



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĪSTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

STATYBOS LEIDIMŲ IŠDAVIMAS IR STATYBOS PROCESO ATITIKTIS NUSTATYTIEMS REIKALAVIMAMS

2019 m. birželio 11 d.

Nr. VA-2



Valstybės kontrolės – aukščiausiosios valstybinio audito institucijos – pagrindinė funkcija – prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomi ir naudojami valstybės finansai ir kitas turtas bei kaip vykdomas valstybės biudžetas. Aukščiausioji audito institucija, teikdama audito pastebėjimus ir rekomendacijas, siekia didinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir jo kuriamą naudą visuomenei, o savo darbui keldama aukščiausius kokybės reikalavimus – būti pavyzdžiu visam viešajam sektoriui.

Auditą atliko: Sandra Ragėnaitė (grupės vadovas), Solveiga Žalandauskė, Arturas Balsys, Birutė Perlė, Algimantas Sorakas, Dana Dudzevičienė, Violeta Paškonytė, Dalė Blinkevičiūtė.

Valstybinio audito ataskaita pateikta: Lietuvos Respublikos Seimo Audito ir Aplinkos apsaugos komitetams, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai, Valstybinei teritorijų planavimo ir statybų inspekcijai prie Aplinkos ministerijos.

TURINYS

| | |
|--|----|
| PAGRINDINIAI FAKTAI | 4 |
| SANTRAUKA | 5 |
| ĮŽANGA | 11 |
| AUDITO REZULTATAI | 14 |
| 1. STATYBOS LEIDIMO IŠDAVIMO PROCESAS NEUŽTIKRINA, KAD LEIDIMAS BUS TEISĖTAS | 14 |
| 1.1. Statybos leidimas išduodamas neturint visų reikalingų duomenų | 15 |
| 1.2. Savivaldybės neefektyviai vykdo statybos leidimų išdavimo funkcijas | 17 |
| 1.3. Statybos leidimas išduodamas neturint visų atsakingų subjektų pritarimo | 21 |
| 1.4. Visuomenei trūksta informacijos apie planuojamus statybos procesus | 23 |
| 2. STATYBOS UŽBAIGIMO PROCESAS NEUŽTIKRINA, KAD PASTATYTA TAI, KAS LEISTA STATYTI | 25 |
| 2.1. Statybos užbaigimo procedūros reglamentuojamos ydingai | 26 |
| 2.2. Sudarytos prielaidos įregistruoti savavališką statybą | 31 |
| 3. STATYBOS VALSTYBINĖ PRIEŽIŪRA TURI TRŪKUMŲ | 33 |
| 3.1. Inspekcija neužtikrina, kad pirmiausia būtų atliekamas rizikingiausių statybos leidimų tikrinimas | 34 |
| 3.2. Statybų proceso dalyviai, padarę pažeidimus, gali išvengti atsakomybės | 36 |
| 3.3. Statybų valstybinės priežiūros rezultatų sklaida turėtų būti efektyvesnė | 39 |
| 4. SUDARYTOS PRIELAIIDOS PASTATYTUS STATINIUS NAUDOTI NE PAGAL PASKIRTĮ, NURODYTĄ STATYBOS LEIDIME | 41 |
| REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS | 47 |
| PRIEDAI | 50 |
| 1 priedas. Santrumpos ir sąvokos | 50 |
| 2 priedas. Audito apimtis ir metodai | 52 |
| 3 priedas. Statybos leidimui gauti privalomi pateikti dokumentai | 59 |
| 4 priedas. Statybos užbaigimo aktai ir jų tikrinimai 2015–2018 m. | 63 |
| 5 priedas. Deklaracijos apie statybos užbaigimą ir jų tikrinimai 2015–2018 m. | 64 |

PAGRINDINIAI FAKTAI

 **~17 000**

Kasmet išduota statybos leidimų 2015–2018 m. laikotarpiu.

 **~ 2 400**

Kasmet atlikta statybos valstybinės priežiūros patikrinimų 2015–2017 m. laikotarpiu.

 **~ 3 mln. Eur**

Kasmet kainavo statybos valstybinės priežiūros funkcijų vykdymas 2015–2017 m. laikotarpiu

 **~ 18 proc.**

Kasmet nustatyta savavališkos statybos iš visų patikrinimų 2015–2017 m. laikotarpiu.

 **~ 7 proc.**

Kasmet nustatyta neteisėtai išduotų statybos leidimų, iš patikrintų 2015–2017 m. laikotarpiu.

 **~ 60**

Kasmet įsiteisėjo teismų sprendimų, kuriais statytojai įpareigoti griauti statinius 2015–2018 m. laikotarpiu (įtraukti ir sprendimai, kuriais prieš griaunant suteikta galimybė įteisinti statinius).

 **~ 2 mln. Eur**

Žalos suma atlyginta valstybės ir savivaldybės statytojams pagal pasibaigusias bylas 2015–2018 m. laikotarpiu.

 **~ 5,6 tūkst. Eur**

Iš kaltų institucijų darbuotojų priteista ir atlyginta regresio suma pagal pasibaigusias bylas 2015–2018 m. laikotarpiu.

SANTRAUKA

Audito svarba

Statybų sektorių Europos Komisija įvardija kaip savo veiklos rezultatais darantį didelę įtaką ekonomikos raidai, jo svarbą pažymėjo ir EBPO Lietuvai teiktose rekomendacijose¹.

Statybų valstybinis valdymas apima statybos leidimų išdavimą ir statybos užbaigimo procedūrų atlikimą. Siekiant užtikrinti statybos teisėtumą, atliekama statybos valstybinė priežiūra, o statinius pastačius – statinių naudojimo priežiūra. Lietuvoje 2015–2018 m. išduota apie 17 tūkst. statybos leidimų kasmet, o užbaigiama² statyti 10,9 tūkst. statinių. Vykdamas statybos valstybinę priežiūrą audituojamu laikotarpiu (2015–2017 m.) atlikta 2,4 tūkst. patikrinimų, iš jų 41 proc. – dėl statybos leidimo išdavimo teisėtumo.

Statybų sektoriaus efektyvumo svarba neabejojama, nes ilgas ir sudėtingas statybos procesas turi neigiamos įtakos ne tik visuomenės ir potencialių investuotojų interesų saugumui, bet ir statybų sektoriaus produktyvumui. Siekiant užtikrinti statybos proceso skaidrumą, sumažinti administracinę naštą potencialiems investuotojams ir sudaryti teisėtų statybų prielaidas, periodiškai keičiamas Statybos įstatymas, griežtinamos įmokos už savavališką statybą, tačiau statybų sektoriaus problemos išlieka.

Audituojamu laikotarpiu (2015–2017 m.) nustatyta 1,3 tūkst. savavališkų statybų (18 proc. visų atliktų patikrinimų), 196 atvejai (7 proc. visų leidimų išdavimo teisėtumo patikrinimų), kai statytojai statė turėdami savivaldybės išduotą statybos leidimą, bet inspekcija statybą pripažino neteisėta. 2007, 2011, 2014 ir 2016 m. atliktų tyrimų duomenimis, Lietuvos gyventojai ir verslo atstovai statybos procesą ir su juo susijusias institucijas priskyrė korumpuotoms³.

Nustatyti neteisėtų statybų dėl valstybės ir savivaldybės institucijų veiksmų atvejai mažina visuomenės pasitikėjimą jomis ir jos teisėtus lūkesčius, pažeidžia viešąjį interesą, daro žalą aplinkai ir darniai teritorijų plėtrai. Galutiniais teismo sprendimais statytojams 2015–2018 m. iš valstybės ir savivaldybių priteista ir atlyginta 2 017,00 tūkst. Eur žalos.

Europos Žmogaus Teisių Teismas⁴ nurodo, kad neteisėtų statybų atveju nustatytina valstybės institucijų kaltė ir jos lygis dėl statybos leidimui būtinų dokumentų ir statybos leidimo išdavimo, statinio įregistravimo, išduoto leidimo nepanaikinimo ir jo neginčijimo, o nustatyti kaltininkai privalo dengti išlaidas už statybos padarinių šalinimą.

Siekdama įvertinti ar, vystant ir prižiūrint statybos procesą (leidimo išdavimą, statybos užbaigimą ir pastatytų statinių naudojimą), sprendžiamos statybos teisėtumo problemos, aukščiausiaji audito institucija atliko statybos leidimų išdavimo ir statybos proceso atitikties nustatytoms sąlygoms auditą.

¹ <http://www.lacc.lt/sites/default/files/0679780001454519865.pdf>; https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#.

² Informacija apie užbaigiamus statinius pateikiama remiantis IS „Infostatyba“ duomenimis, IS kaupiama informacija tik apie užbaigimo procedūras, kurias atliko inspekcija ir ekspertai. IS „Infostatyba“ nekaupiami duomenys apie deklaracijas apie statybos užbaigimą, kurias Statybos įstatymo 28 str. 4 d. nustatytais atvejais statytojai surašė ir pateikė tiesiogiai VĮ Registrui centrui (šiuo atveju statybos leidimas nebuvo reikalingas).

³ Lietuvos korupcijos žemėlapis, <https://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>.

⁴ <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaiska/tekstas.aspx?id=2e1adc4b-ae3a-42a5-b87b-36a116e04c05>.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar institucijos orientuojasi į visuomenės teisėtų interesų apsaugą, išduodamos statybą leidžiančius ir patvirtinančius jos užbaigimą dokumentus bei atlikdamos statybos ir pastatytų statinių naudojimo priežiūrą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar statybos leidimų išdavimo procesas užtikrina, kad leidimas bus teisėtas;
- ar statybos užbaigimo procesas užtikrina, kad pastatyti statiniai atitiktų nurodytuosius statybos leidime;
- ar statybos valstybinė priežiūra užtikrina, kad statyba būtų vykdoma teisėtai;
- ar užtikrinama, kad pastatyti statiniai naudojami pagal paskirtį.

Audituojami subjektai – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija ir Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos.

