

Rīgā,
2015. gada 1. jūnijā

Parlamentārās izmeklēšanas komisijai
par Latvijas valsts rīcību,
izvērtējot 2013. gada 21. novembrī notikušās traģēdijas
Zolitūdē cēloņus un turpmākajām darbībām, kas veiktas normatīvo
aktu un valsts pārvaldes un pašvaldību darbības sakārtošanai,
lai nepieļautu līdzīgu traģēdiju atkārtosanos, kā arī par darbībām
minētās traģēdijas seku novēršanā

Biznesa augstskola "Turība"
Dr. iur. Jānis Bramanis

2015. gada 20. janvārī Latvijas Republikas Saeimas Parlamentārās izmeklēšanas komisija nosūtīja pašvaldības būvvaldēm pieprasījumu Nr. 233.9/18-12-12/15 sniegt viedokli par būvniecības procesa tiesiskuma nodrošināšanu.

Izvērtējot pašvaldību būvvalžu sniegtās atbildes, 01.10.2014. Būvniecības likumā, MK noteikumos Nr. 500 "Vispārīgie būvnoteikumi" ietvertu regulējumu par pašvaldību būvvalžu tiesiskā regulējuma aspektiem un tā problemātiku, tika aplūkota arī būvniecības tiesību attīstības problemātika kopumā, nonākot pie šādiem sekojošiem secinājumiem:

(1) Latvijas Republikā būvniecības normatīvais regulējums, tajā skaitā būvniecības tiesību attīstība ir notikusi nepārdomāti, jo nav atbilstošas teorētiskās (doktrinālas) izpētes. Arī turpmāk būvniecības tiesību un normatīvo aktu pilnveides priekšlikumus nebūs iespējams veidot bez praksē balstītu teorētisko atziņu izziņāšanas.

Lai arī ir vispārzināms, ka jaunais būvniecības tiesiskais regulējums patlaban nav pilnvērtīgs, tas būtiski kavēs moderna būvniecības tiesiskā regulējuma un prakses attīstību. Būvniecības tiesiskais regulējums ir sarežģīts, daudzuma ziņā samazināms, regulē būvniecību dažādās mākslīgi sadalītās jomās pēc būtības vienādos būvdarbos¹. Kā arī "vēl jorpojām nav sakārtota būvniecības normatīvo aktu bāze, nav izstrādāti daudzi normatīvie akti, t.sk., arī slodžu būvnormatīvs, metāla konstrukciju projektēšanas normas stājās spēkā tikai 23.12.2015."².

Kā risinājums šādu nepilnību novēršanai, ir būvniecības normatīvā regulējuma sakārtošana vienotā sistēmā, saprotamā un loģiskā secībā, lai novērstu dažāda juridiskā ranga tiesību normu pārklāšanos, kā arī aizstātu novecojušas normas ar citām Eiropas un starptautiskajai praksei atbilstošām normām. Minētajam priekšlikumam kā risinājums ir izstrādāt vai pārstrādāt normatīvo aktu "Būvniecības

¹ 23.02.2015. Ventspils pilsētas dome Arhitektūras un pilsēt būvniecības nodaļa, Būvniecības administratīvā inspekcijas atbilde Par uzdotajiem jautājumiem saistībā ar būvniecības procesu Nr. 9-11/167, 2.lpp. "Vērtējot (jau praksē) spēkā esošos, steigā tapušos un pieņemtos normatīvos aktus – būvnoteikumus, uzskatām, ka tie pirmkārt, daudzuma ziņā būtu samazināmi, otrkārt, kvalitātē stipri uzlabojami. Pašlaik vairāki speciālie būvnoteikumi (elektronisko sakaru, elektroenerģijas, neklasificētu inženierbūvju) regulē būvniecību dažādās mākslīgi sadalītās jomās, kuras pēc būtības un atbilstoši būvju klasifikācijai atbilst vienai Cauruļvadi, sakaru un elektropārvaldes līnijas – 22, kas rada problēmas faktisko darbu izpildē un paredz atšķirīgu regulējumu pēc būtības vienādiem būvdarbiem. Būvniecības kārtība, kas ir spēkā no 01.10.2014., ir mākslīgi sarežģīta, tapusi smagnējāka, bet ne kvalitatīvāka."

