā ir redzamas vairākas negatīvas iezīmes. Pirmkārt, tematiskais plānojums nav tieši saistošs zemes īpašniekam, kas secīgi apgrūtinātu efektīvu dabas aizsardzības pasākumu piemērošanu konkrētajai ĪADT. Otrkārt, DP (tematiskā plānojuma) satura ietveršana pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentos (teritorijas plānojumā, lokālplānojumā, detālplānojumā)

būtu laukietilpīga un prasītu finanšu resursus. Svarīgi ir ņemt vērā, ka ne viss DP paredzētais integrējams teritorijas attīstības plānošanas dokumentu saturā, ņemot vērā atšķirīgos plānošanas mērogus, īstenojamās mērķus, atšķirīgos saturus u.tml.

Tātad, lai gan teorētiski nacionāla līmeņa tematiskais plānojums, kuru iestrādātu pašvaldības plānošanas dokumentos, tostarp reglamentējot atļauto izmantošanu ĪADT, ir iespējams, praktiski šādā veidā situācija tiktu pasliktināta, nevis uzlabota.

2.2. Plāns – ārējais normatīvais akts

Normatīvs akts ir tiesību akts, kas satur tiesību normas. Saskaņā ar mūsdienu tiesību izpratni tiesību norma ir abstrakts uzvedības priekšraksts, kas nav domāts atsevišķiem vienreizējiem gadījumiem, proti, ir abstrakts daudzkreiz piemērojams uzvedības priekšraksts.²² Lai normatīvais akts būtu ar ārēju iedarbību, proti, saistošs privātpersonām – tas ir jāizdod politiski leģitimētām institūcijām, piemēram, Saeimai, Ministru kabinetam vai pašvaldības domei.²³

Normatīvā akta forma ir piemērota visplašāko jautājumu noregulēšanai un dod arī plašu rīcības brīvību tā izdevējam. Normatīvā akta forma var tikt izmantota, bet nav obligāta, lai noteiktu viena konkrēta objekta vai ierobežotas teritorijas (resursa) izmantošanas noteikumus. Nereti jautājumu var noregulēt gan ar ārēju normatīvo aktu, gan ar vispārīgo administratīvo aktu. To uzskatāmi pierāda apstākļi, ka pašvaldības detālpārvaldības savulaik bija pašvaldības saistošie noteikumi, bet tagad – vispārīgais administratīvais akts, lai gan saturs no tā nav mainījies. Šis jautājums plašāk aplūkots tālāk tekstā.

Svarīgi kritēriji abu tiesību aktu veidu nošķiršanai ir jautājuma individuālums, abstraktums un lietderības apsvērumi. Ārējo normatīvo aktu izdod uz likuma pamata. Tas ir grūtāk grozāms, tam ir formas ierobežojumi.

Viens no jautājumiem, kas jāņem vērā, ir grozījumu izdarīšanas elastība ĪADT saistošajos priekšrakstos (arī funkcionālajās zonās), ja grozījumiem ir objektīvs pamatojums. Kā jau minēts iepriekš, atbilstoši Sugu un biotopu aizsardzības likuma 1. panta 3. punktam mikroliegums ir teritorija, ko nosaka, lai nodrošinātu īpaši aizsargājamas sugas vai biotopa aizsardzību ārpus īpaši aizsargājamām dabas teritorijām, kā arī īpaši aizsargājamās dabas teritorijās, ja kāda no funkcionālajām zonām to nenodrošina. Mikroliegumu nosaka ar vispārīgo administratīvo aktu, un zināmā mērā tā ir “neliela ĪADT”. Tas nozīmē, ka pēc ĪADT izveidošanas mikrolieguma statuss nav saglabājams, bet sugas vai biotopa aizsardzību jānodrošina funkcionālās zonas ietvaros, ko šobrīd nosaka ar ārējo normatīvo aktu. Tomēr gadījumos, kad zūd pamats aizsargāt konkrētu sugu vai biotopu, ārējā normatīvajā aktā noteiktā īpašnieku ierobežojošā funkcionālā zona saglabājas vēl ilgstoši, jo to grozījumu

²² Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04 – 03(99) secinājumu daļas 3. punkts.

²³ Konstitucionālo tiesību komisijas atzinums “Par iespējamo ministra noteikumu satversmību”. 2011. gada 31. maijs. Publicēts: Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008-2011. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 6., 8. un 10. punkts).

process prasa laiku un apjomīgus resursus. Ja Plānu apstiprinātu ar vispārīgo administratīvo aktu, tas būtu dokuments, ar kuru nosaka funkcionālās zonas, tad grozījumu izdarīšana būtu krietni mērķtiecīgāka.

Ārējo normatīvo aktu var apstrīdēt Satversmes tiesā, kas ir gana komplicēti vairāku iemeslu dēļ. Pirmkārt, jāpamato personai Satversmē noteikto pamattiesību aizskārums, proti, ka tieši šai personai ir tieši aizskartas, nevis vispārīgi var tikt aizskartas tiesības uz īpašumu sakarā ar noteiktajiem teritorijas izmantošanas noteikumiem. Otrkārt, ierobežojoshi termiņi. Treškārt, jāsniedz izvērsts juridiskais pamatojums (augsts argumentēšanas un pētniecības standarts), kas praksē nozīmē plašas Satversmes tiesas iespējas atteikt lietas ierosināšanu. Turklāt, kā tas tiks aplūkots tālāk tekstā, Satversmes tiesa nebūtu piemērota, lai izskatītu konkrētu tiesiski saistošu plānu ierobežotai teritorijai.

2.3. Plāns – vispārīgais administratīvais akts

Satversmes 105. pantā minēts, ka īpašuma tiesības var ierobežot vienīgi saskaņā ar likumu, kas nozīmē, ka īpašuma tiesību ierobežošana notiek uz likuma pamata, tas ir, likumā noteiktajā kārtībā to var veikt izpildvaras vai tiesu varas institūcijas, nevis tikai pats likumdevējs. Lai novērstu patvaļas iespējas, likumā jānosaka ierobežojumu mērķis, procedūras, tiesas kontroles iespējas.²⁴ Turpinot šo tēzi, Satversmes komentāros arī norādīts, ka Satversmes 105. pants ļauj noteikt īpašuma tiesību ierobežojumus, ja tas paredzēts likumā, ne tikai ar ārēju normatīvo aktu, bet arī administratīvo aktu.²⁵ Būtisks apstāklis šajā gadījumā ir tiesiskā regulējuma skaidrība un likuma atrunas principa ievērošana, proti, ka pamattiesību ierobežošanas iespēja vispār ir paredzēta. Veids kā to dara – normatīvais akts vai administratīvais akts – nav izšķirošs, bet svarīga ir prasība pēc likuma virsvadības principa ievērošanas (pamatojoties uz nosacījumiem, kas noteikti likumā).²⁶ Eiropas Ministru Padomes rekomendācijas “Par administratīvajām darbībām, kuras skar liela personu loka intereses”, kas galvenokārt attiecas uz valsts pārvaldes iestāžu lēmumiem, kuri var ietekmēt lielu personu loku, īpaši telpiskās (teritorijas) plānošanas (*spatial planning*) vai rūpniecisko uzņēmumu (*industrial plant*) jomā, 1. nodaļas 7. principa 1.apakšpunkts noteic, ka šādiem lēmumiem ir jābūt pakļautiem tiesas vai cita neatkarīgas institūcijas (veidojuma) kontrolei.²⁷

²⁴ Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Rīga, Latvijas Vēstnesis, 2004, 707.lpp.

²⁵ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 470.lpp.

²⁶ F. Carss Monica. The right to property. A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Human rights handbooks, No. 4, 2001, page 9; Jahn and others v. Germany; Grgic A. Mataga Z. Longar M. Vilfan A. The right to property under the European Convention on Human rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols. Human rights handbooks, No. 10, 2006, page 11-12).

²⁷ Eiropas Ministru Padomes rekomendācija dalībvalstīm Nr.R (87) 16 “Par administratīvajām darbībām, kuras skar liela personu loka intereses” (Pieņēmusi Eiropas Ministru Padome 410. Ministru Pilnvaroto sanāksmē 1987.gada 17.septembrī).

Satversmes tiesa savā praksē Satversmes 105. panta paredzēto tiesību uz īpašumu ierobežošanu saskaņā ar likumu tulkojusi spēkā bijušā Teritorijas plānošanas likuma ietvaros, proti, kad visi saistošie teritorijas plānošanas dokumenti bija ārējie normatīvie akti. Arī tad Satversmes tiesa atzina, ka “pašvaldības teritorijas plānojuma daļas, nosakot zemes īpašniekam piederošā nekustamā īpašuma lietošanas tiesību apjomu, pēc sava rakstura vairāk līdzinās nevis normatīviem, tas ir, tiesību normas ietverošiem tiesību aktiem, bet individuāliem, tas ir, tiesību normu piemērošanas aktiem”.²⁸ Vienā no aktuālākajām lietām teritorijas plānošanas jautājumos Satversmes tiesa analizēja arī TAPL paredzētā lokālplānojuma un detālplānojuma atšķirības, minot, ka detālplānojums ir vispārīgais administratīvais akts, kas kā teritorijas plānošanas sistēmas sastāvdaļa ir instruments īpašuma tiesību ierobežošanai.²⁹ Satversmes tiesa arī atzina, ka “detālplānojumu tiesiskuma pārbaude ir Satversmes tiesai neraksturīga funkcija”.³⁰

Tādēļ juridiskajā literatūrā secināts, ka “Satversmes tiesa netieši ir atzinusi, ka teritorijas plānojuma un detālplānojuma tiesisko attiecību noregulējums pēc savas būtības drīzāk līdzinās administratīvajam aktam, nevis normatīvajam tiesību aktam.”³¹ Turklāt arī norādīts, ka Vācijas administratīvo tiesību pētījumos atzīts, ka plānošanas aktu juridiskās īpašības ir atšķirīgas. Plānu apstiprināšana saskaņā ar Vācijas Administratīvā procesa likuma 74. panta pirmās daļas pirmo teikumu ir administratīvais akts. Savukārt saskaņā ar Būvniecības likumu kopojuma 10. pantu apbūves plāni tiek pieņemti nolikumu veidā – tātad formāli kā tiesību norma, tomēr faktiski tie ietver lielu skaitu administratīvo aktu.³² Teritorijas izmantošanas nosacījumus (piemēram, ierobežojumus dabas pamatnes teritorijā) var noteikt gan ar normatīvo aktu, gan lēmumu (vispārīgo administratīvo aktu).³³

Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 1. panta trešo daļu vispārīgais administratīvais akts izdodams tikai likumā īpaši paredzētos gadījumos attiecībā uz individuāli nenoteiktu personu loku, kas atrodas konkrētos un identificējamos apstākļos (personas, kurām attiecīgajā teritorijā ir īpašums vai kuras veic kādu darbību šajā teritorijā). Normatīvie akti pieļauj institūcijām pieņemt saistošus lēmumus vispārīgā administratīvā akta veidā. Vispārīgais administratīvais akts ir tāds administratīvais akts, kas attiecas uz konkrētu tiesisko attiecību, bet kura adresāti nav individuāli noteikti.³⁴ Praksē personām saistošu valsts pārvaldes iestāžu lēmumu pieņemšana vispārīgā administratīvā akta veidā sastopama vairākos gadījumos, piemēram:

- 1) vietējai pašvaldībai apstiprinot detālplānojumu (TAPL 29. pants);

²⁸ Satversmes tiesas 2007. gada 26. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2006-38-03 8.1.punkts.