Aplinkos ministerija atsakinga už statybos ir jos priežiūros politikos formavimą, organizavimą, koordinavimą ir jos įgyvendinimo kontroliavimą. Ministerijos nustatyta tvarka statybą leidžiančius dokumentus išduoda savivaldybės, juos derinant pagal priskirtą kompetenciją dalyvauja 8 valstybinės institucijos, inžinerinių tinklų ir susisiekimo komunikacijų, prie kurių prijungiami sklypo inžineriniai tinklai ar susisiekimo komunikacijos, savininkai, valdytojai ar naudotojai. Statybos valstybinę priežiūrą atlieka Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija (toliau – inspekcija).

Duomenis rinkome ir iš savivaldybių, nes jos išduoda statybos leidimus. Bendrauta su Lietuvos nekilnojamojo turto plėtros, Lietuvos statybininkų, Lietuvos savivaldybių bei Lietuvos projektavimo įmonių asociacijų atstovais, kuriems valstybiniai auditoriai dėkingi už pasidalinimą turimomis įžvalgomis. Dalyvauta Specialiųjų tyrimų tarnybos rengtoje diskusijoje „Atsparumo korupcijai užtikrinimas vykdant ūkio subjektų priežiūrą statybos srityje.“

Audituojamas 2015–2017 m. laikotarpis. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais buvo naudoti ir 2018 m. duomenys.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (52 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Nustatėme, kad sukurtos statybą leidžiančių dokumentų išdavimo ir jos užbaigimą patvirtinančios procedūros bei atliekama statybos valstybinė priežiūra ne visada užtikrina, kad statyba bus teisėta, o statinių naudojimo priežiūra – kad pastatyti statiniai bus naudojami pagal jų paskirtį, nurodytą statybos leidime. Statybas pripažinus neteisėtomis, žalą patiria statytojas, visuomenė, aplinka ir valstybė, nes neužtikrinama jų interesų apsauga.

1. Statybos leidimo išdavimo procesas neužtikrina, kad leidimas bus teisėtas

- Aplinkos ministerija nustatė su prašymu statybos leidimui gauti reikalingus pateikti dokumentus, tačiau reikalavimų nesusistemino, statytojai pateikia ne visus reikalingus dokumentus, o savivaldybės jų nepareikalauja. 2015–2018 m. buvo nustatyti 34 proc. (82 iš 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų) atvejų, kai statytojai nepateikė visų reikalingų dokumentų, tačiau savivaldybės (22) vis tiek išdavė statybos leidimus. Leidimai buvo pripažinti neteisėtais. Be to, jei iš pirmo karto nepateikiami visi reikalingi dokumentai, statybos leidimo išdavimo procedūra užsitęsia nuo kelių mėnesių iki vienerių metų (1.1 poskyris, 15–17 psl.).
- Savivaldybės reikalauja, kad statytojas pateiktų dokumentus, kuriuos jos pačios galėtų paimti iš kitų institucijų duomenų bazių (iš 18 reikalingų keturis gali gauti iš Registrų centro ir kitų valstybės institucijų interneto svetainių), todėl savivaldybės ne visada gauna pačią naujausią informaciją ir neišvengia klaidų. 2015–2018 m. buvo nustatyti 6 proc. atvejų (14 iš visų 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų), kai savivaldybės (10) statybos leidimą išdavė statytojui, neturinčiam teisės vykdyti statybos. Be to, Viešojo administravimo įstatyme nustatyta, kad reikalavimas pateikti dokumentus ir informaciją, kurie yra valstybės registruose ar kitose valstybės informacinėse sistemose, laikomas biurokratizmu (1.1 poskyris, 15–17 psl.).
- Statybos įstatymas įtvirtina, kad projekto vadovas prižiūri ir atsako, jog statinio projektas atitiktų jam nustatytus reikalavimus, bet atsakomybė perkeliama savivaldybei, nes ji nagrinėdama prašymą statybos leidimui gauti tikrina visus statinio projektus. Beveik pusė (29) savivaldybių neturi atestuotų projektų tikrinimo specialistų – tai viena priežasčių, jog jos statybos leidimų išdavimo funkcijas vykdo neefektyviai. 2015–2018 m. buvo nustatyta 31 proc. (73 iš 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų) atvejų, kai statytojai atitiko jiems nustatytus reikalavimus, pateikė visus reikalingus dokumentus, savivaldybės paskyrė visus leidimo išdavimo derinime dalyvaujančius subjektus ir jie pateikė patikrinimo išvadas, tačiau savivaldybės (21) neefektyviai atliko visas joms nustatytas privalomas patikrinimo funkcijas, todėl leidimai buvo pripažinti neteisėtais (1.2 poskyris, 17–21 psl.).
- Statybos įstatyme nustatyta, kad statybos leidimo išdavime pagal kompetenciją turi dalyvauti 8 valstybės institucijos ir inžinerinių tinklų bei susisiekimo komunikacijų atstovai. 2015–2018 m. 16 proc. (38 iš 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų) atvejų 17 savivaldybių nepaskyrė visų dalyvaujančių subjektų, todėl leidimai buvo pripažinti neteisėtais (1.3 poskyris, 21–23 psl.).
- Inspekcijos užsakymu 2017 m. atlikta visuomenės apklausa atskleidė, kad tik 5 proc. respondentų yra labai gerai informuoti apie teritorijų planavimo ir statybos procesus. Didžiąjai daugumai (95 proc.) gyventojų informacijos trūksta. Vidutiniškai 2015–2016 m. įvyko 96 proc. viešų susirinkimų, o 2017–2018 m. – 65 proc. Visuomenė dėl menko informuotumo į teritorijų planavimo ir statybos leidimo išdavimo procesą įsitraukia palyginti neaktyviai. Taip pat kyla ginčų dėl statybų teisėtumo, kai statybos leidimas išduodamas nesuderinus planuojamų statybų su visuomene (1.4 poskyris, 23–24 psl.).

2. Statybos užbaigimo procesas neužtikrina, kad pastatyta tai, kas leista statyti

- Tesės aktais nustatytos institucijos, dalyvaujančios statybos leidimo išdavimo ir statybos užbaigimo procedūrose, tačiau užbaigimo procedūroje dalyvaujančios 6 institucijos

nedalyvauja išduodant statybos leidimus, o institucija, dalyvaujanti išdavime, – nedalyvauja statybos užbaigime. Dėl šių priežasčių pasitaiko atvejų, kai statinyje būna nesuprojektuoti ir neįgyvendinti jo eksploatacijai svarbūs techniniai sprendiniai, o, trūkumus nustačius statybos pabaigoje, statinys pripažįstamas netinkamu naudoti, taigi statytojui reikia lėšų trūkumams pašalinti (2.1 poskyris, 26–28 psl.).

- Inspekcijos pareigūnai tvirtindami deklaraciją apie statybos užbaigimą atlieka tik pateiktų dokumentų patikrą ir iš jų sprendžia, ar nėra nukrypimų nuo esminių statinio projekto sprendinių, viršijančių nustatytas normas. Statinio atitiktį kitiems statinio projekto sprendiniams ar projekto atitiktį teisės aktų reikalavimams inspekcijos pareigūnas gali patikrinti pasirinktinai. Taip, sudaromos prielaidos piktnaudžiauti ir pažeisti statybai keliamus reikalavimus (2.1 poskyris, 28 psl.).
- Inspekcija planuoja ir atlieka savo išduotų (patvirtintų) statybos užbaigimo dokumentų patikrinimus – 2015–2018 m. nustatė 16 proc. (68 iš 417 atliktų patikrinimų) pažeidimų. Taigi ji turi ginčyti savo pačios išduotų dokumentų teisėtumą. Gero administravimo principas neturėtų užkirsti kelio valdžios institucijoms taisyti savo klaidas, net ir tas, kurios buvo padarytos dėl savo pačių aplaidumo, tačiau praktika, kai institucija atlikdama planinius patikrinimus ar gavusi skundus ir pranešimus pati tikrina savo sprendimus, yra ydinga. Taip kuriama perteklinių tikrinimų našta, nukenčia inspekcijos reputacija (2.1 poskyris, 28–31 psl.).
- Statybos įstatymas numato inspekcijos atliekamų statybos užbaigimo procedūrų alternatyvą – privataus subjekto ekspertizę, kurios pagrindu statinys privalo būti įregistruotas Nekilnojamojo turto registre. Inspekcijos ir privataus subjekto atliekamos statybos užbaigimo procedūros skiriasi: pasirenkant ekspertizę daugiausia dėmesio skiriama statinių techninės būklės įvertinimui, netikrinama, ar dėl statinio nėra surašytas savavališkos statybos aktas, o tvirtinant deklaraciją tikrinama, ar statinys teisėtas. Atliekant ekspertizę mažai dėmesio skiriama statinio teisėtumui, taigi sudaromos prielaidos įregistruoti savavališką statybą, o Nekilnojamojo turto registre registruoto statinio statybos užbaigimą gali panaikinti tik teismas (2.2 poskyris, 31–32 psl.).

3. Statybos valstybinė priežiūra turi trūkumų

- Priežiūros gairės ir EBPO rekomendacijos nurodo, kad priežiūros veiksmai pirmiausia turi būti skirti didžiausiems rizikos atvejams šalinti, tačiau inspekcijos atliekamų rizikingiausių objektų patikrinimų dalis 2015–2017 m. mažėjo nuo 72 proc. iki 63 proc. Inspekcija gali patikrinti tik dalį didžiausios rizikos statybos leidimų, bet ne visus juos įtraukia į tikrinimo planus, o planiniams tikrinimams atrenka mažesnės ar vidutinės rizikos statinius, net ir tuo atveju, kai rizikos valdymo informacinė sistema juos siūlo stebėti ar ignoruoti. Didelės rizikos statinių neteisėta statyba gali sukelti reikšmingų padarinių, susijusių su finansiniais nuostoliais, aplinkosauga, visuomenės teise į sveiką ir saugią aplinką, todėl valstybė dėmesį pirmiausia turėtų skirti didelės rizikos statiniams (3.1 poskyris, 34–36 psl.).
- Inspekcija už nustatytus statybos srities pažeidimus turi pareigą taikyti poveikio priemones, tačiau nustatyta 33 proc. atvejų (53⁵ iš 160 atsirinktų), kai atsakomybė netaikyta dėl senaties. Auditorių nuomone, tai vienas veiksnių, lemiančių, kad statybos leidimų srityje pažeidimų ne mažėja, o daugėja. Netinkamai organizuojama tikrintinų statybos leidimų kontrolė ir netaikoma administracinė atsakomybė yra korupcijos rizikos

⁵ Nurodyta atvejų visuma, kai atsakomybė dėl senaties netaikyta už pažeidimus išduodant statybos leidimą, statybos užbaigimo aktą ir deklaraciją apie statybos užbaigimą.

veiksniai, leidžiantys atsakingiems asmenims už neteisėtai išduotus statybos leidimus išvengti atsakomybės ir jaustis nebaudžiamiems (3.2 poskyris, 36–39 psl.).