² 16.04.2015. Ķekavas novada pašvaldības atbilde Nr. Būv/4-121/15/66, 2.lpp 4. punkts.

KONTROLE
01.07.2015.

SAEIMAS KANCELEJA
01-06-2015
Nr. 3/1527-12/15 Plkst. 15-55

likums”, kurā būtu ietvertas būvniecību materiālās un procesuālās tiesību normas, tādā veidā izveidojot būvniecības kodeksu.

(2) Saskaņā ar Latvijas Republikas Ministru kabineta noteikumiem Nr. 120 “Kārtība, kādā izbeidzama Latvijas Padomju Sociālistiskās Republikas normatīvo aktu piemērošanu”³ ar 2000.gada 1. janvāri Latvijas Republikā nav piemērojami tie normatīva rakstura akti, ko izdevušas Latvijas PSR valsts pārvaldes institūcijas: 1) Latvijas PSR Ministru Padomes lēmumi, instrukcijas un rīkojumi; 2) Latvijas PSR ministriju un resoru instrukcijas, nolikumi, metodiskie norādījumi un citi akti, kas apstiprināti ar attiecīgā ministra vai resora vadītāja pavēli vai rīkojumu; 3) citu Latvijas PSR valsts pārvaldes institūciju izdotie akti. Latvijas PSR standarti, darba aizsardzības normatīvi, būvnormatīvi un citi normatīvtehniskie akti izskatāmi likumos noteiktajās institūcijās, un turpmāk piemērojamo Latvijas PSR aktu saraksti līdz 1999.gada 31.decembrim publicējami laikrakstā “Latvijas Vēstnesis”. Tā spēku vajadzēja zaudēt arī visiem morāli un juridiski novecojušiem Padomju Sociālistisko Republiku Savienības Celtniecības normām un noteikumiem jeb SNiP.

Tomēr reālā situācija parāda, ka SNiP normas nebeidza pastāvēt, un to pastāvēšana (daļēji) turpinājās līdz pat 23.12.2014., kad tika izsludināts normatīvais akts LBN 204-14 “Tērauda būvkonstrukciju projektēšana”⁴. Līdz šim brīdim projektētāji varēja izvēlēties, vai veikt aprēķinus pēc SNiP metodikas vai arī pēc 3.EUROCODE⁵ (Eiropas normatīvs tērauda konstrukciju projektēšanai), jo neviens normatīvais akts precīzi nenoteica, pēc kādas metodikas šie konstrukciju aprēķini ir veicami. Lai arī Latvijas valsts standarta⁶ statusā bija pieejams un lietojams 3.EUROCODE, tomēr tam nebija normatīvā akta statuss Latvijas Republikā. Tas nozīmē, ka līdz 23.12.2014. tērauda būvkonstrukciju projektētājiem bija brīva izvēle pēc kāda normatīva, standarta vai paskaidrojošā raksta vadīties projektējot tērauda būvkonstrukcijas. Līdz notikušās tragēdijas Zolitūdē brīdim, nebija neviens oficiāls normatīvs, kurš uzliktu par pienākumu tērauda konstrukcijas projektēt pēc noteikta normatīvā akta un tajā ietvertiem kritērijiem.