²⁹ Satversmes tiesas 2014. gada 10.oktobra sprieduma lietā Nr. 2014-04-03 6. un 7.punkts

³⁰ Satversmes tiesas 2008.gada 24. septembra sprieduma lietā Nr. 2008-24-03 7.2.punkts

³¹ Statkus S. Par izmaiņām detālplānojuma apstiprināšanas un pārsūdzēšanas kārtībā. Jurista Vārds, 2011.gada 31.maijs, Nr.22(669).

³² Statkus S. Par izmaiņām detālplānojuma apstiprināšanas un pārsūdzēšanas kārtībā. Jurista Vārds, 2011.gada 31.maijs, Nr.22(669).

³³ Statkus S. Teritorijas plānojumu kontrole. Jurista Vārds, 2004.gada 10.februāris, Nr.5(310).

³⁴ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 19.septembra lēmums lietā Nr. SKA-523.

- 2) Sabiedrisko pakalpojumu un regulēšanas komisijai apstiprinot regulējamo sabiedrisko pakalpojumu tarifu;³⁵
- 3) ceļa zīmju un tehnisko palīgīdzekļu izvietojumu uz autoceļiem;³⁶
- 4) adrešu noteikšanu.³⁷

Par vispārīgajiem administratīvajiem aktiem atzīst arī uz lietām vērstus vispārīgos rīkojumus, piemēram, plāna apstiprināšana, norādījumi ielu muzikantiem, nosaukumu piešķiršana laukumiem, aizsargājamo zonu noteikšana, kāda resursa (bibliotēkas vai ūdenskrātuves) izmantošanas noteikumi.³⁸ Šāds lēmums var attiekties arī uz kādu aizliegtu vielu.³⁹

Jāņem vērā, ka likumā vispārīgā administratīvā akta izdošanai nav izvirzīts priekšnoteikums par noteikta līmeņa institūciju. Nav būtiski, kura institūcija to izdod, lai tas būtu saistošs privātpersonām. Līdz ar to tas var būt gan ministrs, gan ministrija, gan Ministru kabinets. Vispārīgo administratīvo aktu var salīdzinoši viegli grozīt, tas pieļauj plašu formas brīvību, tomēr tik un tā tam skaidri jāidentificē tiesiskie pienākumi.

Ja salīdzinām ar normatīvo aktu, kura izdošanai arī likumā nepieciešams deleģējums, vispārīgajam administratīvajam aktam likumā vai Ministru kabineta noteikumos būtu jābūt ieskicētiem satura virzieniem, piemēram, saturam vai ierobežojumu veidiem, to stingruma pakāpei.

Līdzīgi kā minētajos gadījumos arī DP ietvertie nosacījumi ir attiecināmi uz konkrētām tiesiskām attiecībām, bet var attiekties uz neierobežotu personu loku. Tādējādi DP apstiprināšana ar vispārīgo administratīvo aktu ir uzskatāma par atbilstošu risinājumu DP pieņemšanai. Turklāt DP, kurš būtu apstiprināts ar vispārīgo administratīvo aktu, var tikt noteikts kā tieši saistošs īpašniekiem, kuriem, piemēram, pieder zeme ĪADT.

Tiesu praksē skaidrots, ka vispārīgajam administratīvajam aktam pamatā ir piemērojami tādi paši procesuālie noteikumi kā parastam administratīvajam aktam, proti, to var apstrīdēt un pārsūdzēt. Tomēr noteikumi par pārsūdzēšanu parasti attiecināmi tikai uz konkrētiem pieteicējiem, bet ne citām personām, kuras nav aktīvi izmantojušas savas tiesības, iesniedzot pieteikumu tiesā, lai gan ar pārsūdzēto administratīvo aktu tiek skartas. Tādējādi arī tiesas spriedums par vispārīgā administratīvā akta atcelšanu parasti skar tikai tiesiskās attiecības starp konkrēto pieteicēju un iestādi. Vispārīgā administratīvā akta gadījumā tiesai nav tiesību atcelt pārsūdzēto administratīvo aktu arī attiecībā uz personām, kuras nav konkrētās lietas

³⁵ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 31.janvāra spriedums lietā Nr. SKA-127/2013.

³⁶ F.J. Paine. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības (ceturtais pārstrādātais izdevums). Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 128.lpp.

³⁷ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma 17.panta 4.¹ daļa.

³⁸ F.J. Paine. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības (ceturtais pārstrādātais izdevums). Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 125. – 126.lpp.

³⁹ Par narkotisko un psihotropo vielu un zāļu likumīgās aprites kārtību 4.pants.

procesa dalībnieki.⁴⁰ Tātad šādā gadījumā ir skaidra DP apstrīdēšanas un pārsūdzēšanas kārtība, kā arī šāda lēmuma darbība netiktu apturēta ar tā pārsūdzēšanu tiesā (Administratīvā procesa likuma 185. panta ceturtās daļas 9.punkts). Kā trūkumu šādam risinājumam var uzskatīt iespēju lēmumu par DP apstiprināšanu salīdzinoši vieglāk apstrīdēt, nekā gadījumā, ja tas tiktu pieņemts kā ārējs normatīvais akts, jo Administratīvā procesa likumā nav izvirzīta prasība, vēršoties tiesā, sniegt izvērstu juridisko pamatojumu. Lai arī pieaugs ministrijas darbinieku noslodze, pārstāvēt ministriju administratīvajā tiesā, tā galvenais iemesls ir nevis kādi trūkumi pēc būtības, bet tas, ka līdz šim privātpersonām bija salīdzinoši komplikētāk apstrīdēt izdotos MK noteikumus. Kā jau iepriekš tas tika norādīts, dažādu uz teritorijas atļauto izmantošanu attiecināmu plānu piekritība Satversmes tiesai nav piemērota tās uzdevumiem. Tas atbilst administratīvās tiesas kompetencei. Tiesiskā valstī privātpersonai bez liekiem procesuāliem šķēršļiem ir jādod iespēja iebilst pret tādu tiesību aktu, kurš nepamatoti aizskar tās tiesības.

Attiecībā uz vispārīgo administratīvo aktu nereti tiek izvirzīts jautājums par to, ka tas ir ļoti līdzīgs normatīvajam aktam. Juridiskajā literatūrā ir secināts, ka visi teritorijas izmantošanu nosakošie plāni vienmēr ir administratīvie akti, izņemot gadījumu, ja likumā tieši ir noteikta šā dokumenta normatīvā akta forma. Esot praktiski gandrīz neiespējami atrisināt teorētisko strīdu, vai attiecīgo noteikumu dokumentā pieskaitīt administratīvajam aktam vai tiesību normai. Šie akti tāpēc ir vispārīgie administratīvie akti, jo rada tiešu ietekmi uz īpašuma tiesībām, arī pirms tie faktiski pilnībā ir izpildīti.⁴¹

Valstij ir saistošs pašvaldības izdots administratīvais akts – detālplānojums vai būvatļauja, bet pašvaldībām – valsts institūcijas izdots administratīvais akts par mikrolieguma noteikšanu, tāpēc, ka institūcijas ievēro likumā noteiktajā kārtībā attiecīgajai teritorijai paredzētus noteikumus. Noteikšanas veidam vai institūcijas vietai hierarhijā nav principiālas nozīmes.

2.4. Piedāvāto variantu salīdzinājums

Lai izvēlētos atbilstošāko risinājumu, jāizvērtē katra varianta ieguvumi, trūkumi un riski.

Tematiskais plānojums	
<i>Ieguvumi</i>	<i>Trūkumi un riski</i>
Īpašuma tiesību ierobežojumi un pienākumi personai vienā plānošanas dokumentu	Pašvaldībai DP jāiestrādā savos teritorijas plānošanas dokumentos, tomēr tas prasīs

⁴⁰ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 31.janvāra spriedums lietā Nr. SKA-127/2013.

⁴¹ Mahendra P. Singh. German Administrative Law. In Common Law Perspective. Berlin, Springer-Verlag, 1985, p. 59-60.

līmenī, nevis dalīti MK un pašvaldības aktos. Iespēja rast risinājumu vietējā līmenī.	daudz laika un būtiskus resursus. Arī ne viss DP saturs iestrādājams pašvaldības līmenī, jo ir atšķirīgi īstenojamie mērķi, mērogi, dokumentu saturs. Turklāt pašvaldību līmenī nav pietiekamu resursu un pieredzes dabas aizsardzības jomā.
Nav jātērē papildu resursi Ministru kabineta līmeņa akta izstrādei un izdošanai par konkrētiem ierobežojumiem. Ir tikai Ministru kabineta rīkojums par tematisko plānu.	Gadījumā, ja ĪADT atrodas vairāku pašvaldību teritorijās, katra no tām DP savos teritorijas attīstības plānošanas dokumentos iestrādās citā laikā.
Skaidra DP vieta teritorijas attīstības plānošanas dokumentu hierarhijā (sistēmā).	Ministru kabinets tāpat apstiprina tematisko plānojumu. Tātad paliek divi dokumenti – tematiskais plāns un pašvaldības teritorijas plāns.
	Nav tieši saistošs ĪADT atrodošo zemju īpašniekiem, kamēr nav iestrādāts pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentos.