- Inspekcija priežiūros subjektų veiklos atitiktį nustatytiems reikalavimams skatina ne tik atlikdama tikrinimus, bet ir viešindama statybos valstybinės priežiūros rezultatus, tačiau viešinimas ne visais atvejais sudaro prielaidas didinti teisės aktų atitiktį ar spręsti kitas statybų proceso problemas. Beveik pusei savivaldybių (25, arba 42 proc.) inspekcijos skelbiamos informacijos nepakanka arba ji nenaudinga ar neaktuali, nes atsakymai į dažniausiai užduodamus klausimus neaiškūs, informacija paini ir perteklinė. Inspekcijos interneto svetainėje skelbiant informaciją orientuojamasi į nustatytų pažeidimų skaičių, bet ne į juos lėmusias priežastis (3.3 poskyris, 39–41 psl.).

4. Sudarytos prielaidos pastatytus statinius naudoti ne pagal paskirtį, nurodytą statybos leidime

- Savivaldybėms pavesta atlikti statinių naudojimo priežiūrą, t. y. ar jie naudojami pagal paskirtį. Nustatyti 22 (19,5 proc. iš 113 atsirinktų) atvejai, kai gyvenamosios paskirties vieno ar dviejų butų namai naudojami kaip daugiabučiai, o negyvenamosios paskirties pastatai – kaip gyvenamosios. Taip pažeidžiamas viešasis interesas, sukeliama neigiamų padarinių, statinių savininkai ir aplinkiniai gyventojai susiduria su būtiniausios infrastruktūros trūkumu, prastėja jų gyvenimo kokybė. Jei situacija nesikeis, gali daugėti teisminių ginčų, o tai turės neigiamos įtakos teritorijų planavimui, nes jos bus planuojamos jau pastačius statinį, o ne atvirkščiai (4 skyrius, 41–46 psl.).

Pokyčiai audito metu

Inspekcija⁶ siekdama spręsti problemas, kai už statybos srities pažeidimus nebūtų išvengiama atsakomybės, ir skatindama statybos dalyvius elgtis sąžiningai, savo veikloje 2019 m. numatė šias priemones:

- veiklos plane numatyta ne vėliau kaip per 6 mėn. nuo statybą leidžiančių dokumentų išdavimo dienos tikrinti savivaldybių administracijų išduotus šiuos dokumentus statyti naujus statinius ir rekonstruoti statinius (kai tikrinama ne pagal skundą ar pranešimą);
- Teisės skyrius planuoja atlikti 2017–2018 m. inspekcijoje vykdyto Administracinių nusižengimų kodekso taikymo analizę, kartu atkreipiant dėmesį į kodekso numatyto nuobaudų skyrimo senaties termino laikymąsi ir, esant poreikiui, pateikti atitinkamus siūlymus inspekcijos viršininkui;
- Korupcijos prevencijos programos 2016–2019 m. įgyvendinimo 2019 m. priemonių plane numatyta iki 2019 m. pabaigos neviršijant inspekcijos kompetencijos sukurti ir skelbti nepatikimų ūkio subjektų sąrašą.

⁶ Inspekcijos 2019-05-24 raštas Nr. (1.6)-2D-7125 Valstybės kontrolei.

Rekomendacijos

Aplinkos ministerijai

1. Siekiant užtikrinti, kad statybos leidimas būtų išduotas teisėtai:
 - 1.1. Nustatyti priemones, padedančias statinio projektą vertinantiems subjektams tiksliau įvertinti planuojamą statyti statinį ir statinio projektui turinčius pritariti subjektus (1-asis pagrindinis audito rezultatas);
 - 1.2. parengti ir vykdyti priemones, kurios šviestų visuomenę ir didintų jos informuotumą apie statybos procesus (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant, kad pastatytą statinį būtų leidžiama eksploatuoti be papildomų reikalavimų, nustatyti priemones, užtikrinančias statybos procese dalyvaujančių subjektų atsakomybės ribas už statinių projektų kokybę (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant savavališkos statybos registravimo prevencijos, nustatyti, kad privataus subjekto atliekamos statinio ekspertizės metu būtų įvertinta ne tik jo techninė būklė, bet ir teisėtumas (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
4. Siekiant užtikrinti, kad pastatyti statiniai būtų naudojami pagal paskirtį, nurodytą statybos leidime:
 - 4.1. nustatyti ir vykdyti priemones, didinančias visuomenės informuotumą apie problemas, su kuriomis susiduriama negyvenamosios paskirties statiniuose perkant patalpas, kuriose planuojama gyventi, perkant daug bendrasavininkių turintį būstą (4-asis pagrindinis audito rezultatas);
 - 4.2. parengti ir pateikti tvirtinti galiojančių teisės aktų pakeitimus dėl leidimo viename sklype, jo neatidalijus ir nesuformavus naujo žemės sklypo, statyti daugiau nei vieną pastatą (4-asis pagrindinis audito rezultatas).

Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai

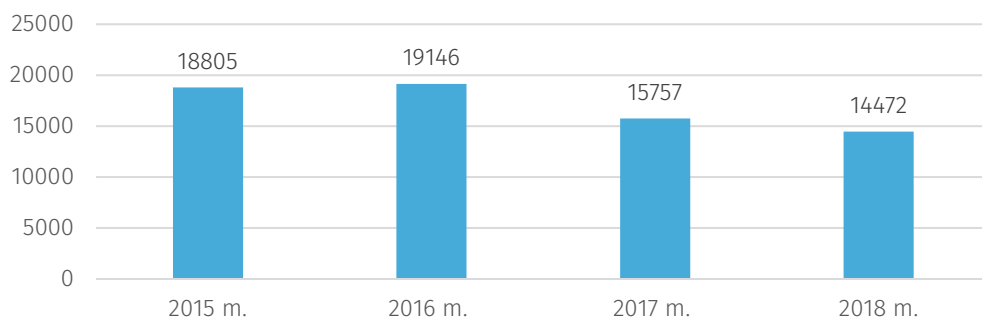
5. Siekiant didinti neteisėtų statybų prevenciją ir užtikrinti, kad už statybos srities pažeidimus nebūtų išvengiama atsakomybės pritaikius senatį, organizuoti statybos valstybinės priežiūros tikrinimus taip, kad jie būtų atlikti iki nustatyto senaties termino pabaigos (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
6. Siekiant, kad mažėtų statybų srities pažeidimų, parengti ir vykdyti statybų valstybinės priežiūros rezultatų sklaidos priemones, padedančias išvengti klaidų su statyba susijusiuose procesuose (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (47 psl.).

ĮŽANGA

Statybos leidimas – tai dokumentas, kuriuo kompetentinga institucija suteikia statytojui (užsakovui) teisę įgyvendinti statinio projektą⁷. Statyba be galiojančio leidimo, kai jis privalomas, draudžiama⁸. 2015–2018 m. išduota 68,2 tūkst. galiojančių statybos leidimų (1 pav.).

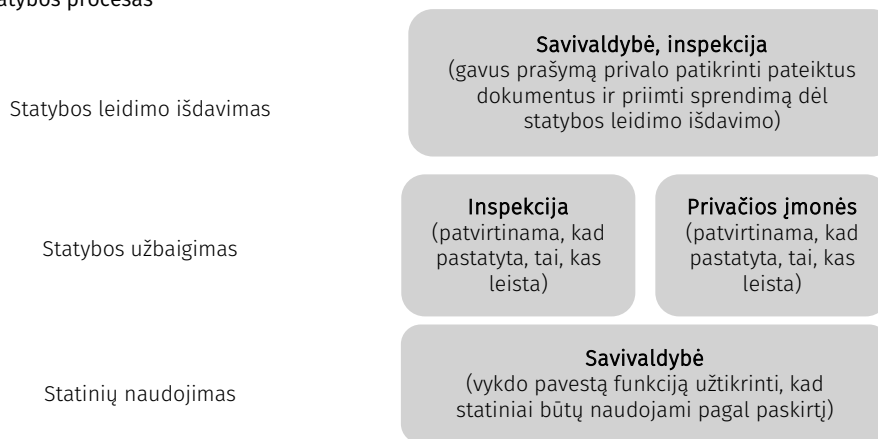
1 pav. Išduota galiojančių statybos leidimų 2015–2018 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal IS „Infostatyba“ duomenis

Statybos valstybinį valdymą vykdo Vyriausybė⁹. Jos įgaliota institucija šioje srityje yra Aplinkos ministerija, kuri, siekiant sudaryti teisėtų statybų prielaidas, turi rezultatyviai organizuoti visą statybų procesą nuo leidimo išdavimo iki statybos užbaigimo ir statinio naudojimo pagal paskirtį. Šio proceso (2 pav.) kontrolę turi užtikrinti atliekama statybos valstybinė priežiūra. Visoms inspekcijos statybos valstybinės priežiūros funkcijoms¹⁰ vykdyti kasmet audituojamu laikotarpiu (2015–2017 m.) skirta¹¹ 3 008,8 tūkst. Eur (67 proc. visų inspekcijai skirtų asignavimų).

2 pav. Statybos procesas



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

⁷ Statybos įstatymas, 2 str. 87 d.

⁸ Ten pat, 27 str. 22 d.

⁹ Ten pat, 30 str.

¹⁰ Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, 8 str. 2 d.