(3) Šobrīd valsts līmenī netiek risināts jautājums par būvdarbu izpildes kvalitātes kontroli. Ne Būvniecības likums, ne Ministru kabineta noteikumi Nr. 500 “Vispārīgie būvnoteikumi” nerisina šo jautājumu. Lai arī būvizstrādājumu kontrole tiek deleģēta Patērētāju tiesību aizsardzības centram⁷ (PTAC), tomēr praksē kontrole notiek izvēles kārtībā vai reaģējot uz jau esošo problēmu, tas ir sekām. Turklāt problēma tiek risināta ar gala patērētāja kontroli, nevis no ražotāju kontroles puses. Šī brīža situācija PTAC pieprasa, lai būvētājs uzrādītu materiālu ekspluatācijas īpašību deklarācijas u.c. materiālu izcelsmi un kvalitāti apliecināšu dokumentāciju, bet nekontrolē, lai būvmateriālu ražotāji sagatavotu un izsniegtu atbilstošu dokumentāciju par sevis ražotiem būvizstrādājumiem. Reālā tirgus situācija jeb prakse parāda, ka ir radusies pretruna – no vienas puses no būvnieka pieprasa uzrādīt attiecīgo būvmateriālu kvalitāti apliecināšu dokumentāciju, bet neviens nekontrolē, vai

³ <http://lv.lv.allconstructions.com/portal/index/article/59/kartiba-kada-izbeidzama-latvijas-psr-normativo-aktu-piemerosana-23-dot-03-dot-99>.

⁴ Ministru kabineta noteikumi Nr.794 Noteikumi par Latvijas būvnormatīvu LBN 204-14 "Tērauda būvkonstrukciju projektēšana", pieņemts 23.12.2014. stājās spēkā 01.10.2015. <http://likumi.lv/doc.php?id=271234>.

⁵ Latvijas Valsts standarts. 91.040.01. Ēkas Vispārīgi. <https://www.lvs.lv/lv/products/ics/1106>.

⁶ Latvijas Valsts standarts. <https://www.lvs.lv>.

⁷ Būvniecības likuma 10. panta otrā daļa.

būvmateriālu ražotājs šādu dokumentāciju ir sagatavojis. Būtu jāizveido kvalitatīvs mehānisms kā valstiski izveidot katrā pašvaldībā attiecīgu nodaļu, kura uzrauga arī būvniecības procesa izpildes kontroli kā tas šobrīd tiek darīts dažās pašvaldībās⁸. Šāda kārtība tikai veicinās sakārtotību un labu, kvalitatīvu būvniecības attīstību visā valstī kopumā.