Plāns – MK noteikumi (pašvaldībā – saistošie noteikumi)	
<i>Ieguvumi</i>	<i>Trūkumi un riski</i>
Nav divu dokumentu – DP un atsevišķi papildus vēl arī normatīvā akta. Visas prasības un ieteicamā rīcība, izvērtējums vienā dokumentā. Zināmā mērā “tematiskais plāns + MK noteikumi”.	Grūtāk norobežojama normatīvā daļa (saistošie ierobežojumi un noteikumi) un stratēģiskā daļa ievietošanai normatīvā akta struktūrā.
Skaidrs dokumenta rangs – ārējais normatīvais akts. Apstrīdēšanas iespējas (Satversmes tiesā) gana komplicētas, ieguvums valstij – mazāk sūdzību.	Pieņemšana prasa ilgu laiku (gadus). Dokumenta grozīšanas iespējas nav pietiekami elastīgas. Laikietilpīgs process.
	Apspriešanas rezultātā saskaņotais dokuments var tikt mainīts MK noteikumu virzības procesā.
	Vēršanās Satversme tiesā izvirza pārāk augstas prasības privātpersonai (aizskāruma esamība, izvērsti pamatojums, vispārējie tiesību aizsardzības līdzekļi, termiņi).

Plāns – vispārīgais administratīvais akts	
leguvumi	Trūkumi un riski
Ātrāks process, vieglāka (operatīva) grozīšana, brīvāka satura noteikšana. Nepieciešams mazāk cilvēkresursu normatīvo aktu sagatavošanai.	Vieglāk apstrīdams, nekā MK noteikumi. Valsts mazāk pasargāta no tiesvedības iespējas, tomēr tikai tādēļ, ka privātpersonai ir komplicētāk vērsties Satversmes tiesā, salīdzinot ar administratīvo tiesu. Pieaugs ministrijas slodze, nodrošinot pārstāvību tiesās.
Saturs atbilstošāks formai un administratīvo tiesību teorijai par to, ka plāni, kas attiecas uz konkrētu aizsargājamo teritoriju, ir vispārīgie administratīvie akti.	Būs nepieciešams laiks, lai aptvertu jauno kārtību, kas sākumposmā var nozīmēt vairāk tiesvedību.
Privātpersonas tiesību aizsardzība ir efektīvāka (tiesas pieejamība).	
Salīdzinājums pēc izdevēja	
Ministru kabinets	Ministrs
Saskaņošana, pieņemšana, grozīšana – laikietilpīga. Nav ieguvumu salīdzinājumā ar MK noteikumiem. Šādā gadījumā labāk izdot MK noteikumus, nevis caur MK virzīt vispārīgo administratīvo aktu.	Mazāk pierasta konstrukcija, lai gan vispārīgā administratīvā akta gadījumā nav vajadzīgs MK līmenis saistošu ierobežojumu noteikšanai ar šādu akta veidu.
	Saskaņošana, pieņemšana, grozīšana operatīva. Forma piemērota saturam.

Ievērojot iepriekš izklāstītos apsvērumus, par piemērotāko risinājumu Latvijas tiesību sistēmā atzīstama DP apstiprināšana ar vispārīgo administratīvo aktu ministra līmenī. Minētais risinājums nodrošinās operatīvu DP pieņemšanas un grozīšanas procesu, kā arī iespēju brīvāk noteikt konkrētā DP saturu. Tāpat šāds risinājums pieļauj DP ietvertu ierobežojumu tiešu iedarbību uz ĪADT esošo zemesgabalu īpašniekiem, vienlaikus nodrošinot iespēju privātpersonām efektīvi aizsargāt savas tiesības.

Citi risinājumi nenodrošina šādu vairāku pozitīvo aspektu kopumu. Proti, tematiskā plānojuma gadījumā DP pieņemšanas process varētu būt ilgāks un netiks nodrošināta DP ietvertu ierobežojumu tieša iedarbība uz privātpersonām. Savukārt DP pieņemšana ārējā normatīvā akta formā būs ievērojami ilgāka, turklāt tiktu samazinātas iespējas privātpersonām aizstāvēt savas īpašuma tiesības. Līdz ar to turpmāk koncepcijā tiks padziļināti analizēti tieši DP pieņemšana ar vispārīgo administratīvo aktu.

3. PRIEKŠLIKUMI DABAS AIZSARDZĪBAS PLĀNU SATURISKAJAM UN IZSTRĀDES PROCEDŪRAS UZLABOJUMAM

3.1. Priekšlikumi dabas aizsardzības plānu saturiskajam uzlabojumam

Šobrīd normatīvajos aktos noteiktā DP struktūra būtu jāmaina, jo tā ir pārāk komplicēta. Plāna vispārīgajai daļai turpmāk būtu jāsaturs vispārīga informācija par ĪADT, jānosaka zonējums (pārvaldības zonas), IAIN un ĪADT apsaimniekošanas jautājumi, savukārt specifiska informācija par ĪADT esošajām sugām un biotopiem būtu jāietver atsevišķā DP sējumā.

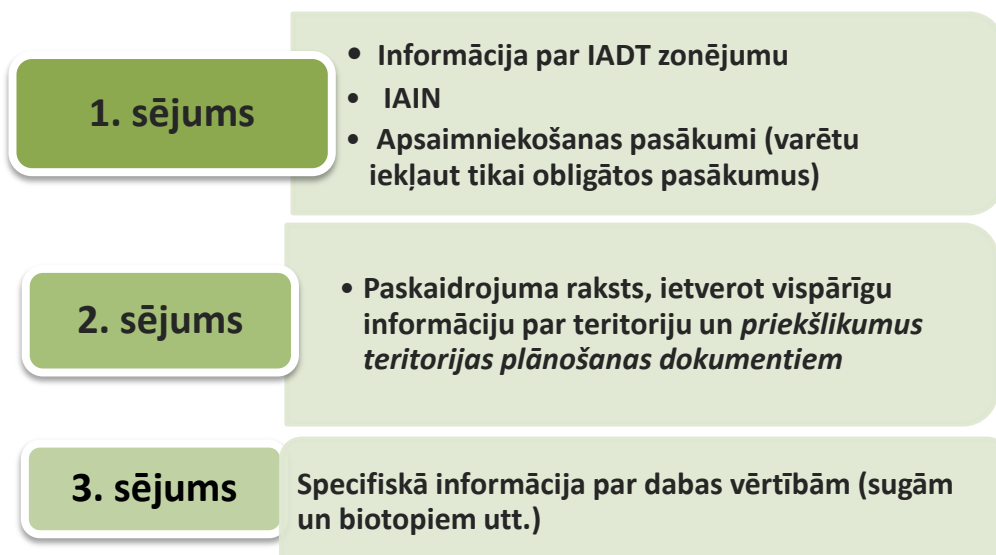
Vienlaikus lielākajām un stratēģiski nozīmīgākajām ĪADT pirms DP izstrādes varētu būt lietderīgi izstrādāt šo teritoriju attīstības stratēģiju. Stratēģijas izstrādes ietvaros notiktu diskusijas par teritorijas aizsardzības un apsaimniekošanas prioritātēm un izmantošanas aprobežojumu piemērošanas principiem, lai pirms DP izstrādes uzsākšanas galvenās domstarpības starp ieinteresētajām pusēm būtu atrisinātas. Lēmuma pieņemšana par to, vai konkrētajai ĪADT nepieciešams izstrādāt ilgtspējīgas attīstības stratēģiju, varētu būt piekritīga DAP, kura pirms DP izstrādes uzsākšanas varētu veikt novērtējumu un pieņemt lēmumu par to, vai konkrētajai ĪADT nepieciešams izstrādāt tās attīstības stratēģiju. Stratēģijas iekļaušana teritorijas attīstības plānošanas sistēmā ir diskutējams jautājums, ņemot vērā, ka tai būs vadlīniju funkcija un stratēģijas tiks izstrādātas ierobežotam ĪADT skaitam. Jāatzīmē, ka ir diskutējams, vai stratēģija ir nepieciešama tām ĪADT, kurām ir izstrādāti un ir spēkā individuāli likumi (piemēram, "Gaujas nacionālā parka likums", "Krustkalnu dabas rezervāta likums" u.c.), jo likuma mērķis iezīmē arī galvenos attīstības virzienus.

Šobrīd koncepcijā tiek piedāvāti 2 varianti DP saturam, ņemot vērā to, vai teritorijai tiek izstrādāta vispirms attīstības stratēģija vai uzreiz DP.

- **1. variants** – DP saturs visām ĪADT ir vienāds; DP saturā veicot uzlabojumus, sadalot visu nepieciešamo informāciju 3 sējumos un sagatavojot daudz konkrētāku nodaļu par priekšlikumiem plānošanas dokumentiem;
- **2. variants** – DP izstrādi ĪADT tiek piedāvāts iedalīt 2 grupās: DP mazai vai vidēji lielai ĪADT (atrodas vienas vai dažu pašvaldību teritorijā; nav daudzveidīgas struktūras un izmantošanas ziņā, piemēram, purvs, meža masīvs u.tml.); DP lielām teritorijām (DP aizsargājamiem ainavu apvidiem, nacionālajiem parkiem, lieliem dabas parkiem (ĪADT atrodas vairāku pašvaldību teritorijās, ļoti daudzveidīga teritorijas struktūra un izmantošana, dažādas funkcionālās zonas u.c.)).

Lielākajām ĪADT, kurām nav izstrādāti individuāli likumi, tiktu izstrādāta ilgtermiņa attīstības stratēģija, kas noteiktu ĪADT aizsardzības un apsaimniekošanas ilgtermiņa mērķi, kā arī dokumentā tiktu iekļautas vadlīnijas teritorijas ilgtermiņa attīstībai.

Ņemot vērā esošās situācijas analīzi (analizējot MK noteikumu Nr. 686 prasības un prasības, kuras tika iekļautas Tehniskajā specifikācijā 15 DP izstrādei), tiek piedāvāts DP iedalīt 3 sējumos (skat. 5. attēlu).



5. attēls. DP sadalīšana 3 sējumos

Tiek piedāvāts vispār atteikties no dažiem DP satura punktiem, piemēram, likumdošanas apskata un teritorijas sociāli-ekonomiskais apraksts (skat. detalizētāk piezīmes 1. tabulā).