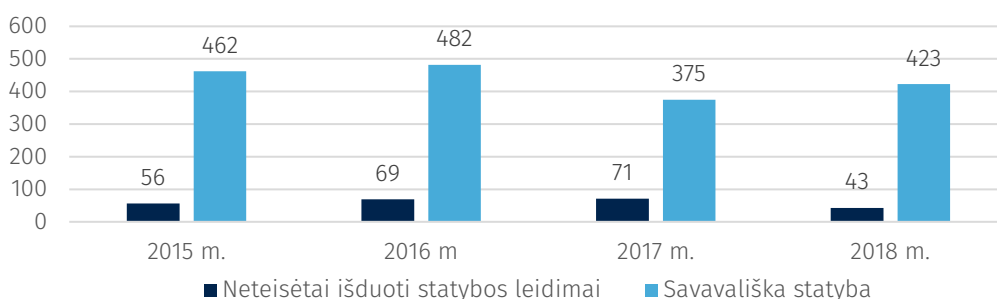
¹¹ Inspekcijos veiklos planų duomenys.

Statybos teisėtumas yra svarbu, nes visuomenė tikisi, kad statinys bus statomas ir pastatytas, o sklypas tvarkomas taip, kad statybos metu ir naudojant pastatytą statinį trečiųjų asmenų gyvenimo ir veiklos sąlygos, kurias jie turėjo iki statybos pradžios, galėtų būti pakeistos tik pagal teisės aktų reikalavimus¹².

Kai statoma pagal kompetentingos institucijos išduotą statybos leidimą, visi, susiję su statybomis (investuotojai, statytojai, visuomenė, net ir aplinka) turi lūkestį, kad nereikės patirti papildomų išlaidų, nebus daroma žala aplinkai ir darniai teritorijų plėtrai. Kitu atveju būtų pažeistas teisinio saugumo principas – vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų, reiškiantis valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises (ir įgytas), gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius, taip užtikrinant asmens pasitikėjimą valstybe ir teise.¹³

Inspekcija atlikdama statybos valstybinę priežiūrą nustato neteisėtai išduotų statybos leidimų ir savavališkų statybų (3 pav.). Jų nemažėja, nors periodiškai tikslinamas Statybos įstatymas ir griežtinamos įmokos už savavališkas statybas.

3 pav. Inspekcijos nustatyti neteisėtai išduoti statybos leidimai ir savavališkos statybos 2015–2018 m.

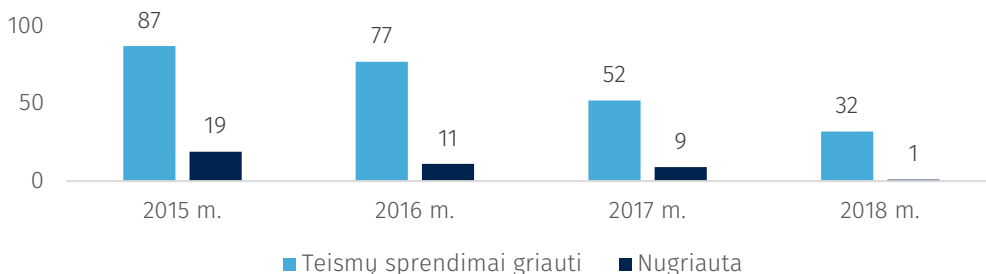


Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos pateiktus duomenis

Yra atvejų, kai statinys, kurio statyba baigta atlikus užbaigimo procedūras, neatitinka leidime pateiktų sąlygų: išduotas 1 ar 2 butų namui, o parduodamas 9, 15 ar 20 butų namas; išduota poilsio paskirties pastatui, bet negyvenamosios patalpos parduodamos kaip butai ir pan.

Nustačius, kad statybos neteisėtos, statytojas gali patirti papildomų išlaidų, gali būti padaryta žala visuomenei, aplinkai, nesant galimybės ištaisyti neteisėtos statybos padarinių, teismo sprendimu statinį tenka griauti (4 pav.).

4 pav. Įsiteisėję teismų sprendimai, kuriais statytojai įpareigoti griauti statinius, ir inspekcijos nugriauti statiniai 2015–2018 m.*



* – Informacija pateikiama apie bylas, kuriose inspekcija įgytų išieškotojo teises. Įtraukti ir tie sprendimai, kuriais prieš griauinant statytojams suteikta galimybė įteisinti statinius.

¹² Statybos įstatymas, 6 str. 4 d.

¹³ Konstitucinio Teismo 2004-12-13 nutarimas, II d. 9 p.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos pateiktus duomenis

Inspekcija nurodė¹⁴, kad dalį statinių pagal teismo sprendimus per teismo nustatytą terminą ar inicijavus vykdomąsias bylas nugriauna patys statytojai. Vykdomo procese inspekcija taip pat inicijuoja baudų skyrimą statytojams už teismo sprendimų griauti statinius nevykdymą, teisės aktų nustatytais atvejais vykdomo veiksmi gali būti atidėti ar vykdomoji byla sustabdyta.

Atvejai, kai nustatoma (priimtas teismo sprendimas statinį nugriauti, perstatyti ar pan.), kad teritorijų planavimo dokumentai, statybos leidimai ir kiti susiję dokumentai neteisėti dėl valstybės ir savivaldybės institucijos veiksmų, mažina visuomenės pasitikėjimą institucijomis ir jos teisėtus lūkesčius, pažeidžia viešąjį interesą, daro žalą aplinkai ir darniai teritorijų plėtrai. Inspekcijos pateiktais¹⁵ duomenimis, galutiniais teismo sprendimais 2015–2018 m. dviejose bylose iš valstybės ir savivaldybių priteista ir atlyginta 2 017,00 tūkst. Eur žalos. Teisės aktai¹⁶ kaltiems asmenims nustato žalos atlyginimo ribas, todėl iš jų regreso tvarka valstybei ir savivaldybėms išieškoti visą atlygintą žalą galimybės yra ribotos. Inspekcijos duomenimis¹⁷, 2015–2018 m. galutiniais teismo sprendimais trijose bylose atlyginta regreso suma – 5,6 tūkst. Eur.

Inspekcija pažymi¹⁸, kad sprendžiant dėl regreso teisės įgyvendinimo turi būti įvertinama visų asmenų, kurie pagal kompetenciją dalyvavo priimant neteisėtus sprendimus, įtaka žalos atsiradimui, tačiau valstybės lygiu nėra užtikrintas efektyvus valstybės regreso įgyvendinimo mechanizmas. Inspekcija susiduria su šios teisės įgyvendinimo problemomis ir kitų institucijų nebendradarbiavimu šiose procedūrose, kai, jai teikiant ieškinius regreso tvarka, kitų institucijų atstovai, kurie taip pat turėtų būti atsakingi, išvengia atsakomybės dėl tam tikrų institucijų nepakankamo aktyvumo atliekant savo funkcijas.

Siekiant užtikrinti, statybos leidimų išdavimo ir statybos proceso atitiktį nustatytoms sąlygoms, institucijos, išduodamos statybos leidimus ir patvirtinančius jos užbaigimą dokumentus, atlikdamos statybos ir pastatytų statinių naudojimo priežiūrą turi orientuotis į visuomenės teisėtų interesų apsaugą.

¹⁴ Inspekcijos 2019-05-24 raštas Nr. (1.6)-2D-7125 Valstybės kontrolei.

¹⁵ Inspekcijos 2019-02-01 raštas Nr. 2D-1507 Valstybės kontrolei.

¹⁶ Darbo kodeksas, 153 ir 154 str.; Valstybės tarnybos įstatymas, 39 str.

¹⁷ Inspekcijos 2019-02-01 raštas Nr. 2D-1507 Valstybės kontrolei.

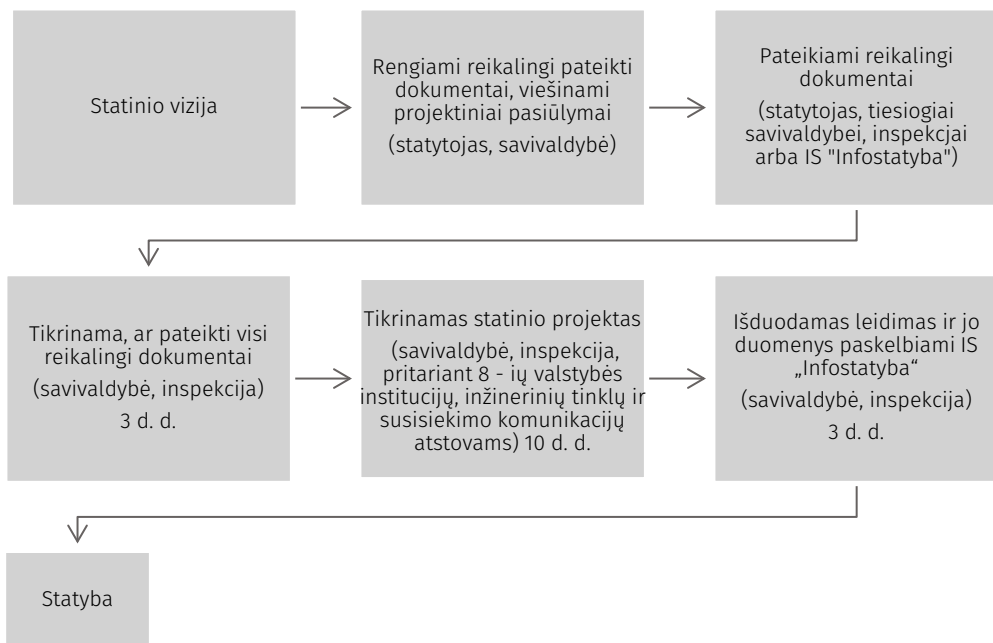
¹⁸ Inspekcijos 2019-05-24 raštas Nr. (1.6)-2D-7125 Valstybės kontrolei.