(4) Laika periodā no 2008. - 2014. gadam maz pievērsta uzmanība drošai būvniecībai. Šajā sakarā, lai izvērtētu jautājumu par būves vai ēkas drošības pakāpi, to sabrukšanas iespējamībām, kā kritērijs ir jāvērtē būvprojektā iekļauto tehnisko risinājumu atbilstība normatīvajiem aktiem un dabā reālajai situācijai. Ja jaunais Būvniecības likums definē mērķi: *kvalitatīvas dzīves vides radīšana, nosakot efektīvu būvniecības procesa regulējumu, lai nodrošinātu ilgstspējīgu valsts ekonomisko un sociālo attīstību, kultūrvēsturisko un vides vērtību saglabāšanu, kā arī energoresursu racionālu izmantošanu*⁹, bet būvniecības normatīvajā regulējumā valsts nav iekļāvusi būvvaldēm pārbaudīt būvprojekta būvkonstrukciju slodžu aprēķinu pareizību¹⁰, tad izvirzītais ar likumu mērķis visticamāk netiks sasniegts. Minēto apstiprina Ikšķiles novada pašvaldības sniegtā atbilde, ka "Slodzes un iedarbes konstruktors aprēķina neatkarīgi un būvprojektā neparādās ne būvkonstrukciju slodzes, ne slodžu shēmas, ne kopējais aprēķina modelis."¹¹. Tāpat jānorāda Gulbenes novada būvvaldes sniegtā atbilde šajā sakarā, kur būvvalde raksta, ka "Lielākajā daļā būvprojektu šādu slodžu aprēķinu modeļu vai slodžu shēmu vispār nav, jo to neprasa normatīvie akti, tas atkarīgs vienīgi no projektētāja godaprāta. Vienīgais, ko būvvaldes var darīt, ja rodas aizdomas par nesošās konstrukcijas noturību, pirms būvprojekta saskaņošanas, lūgt pasūtītāju veikt būvprojekta ekspertīzi, lai pārliecinātos par savas būves drošumu. Saskaņā ar normatīvajiem aktiem, būvvalde, par saviem līdzekļiem, arī var veikt būvprojekta ekspertīzi, taču tas nenotiek, jo šādiem mērķiem nav paredzēts finansējums."¹². Tas nozīmē, ka ne pašvaldību būvvaldes, ne valsts kopumā nespēj un nespēs garantēt sabiedrības priekšā, ka ēkas un būves ir drošas, jo atbildīgās iestādes kā būvvalde nepārbaudīs vai iesniegtie aprēķini slodzēm ir sastādīti pareizi un aprēķinam iekļautie dati ir iekļauti pareizi¹³. Pēc esošās sistēmas, kad slodzes var pārbaudīt tikai pēc izmantojamiem normatīviem, nevar pārliecināt sabiedrību par drošu būvniecību. Tamdēļ jāpievienojas Daugavpils pilsētas domes atbildei, kura raksta: "Valstij būtu jāuzņemas atbildība par tehnisko projektu ekspertīzi, būvuzraudzības kontroli, būvju drošības un ekspluatācijas kontroli. Normatīvajos aktos ir jānosaka, kas konkrēti un kādā apjomā ir jākontrolē būvinspektoram un arhitektam, un kāda ir viņu kā amatpersonu atbildība"¹⁴. Tādējādi ir pierādījies, ka tradicionālā pieeja, kad katrai pašvaldībai ir savs būvniecības kontroles departaments, sava individuālā pieeja jautājuma risināšanā, šī kārtība nedarbojas, jo nepastāv vienotas kontroles procedūras. Kā arī jāsecina, ka katrai pašvaldības būvvaldei ir pieejama ierobežota kapacitāte.

⁸ 23.02.2015. Ventspils pilsētas dome Arhitektūras un pilsētbūvniecības nodaļa, Būvniecības administratīvā inspekcijas atbilde Par uzdotajiem jautājumiem saistībā ar būvniecības procesu Nr. 9-11/167, 3.lpp. "[...] izveidota Ventspils pilsētas domes struktūrvienība – Ventspils pilsētas domes Būvniecības kvalitātes kontroles nodaļa".

⁹ Būvniecības likuma 2. panta pirmā daļa.

¹⁰ 18.02.2015. Jelgavas pilsētas pašvaldību administrācijas atbilde Nr. 26/4-3, 2.lpp. "Būvniecības likumā nav noteikts Būvvaldei veikt būvprojekta būvkonstrukciju slodžu aprēķina pārbaudes. Lai veiktu šādas pārbaudes Būvvaldēs vajadzīgi attiecīgi speciālisti, kā arī šādas pārbaudes nav iespējams veikt normatīvajos aktos noteiktajā būvprojektu izskatīšanas laikā, 2.-3.lpp."

¹¹ 18.04.2015. Ikšķiles novada pašvaldība atbilde Nr. 6-20/80, 3.lpp 4. punkts.

¹² 15.04.2015. Gulbenes novada būvvaldes atbilde Nr. BV 2.11/15/23, 2.lpp 4. punkts.

¹³ 18.02.2015. Jūrmalas pilsētas domes atbilde Nr. 14/1-323, 2.lpp. "4. punkts [...], jo būvnormatīvi nenosaka Būvvaldei pārbaudīt ekspertīzes slēdziena precizību, un tehniski tas nav iespējams".

¹⁴ 18.02.2015. Daugavpils pilsētas domes atbilde Nr. 3-14/87, 2.lpp.