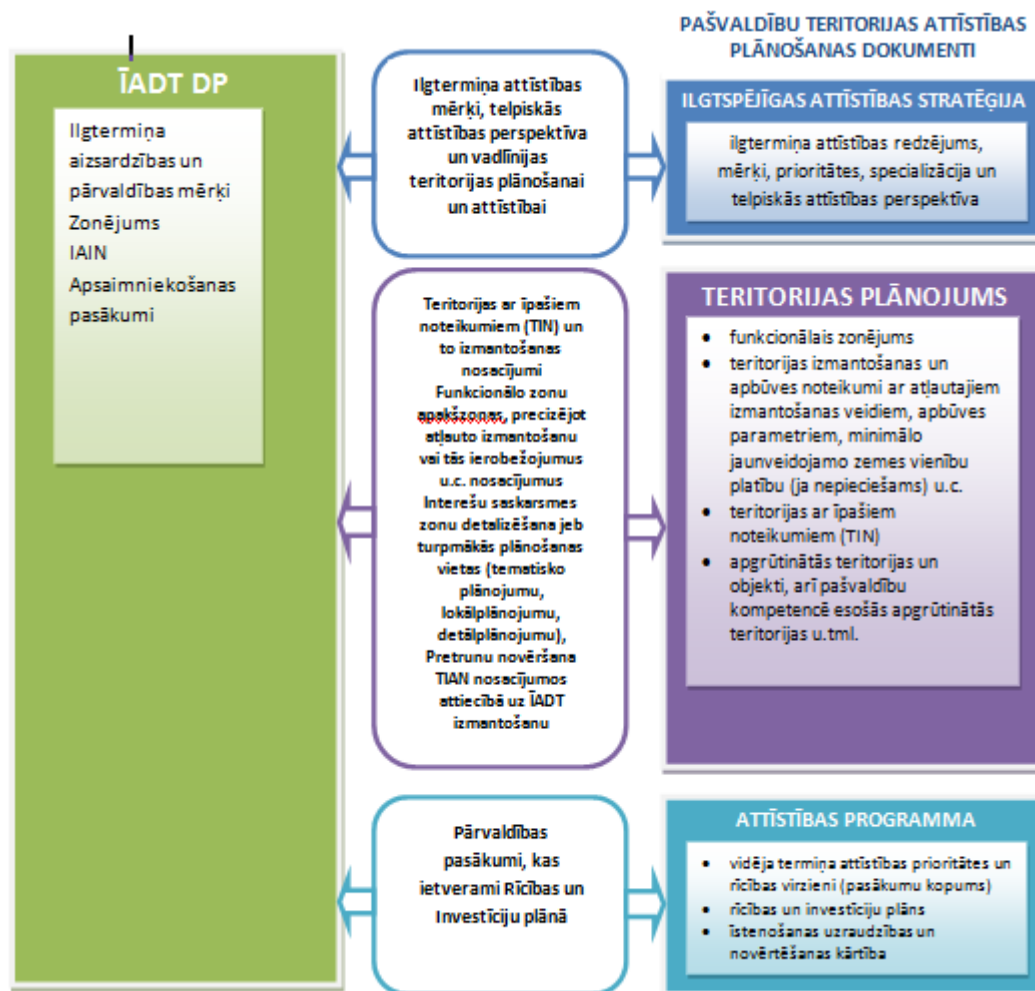
3.2. DP integrēšanas iespējas pašvaldību plānošanas dokumentos

Ieviešamā sistēma DP izstrādei un apstiprināšanai paredz, ka DP būs tieši saistošs privātpersonām un būs jāņem vērā pašvaldībām, izstrādājot teritorijas attīstības plānošanas dokumentus – ilgtspējīgas attīstības stratēģijas, teritorijas plānojumus, attīstības programmas, arī tematiskos plānojumus, lokālplānojumus un detālplānojumus.

Koncepcijas izstrādes laikā tika analizēti Pilotprojekts „Dabas parka Daugavas ieleja” DP sagatavošana un integrēšana teritorijas plānojumā”, (Aizkraukles novada pašvaldība sadarbībā ar SIA “Metrum”, 2013.), „Vadlīnijas dabas aizsardzības plāna integrēšanai teritorijas plānojumā” (SIA “Metrum”, 2014.), kā arī izstrādes stadijā esošie DP aizsargājamo ainavu apvidum “Augšzeme, aizsargājamo ainavu apvidum “Vecpiebalga” un aizsargājamo ainavu apvidum “Veclaicene” un to pašvaldību attīstības plānošanas dokumenti, kuru teritorijās atrodas minētās ĪADT, ar mērķi izstrādāt pēc iespējas konkrētākus priekšlikumus DP un pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentu savstarpējai saskaņotībai.

Lai nodrošinātu DP sasaisti ar pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem, jāņem vērā šo dokumentu atšķirīgie mērķi un risināmie uzdevumi, saturs, detalizācijas pakāpes u.tml. DP būtu jāizvērtē pašvaldības attīstības plānošanas dokumentos noteikto ĪADT aizsardzības kontekstā, tostarp, vai DP un pašvaldību plānošanas dokumentos noteiktie teritorijas attīstības mērķi, nosacījumi teritorijas izmantošanai un plānotie apsaimniekošanas pasākumi nav savstarpēji konfliktējoši. Ievērojot šo izvērtējumu, DP ietvert priekšlikumu daļu pašvaldību plānošanas dokumentiem. DP ietvertajam vērtējumam un priekšlikumiem jābūt pēc iespējas saskanīgākiem ar teritorijas attīstības plānošanas dokumentos lietotajiem jēdzieniem, īpaši ņemot vērā Ministru kabineta 2014. gada 14. oktobra noteikumos Nr.628 "Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem" un MK noteikumos Nr. 240 noteikto.

DP un pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentu savstarpējās saskaņošanas iespējas parādītas 6. attēlā.



6. attēls. DP un pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentu savstarpējās saskaņošanas iespējas

Piemēram, informācija par ĪADT un aizsardzības mērķiem var tikt integrēta pašvaldības Ilgtspējīgas attīstības stratēģijā: ilgtermiņa attīstības redzējumā,

attīstības prioritātēs, telpiskās attīstības perspektīvā un vadlīnijās teritorijas attīstībai. DP noteiktie ĪADT apsaimniekošanas mērķi, īpaši ilgtermiņa, būtu vērtējami kontekstā ar pašvaldību IAS ilgtermiņa attīstības redzējumu, kā arī telpiskās attīstības perspektīvu, kurā nosaka teritoriju attīstības vadlīnijas un vietējās pašvaldības nozīmīgākās telpiskās struktūras, attīstības prioritātes un vēlamās ilgtermiņa izmaiņas.

Lai neveidotos pretrunas starp DP un TP risinājumiem, kas attiecas uz ĪADT izmantošanu, un, ņemot vērā, ka TP ir plānošanas dokuments, uz kura pamata pieņem lēmumus par konkrēta zemes īpašuma izmantošanu un kura grafiskā daļa un teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi ir normatīvais akts, TP risinājumi, kas attiecas uz atļautiem izmantošanas veidiem, to izmantošanas ierobežojumiem vai pat aizliegumu (piemēram, būvniecība, derīgo izrakteņu ieguve, zemes vienību veidošana, īpaši dalīšana) būtu saskaņojami ar DP plānotajiem dabas aizsardzības pasākumiem un darbībām, tostarp vērtējami kontekstā ar ĪADT zonējumu (pārvaldības zonām) un IAIN, īpaši, vai tie ir vai nav pretrunā ar DP izstrādes ietvaros apzināto dabas vērtību saglabāšanu.

Ņemot vērā izvērtējumu, DP ietverami ieteikumi pašvaldībai pārskatīt teritorijas plānojuma nosacījumus attiecībā uz:

- TP noteikto funkcionālo zonu apakšzonām jeb teritorijām ar atšķirīgiem nosacījumiem, ņemot vērā to atrašanās vietas vai ieteikumus funkcionālās zonas maiņai. Piemēram, lauksaimniecības teritorijās (L) nosakot apakšzonas (piemēram, L1), kur nav pieļaujama apmežošana u.tml., vai Mežu teritorijās vai Mežu teritorijā (M) apakšzona M1, kur ir viena atļautā izmantošana: Mežs īpaši aizsargājamās dabas teritorijās (Meža apsaimniekošana atbilstoši normatīvo aktu prasībām īpaši aizsargājamās dabas teritorijās) saskaņā ar MK noteikumu Nr. 240 3. pielikumu. MK Nr. 240 ir pat paredzēts uz ĪADT tieši attiecināms apzīmējums, proti, "Mežs īpaši aizsargājamās dabas teritorijās".
- Noteiktajiem atļautās izmantošanas veidiem konkrētajā funkcionālajā zonā. Piemēram, DP varētu noteikt ieteicamos ĪADT izmantošanas veidus atbilstoši vispārēji atļautajiem teritorijas izmantošanas veidiem, kas paredzēti MK noteikumos Nr. 240.
- Zemes gabalu dalīšanu. Piemēram, jaunveidojamo zemes gabalu pieļaujamo minimālo platību, ņemot vērā IAIN iekļautos priekšlikumus.
- TP teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumos ietvertajām normām, lai tās nebūtu pretrunā ar DP ietvaros izstrādāto IAIN prasībām.
- Teritoriju ar īpašiem noteikumiem (TIN) noteikšanu TP, kurās ir atšķirīgi atļautās izmantošanas un apbūves noteikumi. Piemēram, aizsargājamo ainavu apvidos tās ir DP noteiktās ainaviski vērtīgās teritorijas, kuras TP norādāmas kā teritorijas ar īpašiem noteikumiem TIN5, ņemot vērā MK noteikumus Nr. 240.
- Interesu saskarsmes zonu detalizēšanu jeb turpmākās detalizētas plānošanas teritorijām (tematisko plānojumu, lokālplānojumu, detālplānojumu teritorijas), tostarp arī teritorijām, kurās nepieciešams veikt padziļinātu izpēti un izstrādāt detalizētākus vides atveseļošanas vai ainavu reģenerācijas

plānus. Piemēram, DP var noteikt ainaviski vērtīgās teritorijas, kur precizējamas TP plānotās funkcionālās zonas, tajās noteiktā atļautā izmantošana, tostarp apbūves parametri, un tiktu risināti citi jautājumi, piemēram, pieejamība ūdenstecēm un ūdenstilpnēm u.tml.

Savukārt DP saturā iekļautos ĪADT apsaimniekošanas pasākumus (rīcības) jāvērtē kontekstā ar vidēja termiņa prioritātēm un projektiem, kurus paredzēts attīstīt ĪADT vai tās tuvumā. Pašvaldību attīstības programmu Rīcību un Investīciju plānos iespējams iekļaut daļu no šiem pasākumiem, it īpaši tādus pasākumus, kurus īsteno pašvaldības par saviem līdzekļiem vai piesaistot dažādu fondu finansējumu. Pašvaldība ne retāk kā reizi trijos gados izstrādā uzraudzības pārskatu par attīstības programmas īstenošanas rezultātiem.