AUDITO REZULTATAI

1. STATYBOS LEIDIMO IŠDAVIMO PROCESAS NEUŽTIKRINA, KAD LEIDIMAS BUS TEISĖTAS

1. Statyba negalima neturint statybos leidimo, išskyrus atvejus, kai šis leidimas nereikalingas¹⁹.
2. Statybų pradžią (5 pav.) reglamentuoja Statybos įstatymas²⁰, o konkrečius reikalavimus, priklausomai nuo statybos rūšies ir statinio kategorijos, nustato statybos techniniai reglamentai. Statybos leidimą išduoda savivaldybės administracijos direktorius ar jo įgaliotas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas (toliau – savivaldybė). Tam tikrais atvejais leidimą gali išduoti ir inspekcija, pavyzdžiui, dėl statybos teritoriniuose vandenyse, išskirtinėje ekonominėje zonoje ir kontinentiniame šelfe, taip pat įgyvendinant ypatingos valstybinės svarbos projektus ir leidimus tęsti sustabdytą statybą.

5 pav. Statybų pradžios procesas



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

3. Vertindami, ar statybos leidimo išdavimo procesas užtikrina, kad leidimas bus teisėtas, analizavome ar:

¹⁹ Statybos įstatymas, 27 str. 22 d.: statybos leidimo nereikia tais atvejais, kai statyba nėra tokia, kaip nurodyta įstatymo 27 str. 1 d. ir STR 1.05.01:2017 3 priede.

²⁰ Statybos įstatymas, 27 str.

- leidimui gauti pareikalaujama visų reikalingų dokumentų²¹;
- savivaldybė efektyviai vykdo statybos leidimo išdavimo funkcijas;²²
- kiti subjektai, kurie pagal nustatytą kompetenciją turi pritarti statinio projektui, atlieka visas jiems nurodytas funkcijas²³;
- savivaldybė įtraukia visuomenę į sprendimo išduoti statybos leidimą priėmimą²⁴.

1.1. Statybos leidimas išduodamas neturint visų reikalingų duomenų

4. Siekdamas gauti statybos leidimą statytojas savivaldybei teikia prašymą, statinio projektą ir kitus privalomus dokumentus²⁵. Jie teikiami tikrinti ir įvertinti, ar statytojui gali būti suteikta teisė įgyvendinti statinio projektą.
5. Laikėmės nuostatos, kad statybos leidimui gauti pareikalaujama visų reikalingų dokumentų, kai:
 - nustatyti skirtingi reikalavimai ypatingajam, neypatingajam ar nesudėtingam statiniui yra susisteminti²⁶;
 - nereikia pateikti to paties dokumento, esančio valstybės registruose ir informacinėse sistemose ar kitose valstybės institucijose.²⁷
6. Nustatėme, kad Aplinkos ministerijos reikalavimai dėl reikalingų pateikti dokumentų, norint gauti statybos leidimą, turi trūkumų, nes:
 - yra skirtingi reikalavimai statybos leidimui gauti ypatingajam, neypatingajam ar nesudėtingam statiniui, bet reikalingi pateikti dokumentai nesusisteminti, t. y. reikia peržiūrėti daugiau nei vieną STR, kurių šiuo metu yra 64²⁸. Prašymą galima teikti per IS „Infostatyba“, bet ji negeneruoja reikalingų dokumentų sąrašo pagal statybos rūšį, statinio kategoriją ar kt. Atlikę inspekcijos 2015–2018 m. statybos leidimų išdavimo teisėtumo patikrinimų analizę pastebėjome, kad buvo nustatyti 34 proc. (82 iš 239 neteisėtai išduotų leidimų) atvejų, kai statytojai su prašymu pateikė ne visus privalomus dokumentus, tačiau savivaldybės (22²⁹) vis tiek išdavė statybos leidimus, todėl jie buvo pripažinti neteisėtais.
 - Iš viso statybos leidimui gauti privaloma pateikti 18 dokumentų³⁰ (3 priedas). Keturis iš jų savivaldybės gali gauti pačios iš Registrų centro ir kitų valstybės institucijų interneto

²¹ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/good-practices>, Statybos įstatymas, 27 str. 5 ir 8 d.; Viešojo administravimo įstatymas, 26 str. 2 d.

²² STR 1.05.01:2017, 13 p. ir 5 priedo 1 p., <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/good-practices>.

²³ STR 1.05.01:2017, 14–18 p. ir 5 priedo 2–10 p.

²⁴ Statybos įstatymas, 37 str.

²⁵ Ten pat, 27 str. 5 ir 8 d.

²⁶ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/good-practices>.

²⁷ Viešojo administravimo įstatymas, 26 str. 2 d.

²⁸ <http://vtpsi.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teises-aktai-2/statybos-techniniai-reglamentai>.

²⁹ Inspekcijos skelbiami duomenys apie savivaldybes, kuriose nustatyta neteisėtai išduotų statybos leidimų (<http://vtpsi.lrv.lt/lt/atvirieji-duomenys/neteisetai-isduotu-statyba-leidzianciu-dokumentu-zemelapis>).

³⁰ Statybos įstatymas, 27 str. 5 ir 8 d.

svetainių. Tokie reikalavimai laikomi biurokratizmu³¹, nes apsunkinama išdavimo procedūra, nepasinaudojama valstybės registro ir institucijų informacija (1 lentelė).

1 lentelė. Statybos leidimui gauti reikalingi pateikti dokumentai, kuriuos savivaldybė gali gauti pati iš valstybės subjektų

| Dokumentas | Subjektas |
|--|---|
| Statinio kadastro duomenų byla | Registru centras |
| Statytojo (užsakovo) įgaliojimas raštu pateikti prašymą – jeigu prašymą teikia įgaliotas asmuo ³² | Registru centras |
| Atrankos išvadą dėl planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo | Aplinkos apsaugos agentūra |
| Sprendimas dėl planuojamos ūkinės veiklos galimybių | Nacionalinis visuomenės sveikatos centras |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

- Valstybės institucijų oficialiai skelbiama informacija turi būti teisinga. Savivaldybėms pačioms ją tikrinant Registru centro ir šių institucijų interneto svetainėse, būtų žinomi naujausi duomenys, reikalingi priimant sprendimą išduoti statybos leidimą. Taip galima išvengti klaidų, pvz., leidimas išduodamas statytojui, neatitinkančiam nustatytų³³ reikalavimų statytojo teisei įgyvendinti. Atlikę inspekcijos 2015–2018 m. statybos leidimų išdavimo teisėtumo patikrinimų analizę pastebėjome, kad buvo nustatyta 14 atvejų (6 proc. iš visų 239 neteisėtais pripažintų leidimų), kai savivaldybės (10³⁴) leidimą išdavė statytojui, neatitikusiam jam keliamų reikalavimų, t. y., naujos statybos atveju statytojas žemės sklypo, kuriame statomas statinys, nevaldė nuosavybės teise arba kitais įstatymų numatytais pagrindais, statinio rekonstravimo ar remonto atveju – statinio nevaldė nuosavybės teise ar kitais įstatymų nustatytais pagrindais. Neturint teisės būti statytoju, buvo statomi dvibučiai blokuoti gyvenamieji namai, vieno buto gyvenamasis namas, keičiama paskirtis buitinio administracinio pastato į prekybos paskirties pastatą, atliekamas administracinio pastato kapitalinis remontas ir kt.
- Aplinkos ministerija statytojui statybos leidimui gauti nurodė savivaldybei pateikti 18 reikalingų dokumentų, iš kurių keturis ji galėjo gauti pati, ir reikalavimų nesusistemino, todėl statytojai iš pirmo karto pateikia ne visus juos, prašymai grąžinami tikslinti po kelis kartus. Taip išdavimo procedūra užsitęsia nuo kelių mėnesių iki vienerių metų, nes su prašymu nepateikiami reikalingi dokumentai ir jį reikia teikti daugiau nei vieną kartą (žr. pavyzdį).

Grąžintų tikslinti ir pakartotinai teiktų (pateikti ne visi reikalingi dokumentai, o pateiktieji neatitiko teisės aktų reikalavimų) prašymų išduoti statybos leidimą pavyzdžiai

- 2016-10-25 prašymas išduoti statybos leidimą statyti daugiabutį gyvenamąjį namą J. Rutkausko g. 19, Vilniuje teiktas 5 kartus, nes buvo atmetas dėl nepateiktų reikalingų dokumentų (Miesto ūkio departamento derinimo ir bendrieji statinio rodikliai, nurodyti prašyme, skyrėsi nuo projekte nurodytų rodiklių ir kt.). Statybos leidimas išduotas 2017-10-19.
- 2016-11-14 prašymas išduoti statybos leidimą rekonstruoti valstybinės reikšmės magistralinio kelio A13 Klaipėda–Liepoja ruožą (43,54–43,84 km) teiktas 4 kartus, nes buvo atmetas dėl nustatytų trūkumų (nebuvo surašyti visi projektuojami statiniai, kuriems reikalingas statybos leidimas, neaišku, kas statytojas, nesuvesti duomenys apie poveikio aplinkai vertinimą ir kt.). Statybos leidimas išduotas 2017-03-03.

³¹ Viešojo administravimo įstatymas, 26 str. 2 d.

³² Registru centre registruojami ne visi įgaliojimai (pvz., juridinių asmenų).

³³ Statybos įstatymas, 3 str.

³⁴ Inspekcijos skelbiami duomenys apie savivaldybes, kuriose nustatyta neteisėtai išduotų statybos leidimų (<http://vtpsi.lrv.lt/lt/atvirieji-duomenys/neteisetai-issduotu-statyba-leidzianciu-dokumentu-zemelapis>).

9. Pasaulio bankas, apibendrinamas gerąją praktiką išduodant statybos leidimus, atkreipia dėmesį, kad svarbu įdiegti griežtus, bet diferencijuotus statybos leidimo išdavimo procedūros reikalavimus, klasifikuojant projektus pagal galimą riziką, ją siejant su pastato naudojimu, jo vieta ir dydžiu. Be to, vien nustatytų reikalavimų nepakanka – reikalavimai statybos leidimui gauti turėtų būti susisteminti ir aiškiai išdėstyti³⁵, pvz., informacinėje sistemoje.