(5) Lai izvairītos no situācijas, ka būvniecības rezultātā tapušās būves vai ēkas sabrukšanas gadījumos atbildība un vaina tiek pārliekta no viena būvspeciālista uz citu, būvniecības normatīvajos aktos jānosaka solidāra atbildība¹⁵ starp būvprojekta autoru un būvprojekta ekspertu¹⁶. Minētais ir jārealizē tuvākajā laikā, lai novērstu draudus, kas var rasties pie ēkas vai būves sabrukšanas, jo vēl šobrīd valsts fiziskajām personām ļauj veikt ekspertīzi līdz 2016. gada 1. janvārim, ja tās saņēmušas sertifikātu attiecīgajiem projektēšanas vai būvdarbu veidiem, kā arī būvniecību reglamentējošos normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā reģistrētām juridiskajām personām, kuras nodarbina sertificētu speciālistu attiecīgajā jomā¹⁷. Lai būtu iespējams noteikt šādu juridisku konstrukciju, jāgroza normatīvie akti Būvniecības likums, u.c. pakārtotie normatīvie akti¹⁸. Neiztur kritiku arguments, ka abiem šiem speciālistiem ir noteikts dažāds uzdevuma raksturs normatīvajos aktos, tamdēļ nav iespējams noteikt solidāru atbildību. Tieši pretēji, ir iespējams būvprojekta ekspertiem normatīvajos aktos paredzēt noteiktu atbildības daļu, jo pretējā gadījumā zūd ekspertīzes, kā būvprocesa kontroles mehānisma jēga. Tāpat I un II grupas ēku un būvju projektos ir jāapstiprina būvprojekta vadītāja apliecinājuma paraksta juridiskā atbildība¹⁹. Kā arī būvprojekta eksperts ir atbildīgs par dotajiem slēdzieniem tikpat lielā mērā, kā projektētājs, jo dodot pozitīvu slēdzienu par normatīvajiem aktiem neatbilstošu projektu, var rasties draudi cilvēku drošībai²⁰. Tikai ar solidāras atbildības ieviešanu starp šiem būvspeciālistiem, lai arī viņi būs apliecinājuši, ka viņu starpā nav interešu konflikta, panāks pozitīvu rezultātu, jo tad būvspeciālistiem būs jāpievērš daudz lielāka uzmanība savam darbam, kā arī uz būvniecības projekta, ekspertīzes uzliktajam parakstam.

(6) Būvniecības kontrole valstī nav pietiekami noregulēta, un faktiski tā ir deklaratīva. Pēc spēkā esošās normatīvās bāzes būvniecībā, pašvaldību būvvaldes veic formālu un pēc būtības tikai dokumentu kontroli²¹. Kā noteikts MK noteikumos Nr. 500 "Vispārīgie būvnoteikumi" 139. punktā, būvvaldes būvinspektoram, veicot būvobjekta kontroli, ir pienākums pārliecināties, ka būvdarbu veikšanai ir saņemta būvatļauja un pirms to uzsākšanas ir izpildīti būvatļaujas nosacījumi vai arī pirms būvdarbu veikšanas būvvaldē ir akceptēta apliecinājuma karte vai paskaidrojuma raksts un normatīvajos aktos noteiktajos gadījumos pirms to uzsākšanas ir iesniegti un reģistrēti nepieciešamie dokumenti; būvdarbi notiek, nepieļaujot atkāpes no būvatļaujas, akceptētās apliecinājuma kartes vai paskaidrojuma raksta nosacījumiem, kā arī ievērojot būvniecību reglamentējošos normatīvos aktus; būvlaukumā atrodas būvdarbu veikšanai nepieciešamā dokumentācija, tai skaitā būvizstrādājumu atbilstību

¹⁵ LR Civillikums Saistību tiesības II. Apakšnodaļa Solidāru saistību nodibināšana 1672.-1690. pantam.

¹⁶ Ministru kabineta noteikumi Nr. 500 "Vispārīgie būvnoteikumi" 2. daļas 2.5. punkts un 2.11. punkts.

¹⁷ Būvniecības likuma Pārejas noteikumu 11. punkts.