Ņemot vērā DP un teritorijas plānošanas dokumentu satura atšķirības, teritorijas attīstības plānošanas dokumentos nebūs iespējams iekļaut visu DP saturā ietveramo informāciju, piemēram, teritorijas uzturēšanas un administratīvi organizatoriskos pasākumus (informācijas zīmju uzstādīšana, bukletu izgatavošana sabiedrības informēšanai, pļavu pļaušana, pļavu noganīšana, krūmu ciršana, teritorijas sakopšana u.c.) vai zinātnisko informāciju par dabas vērtībām teritorijā.

3.3. Dabas aizsardzības plānu izstrādes procedūras uzlabošana

Koncepcijas izstrādes ietvaros tiek piedāvāts vienkāršot DP izstrādes procedūru. Izstrādājot vienkāršotu procedūru, tika ņemts vērā veiksmīgais un efektīvais IVN izstrādes procedūras piemērs.

Izsludinot iepirkumu DP izstrādei, DAP būtu izstrādā darba uzdevumu (DU). DU tiktu izstrādāts katrai ĪADT atsevišķi, pamatojoties uz tās veidu, dabas vērtībām, teritorijas platību u.c. apsvērumiem.

Darba uzdevumam būtu būtiska loma DP izstrādē arī saistībā ar apsvērumu, ka jaunās sistēmas ietvaros tiek rekomendēts atteikties no uzraudzības grupas (UG) izveides. Pašreizējā UG izveides un iesaistes kārtība rada nepamatotus apgrūtinājumus gan DP izstrādātājiem, gan UG iesaistītajām institūcijām – piemēram, vairākiem UG dalībniekiem ir jāņem dalība daudzu DP izstrādes UG vienlaicīgi, līdz ar to tie neapmeklē visas UG sanāksmes un nespēj sekot DP izstrādei, noslēgumā palēninot DP apstiprināšanas procesu. Atsakoties no UG izveides, īpaša uzmanība būtu jāpievērš sabiedrības un ieinteresēto pušu iesaistei. Līdz ar to darba uzdevumā būtu jānosaka arī institūcijas, organizācijas un ieinteresētās puses, ar kurām DP izstrādātājam jākonsultējas DP izstrādes procesā un jāsaņem to atzinumi. Pašlaik līdzīga procedūra tiek ievērota IVN ietvaros – VPVB sagatavo IVN programmu, kurā cita starpā tiek norādītas institūcijas un organizācijas, ar kurām IVN izstrādātājam jākonsultējas (noteikts Ministru kabineta noteikumos Nr. 18 “Kārtība, kādā novērtē paredzētās darbības ietekmi uz vidi un akceptē paredzēto darbību”).

Tajā pašā laikā, uzsākot DP izstrādi (skat. 7. attēlu), jāriko DP izstrādes uzsākšanas sanāksme jeb kā līdzvērtīgu procesu sauc IVN – sākotnējā apspriešana –, kuras ietvaros tiktu veikta visu zemes īpašnieku, kuru nekustamie īpašumi atrodas attiecīgajā ĪADT, individuāla informēšana rakstiskā formā (piem., ierakstīta vēstule) par DP izstrādes uzsākšanu. Veicot īpašnieku informēšanu, tiek rekomendēts sūtīt vēstules uz to deklarēto adresi, lai nodrošinātu pēc iespējas plašāku informētību, ņemot vērā, ka daudzi īpašumi ĪADT var būt apdzīvoti tikai sezonāli/nepastāvīgi vai vispār nav apdzīvoti. Tā kā parasti DP izstrādātājam nav pieejami zemes īpašnieku dati, tad šādu vēstuļu izsūtīšana būtu papildus izdevumi DP izstrādē, jo būtu jāpērk maksas pakalpojums Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldē par sagatavotas vēstules nosūtīšanu norādītajam adresātam - 6,91 EUR par vienu vēstuli. Tā kā pašvaldībām un valsts iestādēm ir pieejamas zemes īpašnieku deklarētās dzīvesvietu adreses, tad ir apsverams, vai zemes īpašnieku informēšanas pienākumu DP izstrādes uzsākšanas stadijā nevarētu deleģēt pašvaldībām vai valsts iestādēm.

DP izstrāde lielā mērā balstās uz dabas vērtību inventarizācijas datiem, kuru sagatavošana nav iespējama bez apsekošanas dabā. Kā liecina līdzšinējā pieredze DP izstrādē, problemātiska varētu būt arī zemes īpašnieku nevēlēšanās ielaist savā īpašumā personas, kas DP izstrādes ietvaros veic teritorijas apsekošanu. Šādi rīkojoties, teritorijas īpašnieks varētu ievērojami aizkavēt DP izstrādi un pieņemšanu. Lai novērstu šādas problēmsituācijas, normatīvajos aktos būtu ieteicams paredzēt, ka

DAP pilnvarotai personai DP izstrādes procesā ir tiesības iekļūt personai piederošajā īpašumā, kas nav ēkas (būves), ja īpašnieks ir informēts par DP izstrādes uzsākšanu. Priekšlikums attiecīgiem grozījumiem Likumā ietverts koncepcijas 5. nodaļā.

Pēc DP 1. redakcijas izstrādes būtu jārīko DP sabiedriskā apspriešana, ievieojot paziņojumus par sabiedrisko apspriešanas novada/novadu avīzēs un/vai kādā no reģionālajām avīzēm. Šajā procedūras etapā nav nepieciešams veikt individuālu nekustamo īpašumu īpašnieku informēšanu. Pēc DP sabiedriskās apspriešanas, ņemot vērā saņemtos komentārus, DP būtu papildināms un iesniedzams DAP, kurai būtu tiesības norādīt uz trūkumiem un nepieciešamiem papildinājumiem.

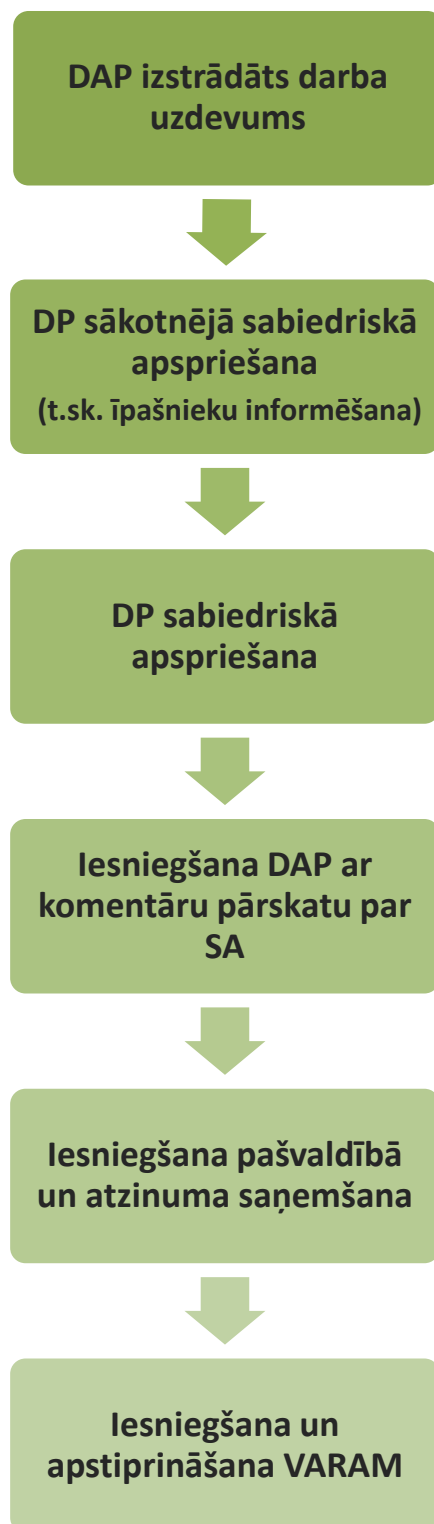
Tāpat kā šobrīd VPVB izstrādā IVN programmu, tā DAP varētu izstrādāt individualizētu darba uzdevumu ĪADT DP izstrādei, norādot arī institūcijas, no kurām būtu jāsaņem atzinumi DP izstrādes procesā (sabiedriskās apspriešanas laikā). Vadlīniju 2.2. nodaļā ir detalizēti aprakstīts piedāvātais DU saturs DP izstrādei.

Kā nākamais solis, tāpat kā esošajā procedūrā, būtu atzinuma saņemšana no pašvaldības domes un DP iesniegšana VARAM apstiprināšanai. Procedūra detalizētāk būtu atrunājama MK noteikumos par DP izstrādi, kur būtu nosakāmi arī attiecīgie termiņi.

Arī turpmāk, lai nekavētu DP izstrādes procesu, būtu nosakāms konkrēts termiņš, kurā pašvaldībai ir pienākums sniegt atzinumu. Būtu precizējama atzinuma forma un saturs. Tā kā pašvaldībai ir iespēja izteikt savu viedokli jau sabiedriskās apspriešanas laikā, tad atzinumā būtu jāiekļauj tikai būtiski pamatoti komentāri, primāri kvantitatīvi izvērtējot ietekmi uz pašvaldības ekonomisko attīstību un formulējot iespējos kompensējošos pasākumus. Ministrs pirms apstiprināt plānu sagatavo informatīvo ziņojumu, nepieciešamības gadījumā tajā iekļaujot arī citus kompensējošos pasākumus, Ministru kabinetam, kurš lemj par samērīgiem (kompensējošiem) pasākumiem.

Pašreizējās procedūras ietvaros bieži pašvaldības nesniedz atzinumu normatīvajos aktos noteiktajā termiņā – viena mēneša laikā. Tiek rekomendēts veicināt atzinuma sniegšanu normatīvajos aktos noteiktajā termiņā. Pašvaldībai ir tiesības pagarināt atzinuma sniegšanas termiņu, par to rakstiski informējot DAP un DP izstrādātāju, ja ir būtiski komentāri, kuru sagatavošanai ir nepieciešams vairāk laika. Bet termiņš nedrīkst pārsniegt 60 dienas. Saskaņā ar normatīvo aktu prasībām atzinumu par DP var sniegt ne tikai dome, bet arī pašvaldības amatpersona, kam šādas tiesības paredzētas pašvaldības nolikumā. Tādējādi netiktu aizkavēta DP apstiprināšana un tiktu panākta lielāka noteiktība attiecībā uz DP izstrādes procedūru un termiņiem.