1.2. Savivaldybės neefektyviai vykdo statybos leidimų išdavimo funkcijas

10. Savivaldybė nagrinėdama prašymą dėl statybos leidimo išdavimo pagal jai priskirtą kompetenciją³⁶ tikrina visų statinių projektus ir vertina, ar statyba pagal parengtą projektą galima. Atlikus visas pavestas patikrinimo funkcijas priimamas sprendimas išduoti statybos leidimą ar ne.
11. Laikėmės nuostatos, kad savivaldybė efektyviai vykdytų statybos leidimo išdavimo funkcijas³⁷, kai:
- neatliks tų pačių funkcijų, kurias pagal nustatytą kompetenciją atlieka kiti³⁸;
 - nebus įpareigota prisiimti atsakomybės už nepavestų funkcijų vykdymą³⁹;
 - visais atvejais išduodant statybos leidimą dalyvaus atestuoti specialistai.
12. Atlikę savivaldybei nustatytų funkcijų svarstant prašymą statybos leidimui gauti⁴⁰ analizę nustatėme, kad savivaldybė nagrinėdama prašymą iš naujo turi patikrinti projektus, parengtus vadovaujant atestuotiesiems projektų vadovams⁴¹, bet įstatymas⁴² numato, kad projekto vadovas prižiūri ir atsako, jog statinio projektas atitiktų jam nustatytus reikalavimus. Auditorių vykdyta visų savivaldybių apklausa⁴³ parodė, kad tai galėtų daryti kiti (žr. pavyzdį).

Svarstant prašymą statybos leidimui gauti atliekamų savivaldybės tikrinimų, kuriuos galėtų atlikti kiti, pavyzdžiai

- Statinio projekto sprendinių atitiktis numatomai statinio paskirčiai ir tipui: projektuotojas statinį turi projektuoti taip, kad jis atitiktų jam keliamus reikalavimus. Savivaldybės (10) nurodė⁴⁴, kad tai galėtų atlikti projekto vadovas ar statinio projekto ekspertas.
- Statinio projekto sprendinių, susijusių su norminiais atstumais tarp statinių, statinių ir sklypų (teritorijų) ribų, atitiktis teisės aktų reikalavimams: projekto vadovas turi parinkti statinio vietą sklype, kad ji atitiktų teisės aktų reikalavimus, neišlaikant numatytų atstumų, reikalingi kaimyninių sklypų savininkų sutikimai. Savivaldybės (12) nurodė⁴⁵, kad tai galėtų atlikti projekto vadovas, projekto ekspertas.

³⁵ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/good-practices>.

³⁶ STR 1.05.01:2017, 13 p. ir 5 priedo 1 p.

³⁷ Ten pat.

³⁸ Statybos įstatymas, 2 str. 69 d.

³⁹ Ten pat, 27 str. 26 d.

⁴⁰ STR 1.05.01:2017, 13 p. ir 5 priedo 1 p.

⁴¹ Aplinkos ministro 2016-12-12 įsakymu Nr. D1-880 patvirtintas statybos techninis reglamentas STR 1.02.01:2017 „Statybos dalyvių atestavimo ir teisės pripažinimo tvarkos aprašas“.

⁴² Statybos įstatymas, 2 str. 69 d.

⁴³ 2018-07-19 raštu Nr. S-(7-5119)-626 „Dėl duomenų pateikimo“ teiktas klausimynas.

⁴⁴ Atsakymai į Valstybės kontrolės 2018-07-19 raštu Nr. S-(7-5119)-626 pateiktą klausimyną.

⁴⁵ Ten pat.

- Statinio projekto sprendinių, susijusių su norminiais atstumų nuo paviršinių vandens telkinių apsaugos zonų (juostų), atitiktis teisės aktų reikalavimams: projekto vadovas turi parinkti statinio vietą sklype, kad ji atitiktų teisės aktų reikalavimus. Savivaldybės (30) nurodė⁴⁶, kad tai galėtų atlikti projekto vadovas ar projekto ekspertas.

13. Jei savivaldybė atlikdama statinio projekto patikrinimą nenustato, kad jis neatitinka nustatytų reikalavimų ir išduoda statybos leidimą, o inspekcija, atlikusi leidimo išdavimo teisėtumo patikrinimą, nustato projekto klaidų – atsakomybė tenka savivaldybei, nes ji išdavė statybos leidimą. Tokiu būdu atsakomybė, kuri turėtų priklausyti projektuotojui, perkeliama savivaldybei, nors įstatymas⁴⁷ numato, kad statinio projekto vadovas prižiūri ir atsako, kad projektas atitiktų jam nustatytus reikalavimus (žr. pavyzdį).

Pažeidimų, už kuriuos atsako savivaldybė, tikrinusi statinio projektą ir išdavusi statybos leidimą, pavyzdžiai

- Nepateikti besiribojančių žemės sklypų (teritorijų) savininkų ar valdytojų sutikimai (susitarimai) statyti statinius mažesniu atstumu, nei nurodyta reglamente: projekto vadovas, norėdamas rengti statinio projektą, neišlaikydamas norminio atstumo nuo labiausiai išsikišusių konstrukcijų (stogo) iki gretimų sklypo ribos, parkavimo sprendinius numatyti už statinio sklypo ribos ir pan., turi gauti gretimų sklypų savininkų sutikimus, nes, jų neturint, ateityje gali kilti teisminių ginčų dėl statybos teisėtumo.
- Neteisingai nustatoma statinio kategorija: projekto vadovas turi teisingai nustatyti statinio kategoriją (ypatingas ar neypatingas statinys), nes statant ypatingąjį kartu su prašymu statybos leidimui gauti privaloma pateikti ir statinio projekto ekspertizės aktą, jo nesant, prašymas turėtų būti grąžinamas.
- Neteisingai nustatoma statinio statybos rūšis: projekto vadovas turi teisingai nustatyti statinio statybos rūšį (rekonstravimas, atnaujinimas (modernizavimas), kapitalinis remontas ar pan.), nes, priklausomai nuo jos, skiriasi projekte nurodomų statybos darbų mastas, pobūdis, pvz.: vykdant rekonstrukciją yra keičiami išorės matmenys, gali būti reikalingi suderinimai su gretimų sklypų savininkais ir pan.

14. Pasaulio bankas atkreipia dėmesį, kad asmenys, kurie patikrina ir patvirtina statybos planus, turi turėti architektūros ar inžinerijos mokslų techninius pagrindus, kad patikrintų, ar planai atitinka būtinus saugos standartus ir kitus nustatytus reikalavimus. Taip galima išvengti vėlyvo trūkumų nustatymo ir užtikrinti, kad būtų laikomasi statybos taisyklių⁴⁸. Aukšta specialisto kvalifikacija, pavyzdžiui, kompetenciją patvirtinantis atestatas ar architektūros ar inžinerijos mokslų techninis išsilavinimas, yra viena sąlygų efektyviai atlikti pavestas funkcijas.
15. Savivaldybės nurodė⁴⁹, kad iš viso statinio projekto atitiktį nustatytiems reikalavimams tikrina 223 valstybės tarnautojai, iš jų atestuoti⁵⁰ – trečdalis (29 proc.). Beveik pusė (29, arba 48 proc.) savivaldybių⁵¹ nurodė, kad atestuoti specialistai nedalyvauja išduodant statybos leidimą, tarp jų yra savivaldybės, kurių teritorijos patrauklios statyboms, kurortinės su apsaugos zonomis. Pavyzdžiui, Palangos m. sav. yra viena iš trijų, kuriose inspekcija 2015–2018 m. nustatė daugiausiai neteisėtai išduotų statybos leidimų⁵² (6 pav.), nes

⁴⁶ Atsakymai į Valstybės kontrolės 2018-07-19 raštu Nr. S-(7-5119)-626 pateiktą klausimą.

⁴⁷ Statybos įstatymas, 2 str. 69 d.

⁴⁸ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/good-practices>.

⁴⁹ Atsakymai į Valstybės kontrolės 2018-07-19 raštu Nr. S-(7-5119)-626 pateiktą klausimą.

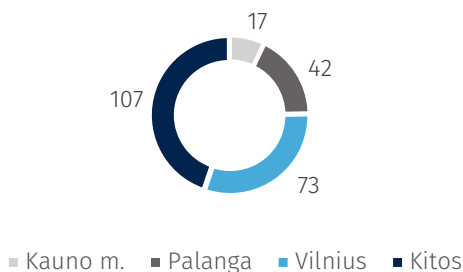
⁵⁰ Aplinkos ministro 2016-12-12 įsakymu Nr. D1-880 patvirtintas statybos techninis reglamentas STR 1.02.01:2017 „Statybos dalyvių atestavimo ir teisės pripažinimo tvarkos aprašas“.

⁵¹ Atsakymai į Valstybės kontrolės 2018-07-19 raštu Nr. S-(7-5119)-626 pateiktą klausimą.

⁵² Inspekcijos skelbiami duomenys apie savivaldybes, kuriose nustatyta neteisėtai išduotų statybos leidimų (<http://vtpsi.lrv.lt/lt/atvirieji-duomenys/neteisetai-issduotu-statyba-leidzianciu-dokumentu-zemelapis>).

projekto sprendiniai neatitiko teritorijų planavimo dokumentų sprendinių (dėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir naudojimo būdo, užstatymo tankio, intensyvumo ir tūrio rodiklio, statinio aukščio, aukštų skaičiaus, statybos zonos, statinio matmenų ir pan.), prisijungimo sąlygų, specialiųjų reikalavimų ir kt.

6 pav. Savivaldybės, kuriose daugiausiai statybos leidimų pripažinta išduotų neteisėtai 2015–2018 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos duomenis

16. Savivaldybės darbuotojas išduodamas leidimą atlieka daugiau nei vieną tikrinimo procedūrą, kurias gali atlikti kiti (2 lentelė).