¹⁸ 18.02.2015. Jelgavas pilsētas pašvaldību administrācijas atbilde Nr. 26/4-3, 2.lpp. "Ņemot vērā darba praksi un pieredzi, uzskatām, ka Pārejas noteikumu 11. punktā noteiktais termiņš ir jāpārskata un izmaiņas jāievieš ātrāk, jo būvprojekta un būvju ekspertīzes jāveic speciālistiem ar atbilstošu sertifikātu tieši ekspertīžu veikšanai".

¹⁹ 18.02.2015. Jūrmalas pilsētas domes atbilde Nr. 14-1/323, 1.lpp.

²⁰ 18.02.2015. Jelgavas pilsētas pašvaldību administrācijas atbilde Nr. 26/4-3, 1.lpp un 18.02.2015. Jūrmalas pilsētas domes atbilde Nr. 14/1-323, 1.lpp. 20.04.2015. Limbažu novada pašvaldības Būvniecības un Arhitektūras nodaļas atbilde Nr. 8-42/15/61, 2.lpp 2. punkts "Būvprojekta ekspertiem un projektētājiem normatīvajos aktos vajadzētu paredzēt solidāru atbildību". 14.04.2015. Carnikavas novada pašvaldības Centrālās administrācijas Būvvaldes atbilde Nr. 05-8.2./69, 1.lpp 2. punkts "Uzskatām, ka būvprojekta autoriem un būvprojekta ekspertiem normatīvajos aktos ir jāparedz solidāra atbildība". 16.04.2015. Cēsu novada pašvaldības Cēsu novada būvvaldes atbilde Nr. 4/1368, 1.lpp 2. punkts "Vajadzētu". 15.04.2015. Gulbenes novada būvvaldes atbilde Nr. BV 2.11/15/23, 1.lpp 2. punkts "Obligāti būtu jāparedz reāla atbildības pakāpe gan būvprojektu projektētājiem, gan būvprojekta ekspertiem. Ja šī atbildības pakāpe būtu noteikta normatīvajos aktos, tad to būtu vieglāk kontrolēt un vieglāk piemērot.". 16.04.2015. Salacgrīvas novada domes Salacgrīvas novada būvvaldes atbilde Nr. 13-15.1.1-53, 1.lpp 2. punkts "Būvprojekta izstrādātājam un būvprojekta ekspertam normatīvajos aktos ir jāparedz solidāra atbildība".

²¹ 18.02.2015. Liepājas pilsētas Būvvaldes atbilde Nr. 324643/2.2.1./322860, 2.lpp. "[...] secināms, ka būvniecības kontrole pēc būtības arī paredz galvenokārt dokumentu kontroli.".

apliecinoši dokumenti; būvdarbi būvlaukumā notiek, ievērojot vides prasības; tiek veikta autoruzraudzība vai būvuzraudzība, ja to nepieciešamību nosaka normatīvie akti, tai skaitā tiek ievērots būvuzraudzības plāns; būvdarbu veikšanai ir spēkā esoša obligātās civiltiesiskās apdrošināšanas polise; būvlaukumā atrodas atbildīgais būvdarbu vadītājs un veic tam noteiktos pienākumus. No iepriekšminētā var secināt, ka, ja faktisko būvniecības kontroli objektā veic sertificēti autoruzraugi un būvuzraugi, kuri kontrolē būvniecību, lai tā atbilstu būvniecību tiesību aktos noteiktajām prasībām, tad jautājums rodas par pašvaldību būvvalžu nepieciešamību uzraudzīt būvniecības darbus, ja tāpat pašvaldības būvinspektors, apsekojot objektu dabā, pārbauda dokumentus, un mazāk vai pavisam nemaz nepievērš uzmanību faktiskajam izpildījumam būvobjektā. Tāpēc ir lietderīgi izvērtēt šobrīd esošo būvniecības kontroles mehānismu, jo, lai minēto būvniecības tiesisko kārtību ievērotu, jāpastāv kontrolei pār visu būvniecības procesu norises kārtību.

Ar cieņu,

Dr. iur. Jānis Braņmanis