Šobrīd pārsvarā atzinumus pieņem domes sēdēs. Šāda atzinuma sniegšana atbilstoši likuma "Par pašvaldībām" 21. panta pirmajai daļai neietilpst to jautājumu lokā, par kuriem ir tiesīga lemt tikai pašvaldības dome. Proti, šādu atzinumu var sniegt arī pašvaldības amatpersona, kam šāds tiesības paredzētas pašvaldības nolikumā. Tādējādi atzinuma neapstiprināšana pašvaldības domes sēdē nevar būt šķērslis pienākumam sniegt atzinumu par DP projektu normatīvajā aktā noteiktajā termiņā.



7. attēls. Piedāvātā DP izstrādes procedūra

4. CITI ASPEKTI, KAS JĀŅEM VĒRĀ IEVIEŠAMĀS SISTĒMAS IETVAROS

Kā jau norādīts iepriekš, apstiprinot DP ar vispārīgo administratīvo aktu, tajā var tikt paredzēti zemes īpašniekiem tieši saistoši ierobežojumi. Lai ieviešamās sistēmas ietvaros nodrošinātu tiesisku DP pieņemšanas procedūru, ir jāņem vērā arī turpmāk aprakstītie apsvērumi.

4.1. Zemes īpašnieka informēšanas pienākums

Orhūsas konvencijas⁴² 6. pantā sevišķu uzmanību pievērš ieinteresētās sabiedrības savlaicīgai un efektīvai informēšanai. Valsts pārvaldes principi prasa, lai ieinteresētajai sabiedrībai tiktu dota patiesa iespēja izteikt savu viedokli un tikt uzklautai, pirms tiek pieņemts galīgais lēmums, kas var iespaidot tās tiesības vai intereses. Tādēļ Sabiedriskajai apspriešanai jākalpo diviem galvenajiem mērķiem: iegūt informāciju, kas sekmētu pamatota un taisnīga lēmuma pieņemšanu, un pārliecināt sabiedrību par to, ka tās izteiktie viedokļi tiek apspriesti.⁴³ Sabiedriskās apspriešanas mērķis ir dot ieinteresētajām personām iespēju izteikt savu viedokli. Šī iespēja tiek nodrošināta, izpildot prasības attiecībā uz informācijas sniegšanu par projekta saturu un apspriešanas vietu. Savukārt tas, cik aktīvi personas izmanto šo iespēju, ir pašu personu ziņā.⁴⁴

Administratīvā procesa likuma 62. panta pirmā daļa noteic: “Lemjot par tāda administratīvā akta izdošanu, kurš varētu būt nelabvēlīgs adresātam vai trešajai personai, iestāde noskaidro un izvērtē adresāta vai trešās personas viedokli un argumentus šajā lietā.” Tādējādi gadījumā, ja DP ir paredzēts ietvert privātpersonas tiesības ierobežojošus nosacījumus, pirms DP apstiprināšanas iestādei ir pienākums uzklaut personas, kuras tiesības vai tiesiskās intereses var tikt skartas ar DP apstiprināšanu.

Lai personai būtu iespēja paust pamatotu viedokli, tai atbilstoši būtu jānosūta informācija par DP projektu un jānodrošina iespēja iepazīties ar DP ietverto IAIN projektu vai kopējo DP projektu, ja to ir iespējams saprātīgi nodrošināt. To var īstenot dažādos veidos – gan izmantojot oficiālo uzdevumu “Latvijas Vēstnesis”, gan vietējo laikrakstu, gan citus papildu informēšanas veidus, piemēram, paziņojums radio vai televīzijā. Īpašnieka informēšana ir būtiska, jo tas ir pamats, lai ievērotu Satversmes 105.pantā noteikto tiesību ierobežošanas procesuālo aspektu, kas izriet no Satversmes 115.panta. Vismazākos juridiskos riskus nodrošinātu pieeja, kas noteikta Ministru kabineta 2014. gada 14. oktobra noteikumos Nr. 628 “Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem” paredzēto kārtību attiecībā uz detālpārplānojuma izstrādāšanu. Minēto noteikumu 105. punktā noteikts, ka tieši skarto nekustamo īpašumu īpašnieki ir jāinformē individuāli. Tādējādi tiktu

⁴² Apvienoto Nāciju Organizācijas 1998.gada 25.jūnija Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrība dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem.

⁴³ Satversmes tiesas 2003.gada 14.februāra sprieduma lietā Nr. 2002-14-04 secinājumu daļas 3.punkts.

⁴⁴ Satversmes tiesas 2008.gada 24.septembra sprieduma lietā Nr.2008-03-03 19.8.punkts.

izpildīts īpašnieku informēšanas pienākums un viņiem tiktu paziņots gan par DP izstrādes procesu kopumā, gan kārtību, kādā īpašnieks var iesniegt savus iebildumus. Ja īpašnieks būs informēts, un viņam tiks nodrošināta iespēja iepazīties ar DP projektu un saistītajiem materiāliem, bet viņš nebūs paudis savu viedokli par DP projektu, būs uzskatāms, ka uzklausišanas pienākums ir izpildīts. Ņemot vērā lielo īpašnieku skaitu atsevišķās īpaši aizsargājamās dabas teritorijās, šāda pieeja var radīt būtiskas izmaksas. Iespējams, MK noteikumos varētu ļaut katrā gadījumā izvēlēties piemērotāko informēšanas veidu, tostarp kā kritēriju nosakot izmaksu lietderību konkrētajā gadījumā.

Atbilstoši Paziņošanas likuma 4. panta pirmajai daļai paziņojums par nodomu pieņemt DP juridiskai personai nosūtāms uz tās juridisko adresi, savukārt fiziskai personai – uz tās deklarēto adresi, vai citu adresi gadījumā, ja adresāts norādījis uz objektīviem apstākļiem, kādēļ tas nepieciešams. Ņemot vērā, ka valsts un pašvaldības iestādēm ir pieejamas iedzīvotāju deklarētās adreses bez maksas, tās varētu nodot šo informāciju DP izstrādātājiem. Adresātam ir pienākums būt sasniedzamam norādītajā adresē. Ja adresāts aicinājumā noteiktajā termiņā, kam jābūt saprātīgam, nav paudis savu viedokli par DP projektu, uzskatāms, ka uzklausišanas pienākums ir izpildīts.

4.2. Vadlīniju izstrāde funkcionālā zonējuma noteikšanai

Lai uzlabotu teritorijas izmantošanas un apsaimniekošanas nosacījumu izstrādi, ļoti būtiska ir pieeja funkcionālo (pārvaldības) zonu noteikšanai.

Funkcionālā zonējuma mērķi varētu tikt definēti šādi:

- Nodrošināt aizsargājamo sugu atradņu un biotopu aizsardzību atbilstoši ĪADT izveidošanas mērķim un valstī noteiktajām sugu un biotopu saglabāšanas prioritātēm;
- Nodrošināt ĪADT teritorijas ekoloģisko integritāti;
- Sabalansēt dabas aizsardzības, ekonomiskās un sociālās intereses.

Lai uzlabotu funkcionālā zonējuma izstrādi, būtu nepieciešams izstrādāt Vadlīnijas, kurās būt iekļaujami kritēriji un principi zonējuma izstrādē. Izstrādājot vadlīnijas būtu jāņem vērā jau šobrīd pielietojamās dažādās pieejas:

- 1) Zonējums pēc teritorijas izmantošanas funkcijām (dabas vērtību aizsardzības, dabas vērtību apsaimniekošanas, cilvēku dzīves dabas teritorijā (?) zona);
- 2) ĪADT teritorijās, kurās pārsvarā ir tikai aizsargājamās vērtības (piemēram, dabas liegums), var veikt teritorijas zonējumu sugām un biotopiem, indeksējot zonas (piemēram, DLZ1 – mazā ērgļa apsaimniekošanai; DLZ2 – medņa aizsardzībai utt.);
- 3) Zonējums, nosakot plašas funkcionālās zonas, kuru pamatojums nav sugu atradnes un biotopi, bet ainavu ekoloģijas prasības;

- 4) Var teritoriju nezonēt, nosakot konkrētus aprobežojumus konkrētām teritorijām, pievienojot nogabalu vai zemes kadastru sarakstu;
- 5) Var neveikt teritorijas zonējumu, bet IAIN iekļaut specifiskus punktus teritorijas izmantošanai un apsaimniekošanai.

Pēc piedāvātās jaunās DP izstrādes procedūras (skat. 3.3. nodaļu), DAP, izstrādājot darba uzdevumu konkrētās ĪADT DP izstrādei, varētu norādīt:

- kādas ir prioritātes šajā teritorijā, ņemot vērā ĪADT izveidošanas mērķus (piemēram, noteikti Natura 2000 Datu anketā);
- iepriekšējā DP noteikto;
- ņemot vērā izstrādātos Sugu un biotopu aizsardzības plānus;
- valstī noteiktās sugu un biotopu aizsardzības prioritātes.

4.3. Šobrīd spēkā esošo IAIN un likumu statuss pēc jaunās sistēmas ieviešanas

Saskaņā ar Likuma 17. panta otro daļu līdz šim IAIN tika apstiprināti ar Ministru kabineta noteikumiem. Tie kopsakarā ar ĪADT vispārējiem aizsardzības un izmantošanas noteikumiem normatīvā līmenī noteic ĪADT izmantošanas ierobežojumus. Lai nodrošinātu dabas aizsardzības intereses un tiesiskās noteiktības principa ievērošanu, šobrīd spēkā esošajiem IAIN būtu jāpaliek spēkā esošiem (saistošiem) līdz brīdim, kad tajos jāveic grozījumi vai attiecīgajai teritorijai tiek apstiprināts DP (vispārīgais administratīvais akts), kas saturiski aizstāj IAIN.

Līdzīga kārtība tiktu piemērota arī attiecībā uz individuālajiem likumiem, kas pieņemti dabas rezervātiem, nacionālajiem parkiem un biosfēras rezervātiem – likumi paliek spēkā līdz brīdim, kad tajos nepieciešams veikt tehniskus grozījumus, kas var būt saistīti ar jauna DP apstiprināšanu.

4.4. Skaidrības un juridiskās tehnikas prasības attiecībā uz dabas aizsardzības plānu

Satversmes tiesa savā praksē ir vērsusi uzmanību uz teritorijas plānojumā noteikto teritorijas izmantošanas veidu noteikšanas principiem. Proti, ne vien teritorijas plānojuma izstrādes procesam, bet arī rezultātam – teritorijas plānojumam – jābūt skaidram un saprotamam. Teritorijas plānotajai (atļautajai) izmantošanai teritorijas plānojumā jābūt noteiktai tā, lai ikviens varētu ilgtermiņā plānot savu dzīvi, arī saimniecisko darbību, zinot to, kādam iepriekš skaidri nosakāmam un paredzamam mērķim jebkura vietējās pašvaldības teritorija tiks izmantota.⁴⁵ Tā kā DP saturs būs pielīdzināms teritorijas plānošanas dokumentiem un to saistošajai dabai, uz DP ir attiecināmi teritorijas plānošanas dokumentiem izvirzāmie akta skaidrības kritēriji.