2 lentelė. Savivaldybės darbuotojams tenkantis krūvis išduodant leidimą 2018 m. duomenimis

| Savivaldybės | Savivaldybių darbuotojų, dalyvaujančių leidimo išdavime, skaičius | Išduota leidimų per 2018 m. | Vidutiniškai vieno darbuotojo išduotų leidimų skaičius per metus | Vidutiniškai vieno darbuotojo išduotų leidimų skaičius per 10 d. d. | Vidutiniškai vienam darbuotojui per 10 d. d. tenka atlikti procedūrų |
|--------------|---|-----------------------------|--|---|--|
| Iš viso 60 | 223 | 14 462 | 65 | 2,6 | 982,8 |
| Vilniaus m. | 28 | 2 411 | 86 | 3,4 | 1285,2 |
| Kauno m. | 4 | 1 299 | 325 | 13 | 4914 |

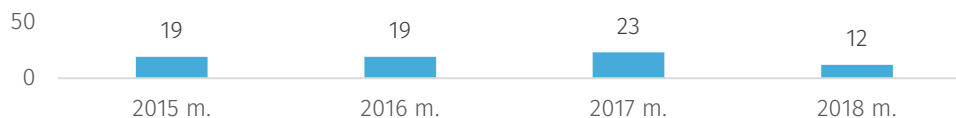
Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal savivaldybių⁵³ ir IS „Infostatyba“ duomenis

17. Kaip matyti iš 2 lentelėje pateiktų duomenų, darėme prielaidą, kad leidimas išduodamas per 10 d. d. ir darbuotojas atlikdamas tikrinimą tikrina 18 pateiktų privalomų dokumentų bei atlieka 21 tikrinimo procedūrą. Nustatėme, kad vienam darbuotojui vidutiniškai per 10 d. d. gali tekti išduoti nuo 3 iki 13 leidimų ir atlikti nuo 982 iki 4 914 tikrinimo procedūrų, o per metus – nuo 24 570 iki 122 850, priklausomai nuo savivaldybės, toks procedūrų skaičius didina riziką, kad darbuotojai išduodami leidimus darys klaidų.
18. Tai, kad savivaldybės neefektyviai vykdo statybos leidimo išdavimo funkcijas, rodo ir mūsų atliktos inspekcijos neteisėtai pripažintų statybos leidimų analizės duomenys. Yra atvejų, kai statytojas atitinka Statybos įstatyme nustatytus reikalavimus statytojo teisei įgyvendinti, pateikia visus reikalingus dokumentus, savivaldybė paskiria visus leidimo išdavimo derinime dalyvaujančius subjektus ir jie pateikia patikrinimo išvadas, tačiau inspekcija nustato, kad savivaldybė leidimą išdavė neteisėtai. Iš viso 2015–2018 m. inspekcija savivaldybėse (21⁵⁴) nustatė 31 proc. tokių atvejų (73 iš 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų) (7 pav.).

⁵³ Atsakymai į Valstybės kontrolės 2018-07-19 raštu Nr. S-(7-5119)-626 pateiktą klausimą.

⁵⁴ Inspekcijos skelbiami duomenys apie savivaldybes, kuriose nustatyta neteisėtai išduotų statybos leidimų (<http://vtpsi.lrv.lt/lt/atvirieji-duomenys/neteisetai-issuotu-statyba-leidzianciu-dokumentu-zemelapis>).

7 pav. Inspekcijos nustatytas savivaldybių neteisėtai išduotų statybos leidimų skaičius, kai statytojas atitiko jam keliamus reikalavimus, buvo pateikti visi reikalingi dokumentai, paskirti visi leidimo išdavimo derinime dalyvaujantys subjektai ir jie pateikė patikrinimo išvadas, 2015–2018 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos duomenis

19. Dažniausiai (44 iš 73, arba 60 proc.) (3 lentelė) leidimai buvo pripažinti neteisėtais, nes statinio projekto sprendiniai neatitiko teritorijų planavimo dokumentų sprendinių (dėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir naudojimo būdo, užstatymo tankio, intensyvumo ir tūrio rodiklio, statinio aukščio, aukštų skaičiaus, statybos zonos, statinio matmenų ir pan.); specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų, įregistruotų Nekilnojamojo turto registre. Tai turėjo patikrinti savivaldybė atlikdama jai numatytas privalomas projekto tikrinimo funkcijas⁵⁵. Be to, buvo atvejų, kai sprendiniai neatitiko prisijungimo sąlygų ir specialiųjų reikalavimų, nors tai turėjo patikrinti inžinerinių tinklų ir susisiekimo komunikacijų atstovai atlikdami jiems pavestas⁵⁶ privalomas statinio projekto tikrinimo funkcijas.

3 lentelė. Dažniausios priežastys dėl kurių inspekcija savivaldybės išduotą statybos leidimą pripažino neteisėtu, nors statytojas atitiko jam keliamus reikalavimus, buvo pateikti visi reikalingi dokumentai, paskirti visi leidimo išdavimo derinime dalyvaujantys subjektai ir jie pateikė patikrinimo išvadas

| Projekto sprendinių atitiktis teritorijų planavimo dokumentų sprendiniams (tikrina savivaldybė) | Projekto sprendinių atitiktis specialiosioms žemės ir miško naudojimo sąlygoms, įregistruotoms Nekilnojamojo turto registre (tikrina savivaldybė) | Projekto sprendinių atitiktis prisijungimo sąlygoms ir specialiesiems reikalavimams (tikrina inžinerinių tinklų ir susisiekimo komunikacijų atstovai) | Atvejų skaičius (iš 73) |
|---|---|---|-------------------------|
| Pažeidžia | Pažeidžia | Pažeidžia | 16 (22 proc.) |
| Nepažeidžia | Pažeidžia | Pažeidžia | 10 (14 proc.) |
| Pažeidžia | Nepažeidžia | Nepažeidžia | 7 (10 proc.) |
| Nepažeidžia | Pažeidžia | Nepažeidžia | 6 (8 proc.) |
| Pažeidžia | Nepažeidžia | Pažeidžia | 5 (7 proc.) |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos duomenis

20. Likusiais atvejais (40 proc.) leidimai buvo pripažinti neteisėtais dėl nustatytų kitų trūkumų, nei nurodyta 3 lentelėje (žr. pavyzdį).

Pavyzdžiai kitų trūkumų, dėl kurių inspekcija savivaldybės leidimą pripažino kaip išduotą neteisėtai, nors statytojas atitiko jam keliamus reikalavimus, buvo pateikti visi reikalingi dokumentai, paskirti visi leidimo išdavimo derinime dalyvaujantys subjektai ir jie pateikė patikrinimo išvadas

- 2015-01-21 tikrinimo akte Nr. PS1-2 nurodyta, kad leidimas išduotas pažeidžiant teisės aktų reikalavimus, nes statinio techninio projekto gaisrinės saugos dalis nederinta su Priešgaisrinės saugos ir gelbėjimo departamentu. Projektas pažeidžia detaliojo plano reikalavimą dėl ugniasienės įrengimo: suprojektuota naujo statinio (kuriam išduotas statybos leidimas) siena, neišlaikanti priešgaisrinio atstumo, nėra ugniasienė. Akte nurodyta pastaba, kad pagal tuo metu galiojusį teisinį reglamentavimą su departamentu nebuvo privaloma

⁵⁵ STR 1.05.01:2017, 5 priedo 1.8 ir 1.16 p.

⁵⁶ Ten pat, 5 priedo 10 p.

derinti projekto, bet projektuotojas prisiima atsakomybę dėl projekto atitikties teisės aktu reikalavimams.

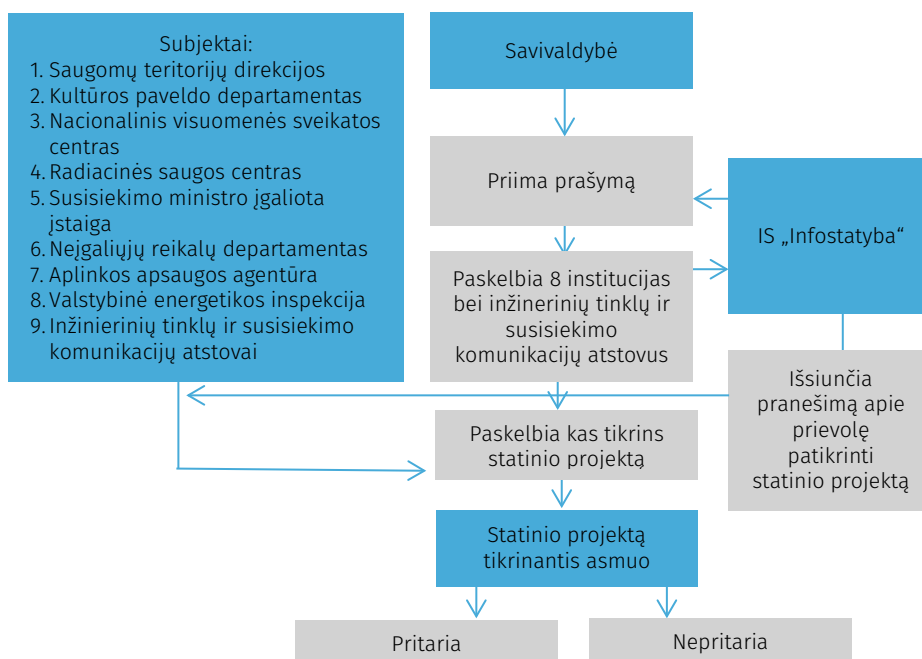
- 2016-04-07 tikrinimo akte Nr. PS1-18 nurodyta, kad pagal statybos leidimą statybos rūšis – kapitalinis remontas, o faktiškai turėtų būti statinio rekonstravimas. Statinio antrojo aukšto pagrindinio fasado viduryje (apie 1,6 m plotyje) pastatyta siena su langu ir apie 1,5 m pakeltas stogas (palyginti su buvusiu stogo vieta), taigi statyba neatitinka teritorijų planavimo dokumentų sprendinių.
- 2018-10-17 tikrinimo akte Nr. SLD-20-181017-00141 nurodyta, kad pažeisti suformuotų sklypų detaliojo plano sprendiniai; neišlaikyti atstumai – statyba neatitinka teritorijų planavimo dokumentų sprendinių.

21. Siekiant užtikrinti, kad statybos leidimas būtų išduotas teisėtai, būtina peržiūrėti savivaldybių atliekamas pastato techninių parametrų tikrinimo funkcijas ir jai neperkelti projekto vadovo atsakomybės.