⁴⁵ Satversmes tiesas 2008. gada 17. janvāra spriedums lietā Nr. 2007-11-03

Paredzēts, ka DP pēc jaunās sistēmas ieviešanas ietvers ĪADT apsaimniekošanas pasākumus un IAIN, kā arī funkcionālo zonējumu (pārvaldības zonas), kas ir tieši saistoši privātpersonām un pašvaldībai, izstrādājot pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentus. Lai nodrošinātu skaidrības kritēriju īstenošanu, minētās DP sadaļas būtu ietveramas DP, kas apstiprināts ar vispārējo administratīvo aktu, sākuma daļā. Savukārt pamatojums ietverams tālāk dokumentā.

Kā konstatēts iepriekš, šobrīd IAIN tiek veidoti tādējādi, ka tie dublē vispārējos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus, vienlaikus paredzot atsevišķas atšķirīgas prasības. Lai palīdzētu privātpersonai saprast tās īpašumā vai valdījumā esošajai zemei noteiktos ierobežojumus, papildu IAIN un apsaimniekošanas pasākumiem DP būtu ieteicams ietvert atsauces uz citiem normatīvajiem aktiem, kas paredz ierobežojumus šai teritorijai.

Pirms šādas darbības veikšanas attiecībā uz administratīvajā aktā (DP) paredzētajiem IAIN un iespējamajiem pienākumiem zemes īpašniekiem saistībā ar apsaimniekošanu būtu jāveic DP lietderības un tiesiskuma iepriekšējā pārbaude saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 65. un 66. pantu.

4.5. Likumā ietveramās kolīziju normas attiecībā uz dabas aizsardzības plānu

Kā to apliecinājusi DP izstrādes un IAIN pieņemšanas prakse līdz šim, IAIN nereti tiek ietverti noteikumi, kas atšķiras no vispārējiem aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumiem. Šobrīd, kad IAIN tiek pieņemti ar Ministru kabineta noteikumiem, minēto tiesību normu kolīzija tiek atrisināta, piemērojot Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likuma 9. panta sestās daļas 4. punktā ietvertu kolīziju normu. Lai šādu kolīziju atrisinātu gadījumā, kad DP tiktu apstiprināts kā vispārīgais administratīvais akts, nepieciešams Likumā ietvert attiecīgu kolīziju normu.

Ievērojot minēto, saistībā ar jaunās sistēmas ieviešanu nepieciešams normatīvajos aktos ietvert kolīziju normas, kas noteic:

- 1) Ja DP ir pretrunā ar pašvaldības teritorijas plānojumu, lokāplānojumu vai detālplānojumu, piemēro DP;
- 2) Ja DP ietvertie IAIN paredz citādu kārtību, nekā aizsargājamo teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi, piemēro DP ietvertos IAIN.

4.6. Dabas aizsardzības plāna sasaiste ar Teritorijas plānošanas noteikumiem

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka teritorijas plānojuma grafiskajai daļai precīzi jāatspoguļo teritorijas plānotā (atļautā) izmantošana. Teritorijas plānotās (atļautās) izmantošanas veidu apzīmējumiem jābūt vispārpieņemtiem un saprotamiem to parastajā vārdiskajā nozīmē, proti, nedrīkst paredzēt teritorijas plānotās (atļautās)

izmantošanas veida apzīmējumam pilnīgi neraksturīgus un ar to nesaistītus teritorijas izmantošanas nosacījumus.⁴⁶ Kā jau minēts iepriekš, DP saturs būs pielīdzināms teritorijas plānošanas dokumentiem un to saistošajai dabai, tāpēc uz DP ir attiecināmi teritorijas plānošanas dokumentiem izvirzāmie akta skaidrības kritēriji. To mērķis ir padarīt privātpersonām saprotamākus tām noteiktos ierobežojumus.

Ieviešamā sistēma DP izstrādei un apstiprināšanai paredz, ka DP būs tieši saistošs privātpersonām un būs jāņem vērā pašvaldībām, izstrādājot teritorijas plānošanas dokumentus. Turklāt saskaņā ar DP izstrādes noteikumiem tajā tiek noteiktas funkcionālās zonas un pieļaujamā teritorijas izmantošana. Vienlaikus Teritorijas plānošanas noteikumos ir pat paredzēts uz ĪADT tieši attiecināms apzīmējums, proti, “Mežs īpaši aizsargājamās dabas teritorijās” (sk. 49.2. un 52.2.apakšpunktu). Lai nodrošinātu DP sasaisti ar Teritorijas plānošanas noteikumiem un pašvaldības teritorijas plānošanas dokumentiem, būtu ieteicams DP ietverto informāciju veidot pēc iespējas saskanīgu ar minētajiem noteikumiem. Piemēram, DP varētu noteikt ieteicamos ĪADT izmantošanas veidus atbilstoši vispārēji atļautajiem teritorijas izmantošanas veidiem, kas paredzēti Teritorijas plānošanas noteikumos, kā arī galvenos apbūvi raksturojošos parametrus (apbūves blīvums, apbūves intensitāte, brīvās zaļās teritorijas rādītājs, apbūves augstums, stāvu skaits), prasības zemes vienību dalīšanai, ja tas ir objektīvi iespējams, izstrādājot DP.

5. PRIEKŠLIKUMI DABAS AIZSARDZĪBAS NORMATĪVO AKTU GROZĪJUMIEM

Lai ieviestu iepriekš piedāvāto risinājumu esošās situācijas uzlabošanai, būtu jāveic grozījumi vairākos normatīvajos aktos.

Lai mainītu DP un IAIN apstiprināšanas kārtību, Likumā “Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām” izdarāmi šādi grozījumi.

1. Izteikt 17. panta otro daļu šādā redakcijā:

„(2) Individuālos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus ietver dabas aizsardzības plānā (turpmāk — plāns). Individuālajos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumos ietver attiecināmos vispārējos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus, kā arī no tiem atšķirīgos noteikumus, kas nepieciešami attiecīgajai teritorijai.”

2. 18. pantā:

Izslēgt pirmās daļas pirmajā teikumā vārdus „(turpmāk – plāns)” un otrajā teikumā vārdu „un”, kā arī izslēgt otro teikumu.

Papildināt pantu ar 1.¹ daļu šādā redakcijā:

“(1¹) Plānā ietver zinātnisko informāciju par aizsargājamo teritoriju, pamatojumu funkcionālajam zonējumam, ja tāds nepieciešams, nosaka vienotus visas teritorijas apsaimniekošanas pasākumus, lai sasniegtu tās aizsardzības mērķus. Plānā ietver

⁴⁶ Satversmes tiesas 2014.gada 9.oktobra sprieduma lietā Nr. 2013-19-03.

individuālos aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumus. Plānā nosaka īpašniekam obligāti veicamos un ieteicamos apsaimniekošanas pasākumus. Obligāti veicamos pasākumus īpašniekam nosaka, katrā konkrētā gadījumā izvērtējot, vai šāda pienākuma uzlikšanai nepieciešams kompensācijas vai atbalsta mehānisma piemērošana.”

Papildināt otro daļu ar tekstu šādā redakcijā: „Plānu apstiprina kā vispārīgo administratīvo aktu. Informāciju par šāda akta izdošanu publicē oficiālajā izdevumā „Latvijas Vēstnesis” un vietējā laikrakstā.”

Izteikt ceturto daļu šādā redakcijā:

„(4) Valsts un pašvaldību institūcijas, izstrādājot teritorijas attīstības plānošanas dokumentus, apsaimniekojot aizsargājamo teritoriju un pieņemot lēmumus vai veicot normatīvajos aktos noteiktās darbības attiecībā uz šo teritoriju vai tās daļu, ņem vērā plānā noteikto. Ja plānā ietvertie noteikumi nonāk pretrunā ar pašvaldības attīstības plānošanas dokumentiem, piemēro plānā ietvertos noteikumus, izņemot gadījumus, ja pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas dokumentā noteiktas stingrākas prasības dabas vērtību aizsardzībai. Ja plānā noteikts, ka kāda darbība veicama ar atsevišķu saskaņojumu (atļauju), par to lemj Dabas aizsardzības pārvalde vai cita normatīvajos aktos attiecīgo darbību veikšanai pilnvarota institūcija.”

Papildināt ar piekto, sesto un septīto daļu šādā redakcijā:

„(5) Sabiedrības iesaisti un to nekustamo īpašumu, uz kuriem varētu attiekties plāns, īpašniekus informē Ministru kabineta noteikumos, kas reglamentē plāna izstrādāšanu, paredzētajā kārtībā.

(6) Dabas aizsardzības pārvaldes pilnvarotai personai, lai veiktu nepieciešamo izvērtējumu plāna izstrādei, ir tiesības bez ierobežojumiem apmeklēt jebkuru īpašumu, izņemot ēkas.

(7) Dabas aizsardzības pārvalde plāna izstrādes ietvaros pēc sugu, to dzīvotņu un biotopu izpētes un stāvokļa analīzes saņemšanas izvērtē, vai ir nepieciešams noteikt nekavējošos pasākumus attiecīgo dzīvotņu un biotopu aizsardzībai, un informē par to Valsts meža dienestu. Valsts meža dienests neatļauj veikt darbības, kas apdraudētu attiecīgo dzīvotņu un biotopu aizsardzību, līdz plāna spēkā stāšanās dienai, bet ne ilgāk kā gadu pēc attiecīgā informācijas saņemšanas dienas.”

3. Papildināt pārejas noteikumus ar 9. punktu šādā redakcijā:

„9. Plāni, kas apstiprināti kā dokumenti ar ieteikuma raksturu un individuālie aizsargājamo teritoriju aizsardzības un izmantošanas noteikumi, kas līdz šā likuma 17. panta otrās daļas jaunās redakcijas (plāns tiek pieņemts kā vispārīgais administratīvais akts) spēkā stāšanās dienai izdoti kā Ministru kabineta noteikumi, paliek spēkā līdz dienai, kad tos atzīst par spēku zaudējušiem sakarā ar to, ka tajos izdarāmi grozījumi un tādēļ izdodams vispārīgais administratīvais akts vai tos atzīst par spēku zaudējušiem citu iemeslu dēļ.”

Ņemot vērā ieviešamās izmaiņas DP saturā un tā izstrādes kārtībā, privātpersonu līdzdalības nodrošināšanā un DP apstiprināšanas kārtībā, būtu nepieciešams veikt apjomīgus grozījumus DP izstrādes noteikumos vai arī izstrādāt jaunu Ministru

kabineta noteikumu projektu, kas aizstātu šobrīd spēkā esošos DP izstrādes noteikumus. Tāpat saistībā ar ieviešamajām izmaiņām būtu veicami grozījumi Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumos Nr.264 "Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi", precizējot tajos ietvertās normas (2. un 54.punktu) saistībā ar ieceri IAIN turpmāk ietvert DP.

6. IESPĒJAMĀS IETEKMES UZ VALSTS VAI PAŠVALDĪBAS BUDŽETU APRĒKINS

Izvērtējot rekomendētā varianta – DP izstrāde kā vispārīgais administratīvai akts – ietekmi uz valsts vai pašvaldības budžetu, var identificēt vairākus ietekmes līmeņus un veidus – vienreizēja un pastāvīga ietekme, pozitīva/negatīva/neitrāla ietekme.

Lai ieviestu jaunu DP izstrādes sistēmu, sākumā būs nepieciešams veikt vairākus grozījumus attiecīgajos normatīvajos aktos, kā arī, iespējams, jāizstrādā jauni Ministru kabineta noteikumi (skat. 5. nodaļu). Ņemot vērā, ka normatīvo aktu grozījumu veikšana vai jaunu normatīvo aktu izstrāde ietilpst attiecīgo valsts iestāžu esošajā funkcijā (paredzēta arī VARAM iesaiste), ietekme uz valsts budžetu vērtējama kā neitrāla.

Ievērojamas izmaiņas ir paredzētas DP izstrādes procedūrā; šajā sakarā var identificēt vairākas potenciālas ietekmes pozīcijas uz valsts un pašvaldības budžetu. Saskaņā ar rekomendētajiem procedūras uzlabojumiem ieteikts individuāli informēt zemes īpašniekus, kuru īpašums atrodas ĪADT teritorijā, kurai tiek izstrādāts DP. Ir iespējams identificēt trīs puses, kas var būt atbildīgas par individuālo informēšanu – DAP vai VARAM (valsts iestāde), pašvaldība, DP izstrādātājs (konsultants). Zemāk ir sniegts indikatīvs izmaksu salīdzinājums atkarībā no informētāja. Tabulā sniegtā informācija ir informatīva rakstura, un reālās izmaksas var atšķirties; aprēķinu veikšanai tika izmantoti vidējie rādītāji no publiski pieejamiem avotiem.

3. tabula. Aptuvenas individuālas informēšanas izmaksas atkarībā no informētāja

	Valsts iestāde		Pašvaldība ³	DP izstrādātājs/ konsultants ⁴
	VARAM ¹	DAP ²		
Informācijas pieprasījuma sagatavošana un pieprasīšana	Darbietilpība (1 – 2 dienas)	Darbietilpība (1 – 2 dienas)	Darbietilpība (1 – 2 dienas)	Darbietilpība (1 – 2 dienas) + 6,91 EUR par adresi
Vēstulju sagatavošana	Darbietilpība (1 – 2 dienas)	Darbietilpība (1 – 2 dienas)	Darbietilpība (1 – 2 dienas)	Darbietilpība (1 – 2 dienas)
Vēstulju izsūtīšana	1,41 ⁵ EUR/vēstule	1,41 EUR/vēstule	1,41 EUR/vēstule	1,41/EUR vēstule
Kopā (mazai ĪADT ap 20 īpašnieki):	129,18 EUR	107,42 EUR	110,26 EUR	295,68 EUR
Kopā (lielai ĪADT ap 4000 īpašnieki):	5 841,96 EUR	5 798,44 EUR	5 804,12 EUR	33 538,56 EUR

1. Darbietilpības aprēķini veikti, ņemot vērā vidējo eksperta mēnešalgu VARAM – 817,00 EUR (avots: http://varam.gov.lv/lat/par_ministriju/budzets/), pierēķinot darba devēja sociālo nodokli (kopā – 1009,73 EUR)
2. Darbietilpības aprēķini veikti, ņemot vērā vidējo eksperta mēnešalgu DAP – 641,00 EUR (avots: http://varam.gov.lv/lat/par_ministriju/budzets/), pierēķinot darba devēja sociālo nodokli (kopā – 792,21 EUR)
3. Darbietilpība aprēķini veikti, ņemot vērā vidējo mēnešalgu pašvaldību struktūrās 2015. gada septembrī – 664,00 EUR (avots: http://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/Sociala/Sociala_isterm_dsamaksa/DS0010m_euro.px/?rxid=89fa53c2-5ff7-456f-aae4-c4274cf3b2aa), pierēķinot darba devēja sociālo nodokli (kopā – 820,64 EUR)
4. Darbietilpība rēķināta, ņemot vērā vidējo Vides pārvaldības speciālista stundas likmi valstī 2015. g. septembrī – 6,54 EUR (avots: <https://www.vid.gov.lv/default.aspx?tabid=11&id=6864&hl=1>), pierēķinot darba devēja sociālo nodokli (kopā – 8,08 EUR)
5. Vēstules izmaksas noteiktas, pamatojoties uz Latvijas Pasta cenrādi ierakstītām B prioritātes vēstulēm >50 g svaru (avots: http://www.pasts.lv/lv/privatpersonam/pasta_sutijumi/vestules/#cenradis)

Papildus procedūras uzlabošanas ietvaros tiek rekomendēts attiekties no UG izveides. Lai gan šādā gadījumā tiek samazināts sanāksmju skaits – attiecīgajām interešu grupām nav jāpiedalās sanāksmēs klātienē, jo tiek veikta individuāla konsultēšanās, kas ir izstrādātāja pārziņā -, tiek piešķirta lielāka funkcija DAP, līdz ar to ietekme ir neitrāla. Līdz ar UG likvidēšanu tiek rekomendēta DP izstrādes darba uzdevuma sagatavošana, par ko atbildīga būtu DAP. Sakarā ar to var identificēt divus papildus izmaksu veidus – vienreizējās izmaksas un pastāvīgās izmaksas. Vienreizējās izmaksas ir paredzamas gadījumā, ja tiek izstrādāts tipveida darba uzdevums, kurš vēlāk tiek pielāgots katras ĪADT specifikai. Zemāk sniegta aptuvenās iespējamās izmaksas saistībā ar darba uzdevuma izstrādi. Pastāvīgās izmaksas (darbietilpības veidā) raksturojamas ar darba uzdevuma pielāgošanu katru reizi, kad nepieciešams izstrādāt jaunu DP.

4. tabula. Iespējamās izmaksas saistībā ar darba uzdevuma izstrādi

	Vienreizējās ²	Pastāvīgās ¹
DAP izmaksas	~10'000 EUR	Darbietilpība (5 dienas) → 198,05 EUR

1. Darbietilpības aprēķini veikti, ņemot vērā vidējo eksperta mēnešalgu DAP – 641,00 EUR (avots: http://varam.gov.lv/lat/par_ministriju/budzets/), pierēķinot darba devēja sociālo nodokli (kopā – 792,21 EUR)
2. Izmaksas ir norādītas situācijai, ja tipveida darba uzdevuma izstrāde tiek veikta publiskā iepirkuma veidā; tiek norādītas indikatīvas izmaksas un var būtiski atšķirties, atkarībā no izstrādājamā darba uzdevuma detalizācijas pakāpes.

Gadījumā, ja lielām ĪADT, kurām nav spēkā esošu individuālu likumu, tiks izstrādātas stratēģijas, var paredzēt izmaksas, kas saistītas ar stratēģiju izstrādi. Tomēr, ņemot vērā, ka līdz ar stratēģiju (kas ir ilgtermiņa dokumenti) izstrādi, tiek paredzēts “efektivizēt” DP izstrādi, piemēram, nosakot prioritārās teritorijas ĪADT ietvaros, un līdz ar to samazināt DP izstrādes izmaksas, var lēst, ka kopējās stratēģiju izstrādes izmaksas (ņemot vērā tiešās un netiešās izmaksas) ir neitrālas. Ņemot vērā sliktāko scenāriju – stratēģijas izstrāde nesamazina DP izstrādes izmaksas –, var pieņemt, ka stratēģijas izstrādes izmaksas nav būtiskas, jo tie ir ilgtermiņa dokumenti, kuru izstrādei nav nepieciešama detalizēta izpēte, līdz ar to stratēģiju izstrādes izmaksas

var iekļauties 3 000 – 5 000 EUR vienai ĪADT (gadījumā, ja tas tiek veikts kā publiskais iepirkums).

Rekomendētās modeļtāmes izstrādes gadījumā var paredzēt DP izstrādes izmaksu pieaugumu; tomēr jānorāda, ka tādā gadījumā tas atbilstīs tirgus situācijai. Pirms modeļtāmes izstrādes nevar paredzēt DP izstrādes izmaksu pieauguma apjomu.

Kopumā jānorāda, ka DP izstrādes procedūras uzlabošana neradīs būtiskas papildus izmaksas valsts vai pašvaldību budžetos. Jaunās procedūras nodrošināšanai nav nepieciešama jaunu darbavietu radīšana. Plašāka procedūras uzlabošanas ietekme uz mērķa grupām ir attēlota tabulā zemāk.

5. tabula. Plašāka procedūras uzlabošanas ietekme uz mērķa grupu izmaksām

	Ietekme ¹
Valsts iestādes	+/-
Pašvaldības	+/-
Zemes īpašnieki	+/-
Citas institūcijas, organizācijas	+/- (+)

1. + pozitīva ietekme (zemākas izmaksas), - negatīva ietekme (augstākas izmaksas), +/- ietekme nav paredzama

Analizējot iespējamās ietekmes uz mērķa grupu izmaksām, var secināt, ka lielākajā daļā gadījumu ietekme nav paredzama. Ir iespējama pozitīva ietekme uz citu institūciju un organizāciju (nevalstiskās organizācijas, citi UG locekļi, kas nav pašvaldības, valsts iestādes) izmaksu samazinājumu, kas izriet no UG likvidēšanas, līdz ar ko nav nepieciešams apmeklēt sanāksmes, tādējādi samazinot ceļa izdevumus. Tomēr šī ietekme ir vērtējama kā nebūtiska, līdz ar to jānorāda, ka kopumā ietekme nav paredzama.