1.3. Statybos leidimas išduodamas neturint visų atsakingų subjektų pritarimo

22. Statinys turi būti saugus ir žmogui, ir aplinkai. Statybos leidimo išdavime dalyvauja 8 valstybinės institucijos, inžinerinių tinklų ir susisiekimo komunikacijų atstovai, pagal kompetenciją tikrinantys projekto sprendinių atitiktį nustatytiems reikalavimams ir per nustatytą laiką turintys pateikti sprendimą pritariti ar nepritarti statinio projektui (8 pav.). To nepadarius sistema generuoja automatinį pritarimą ir taikomas sutikimo pagal nutylėjimą principas (angl. *silence-is-consent*)⁵⁷.

8 pav. Pritariančių subjektų dalyvavimas išduodant statybos leidimą



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

⁵⁷ STR 1.05.01:2017, 18 p.

23. Laikėmės nuostatos, kad visi subjektai, pagal nustatytą kompetenciją turintys pritarti statinio projektui, atlieka visas jiems nurodytas funkcijas, kai savivaldybė visus juos paskelbia ir jie visada pateikia sprendimą pritarti ar nepritarti statinio projektui⁵⁸.
24. Nustatėme, kad neužtikrinamas subjektų, turinčių pritarti statinio projekto sprendiniams, dalyvavimas išduodant statybos leidimą. Atlikę 2015–2018 m. statybos leidimų išdavimo teisėtumo patikrinimų analizę pastebėjome, kad inspekcija 2015–2018 m. nustatė 38 atvejus (16 proc. visų 239 neteisėtais pripažintų statybos leidimų), kai savivaldybės nepaskelbė visų subjektų, pagal jiems priskirtą kompetenciją turinčių patikrinti statinio projekto sprendinių atitiktį nustatytiems reikalavimams. To nepadarė 17 savivaldybių. Kiekvienais metais šių pažeidimų skaičius yra skirtingas (nuo 12 iki 21 proc.). Iš visų inspekcijos pripažintų savivaldybių neteisėtai išduotų statybos leidimų 8 atvejais (3 proc.) vienintelė priežastis – paskelbti ne visi privalomi subjektai (žr. pavyzdį). Pastebime, kad prašymą galima teikti per IS „Infostatyba“, bet ji negeneruoja sąrašo subjektų, turinčių pritarti statinio projektui, priklausomai nuo statybos rūšies, statinio kategorijos ar kt.

Statinio projekto sprendinių atitiktį turinčių tikrinti subjektų, kuriuos privalėjo paskelbti savivaldybės, pavyzdžiai

- Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (9 atvejai).
- Vandentvarkos įmonės: UAB „Giraitės vandenys“ (1); UAB „Vilniaus vandenys“ (5).
- Kultūros paveldo departamentas (5 atvejai).

25. Atkreipiame dėmesį, kad Aplinkos ministerija subjektams, turintiems pritarti statinio projekto sprendiniams, nustatė pritarimo pagal nutylėjimą principą.⁵⁹ Principas taikomas, kai subjektas per nustatytą laiką nepateikia sprendimo pritarti ar nepritarti statinio projektui. Tai buvo leista siekiant supaprastinti biurokratinės procedūras, atbaidančias investuotojus, ir sutrumpinti joms skirtą laiką⁶⁰. Savivaldybės 2015–2018 m. iš viso išsiuntė 480,8 tūkst. paraiškų patikrinti statinio projektą. Subjektams laiku nepateikus sprendimo (pritarimo ar nepritarimo), sistema 33,8 tūkst. (7 proc.) paraiškų sugeneravo automatinį pritarimą (iš jų 3,3 tūkst. atvejų (10 proc.) dėl pritarimo ypatingųjų statinių projektams). Buvo atvejais, kai Vilniaus m. savivaldybė, gavusi automatinį Kultūros paveldo departamento pritarimą, išdavė statybos leidimą ypatingojo statinio statybai, kilo teisminis ginčas dėl statybos teisėtumo, taigi ilgiau truko statybos, reikėjo investicijų padariniams šalinti (žr. pavyzdį). Iš viso 2015–2018 m., departamentui laiku nepateikus savo sprendimo, buvo sugeneruoti 232 (6 proc.) automatiniai pritarimai dėl ypatingųjų statinių statybos projektų.

Statybos leidimo pripažinto negaliojančiu dėl taikyto pritarimo pagal nutylėjimą principo pavyzdys

Teismas⁶¹ panaikino Vilniaus m. sav. išduoto 2015-10-08 leidimo galiojimą ir įpareigojo atsakovą UAB (duomenys neskelbtini), per 6 mėn. nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos pagal reikiamai pertvarkytą projektinę dokumentaciją, gavus naują statybą leidžiantį dokumentą, pertvarkyti pastatytą statinį taip, kad jis atitiktų teisės aktų reikalavimus. Šioje byloje nurodyta, kad Kultūros paveldo departamentas per nustatytą terminą neatliko teisės aktuose numatyto privalomo projekto patikrinimo (laiku nepateikė savo sprendimo), todėl sistema automatiškai sugeneravo automatinį pritarimą. Gavus automatinį departamento pritarimą savivaldybė išdavė leidimą statyti didelio tūrio pastatą, kuris pažeidžia, žaloja ir keičia Vilniaus senamiesčio apsaugos zonos vietoje esantį Vilniaus senamiesčio ir jo paribių kultūrinį kraštovaizdį su valstybinės reikšmės Bernardinų kapinių vertingu

⁵⁸ Statybos įstatymas, 27 str. 9 ir 10 d; STR 1.05.01:2017, 14–18 p. ir 5 priedo 2–10 p.

⁵⁹ STR 1.05.01:2017, 18 p.

⁶⁰ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.151442?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=ee1597b6-dd31-46ac-9e1b-5634d94b7cff>.

⁶¹ Vilniaus apygardos teismo Civilinių bylų skyriaus 2017-12-12 nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-1590-661/2017.

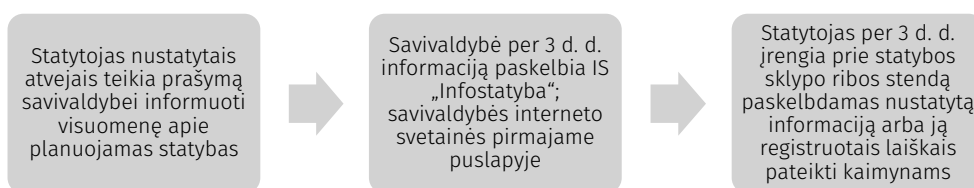
Vilnelės upės šlaitų reljefu, Vilniaus senamiesčio apsaugos zonoje saugomus tarpusavio vizualinius ryšius tarp saugomų teritorijų, vertingus panoraminius vaizdus ir siluetus, keičia Vilnelės slėnio dalyje iš dalies išlikusią ir/ar buvusią tradicinę sodybinę 1–2 aukštų statinių struktūrą.

26. Praktika, kai statybos leidimui gauti reikalingi įvairūs skirtingų subjektų pritarimai yra įprasta – tai pastebi ir Pasaulio bankas⁶². Reikia užtikrinti, kad visi reikalingi subjektai būtų įtraukti į leidimų išdavimo procesą. Šis bankas atkreipė dėmesį⁶³ ir į tai, kad pritarimo pagal nutylėjimą principas turi būti taikomas atsargiai, pvz., mažos rizikos pastatams.
27. Pastebime, kad Vyriausybė, siekdama mažinti savivaldybių ir kitų institucijų, dalyvaujančių statybos leidimo išdavimo procedūroje, atsakomybę (paliekant joms pareigą spręsti tik dėl esminių klausimų), įpareigojo Aplinkos ministeriją iki 2019-06-30 parengti ir jai pateikti reikalingus teisės aktų pakeitimus, nustatant, kad techniniai klausimai sprendžiami po statybos leidimo išdavimo šio etapo kontrolę perduodant privataus sektoriaus subjektams.

1.4. Visuomenei trūksta informacijos apie planuojamus statybos procesus

28. Svarbu įtraukti visuomenę į sprendimo išduoti statybos leidimą priėmimą, nes tai papildomos informacijos apie planuojamų statybų galimus trūkumus šaltinis ir gali padėti sumažinti skundų dėl būsimų statybų skaičių.
29. Laikėmės nuostatos, kad savivaldybė įtraukia visuomenę į sprendimo išduoti statybos leidimą priėmimą, jei pastarajai sudarytos sąlygos susipažinti su statybos procesu nuo projektinių pasiūlymų iki statybos leidimo išdavimo⁶⁴.
30. Teisinis reguliavimas⁶⁵ numato, kad statytojas ir savivaldybė privalo informuoti visuomenę (9 pav.) apie planuojamus projektuoti jai svarbius statinius ir jų dalis: turi būti viešinami naujo statomo gyvenamosios paskirties (vieno, dviejų butų), kai bendras plotas didesnis nei 300 m², daugiabučio gyvenamosios paskirties pastato ir kt. projektiniai pasiūlymai.

9 pav. Informacijos apie viešą projektinių pasiūlymų svarstymą paskelbimo eiga



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

31. Viešinimo tikslas – informuoti apie planuojamas statybas ir vyksiantį viešą susirinkimą, kuriame projektuotojas supažindina su projektiniais pasiūlymais, įvertina iki susirinkimo pradžios gautus pasiūlymus ir atsako į viešo susirinkimo dalyvių klausimus.

⁶² <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/good-practices>.

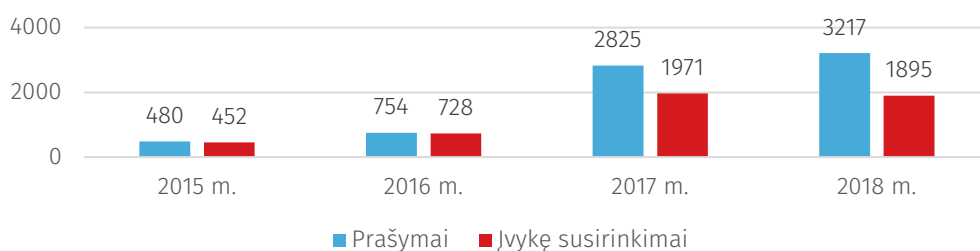
⁶³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/662881468170967367/Good-practices-for-construction-regulation-and-enforcement-reform-guidelines-for-reformers>, 48 psl.

⁶⁴ Statybos įstatymas, 37 str.; aplinkos ministro 2016-11-07 įsakymu Nr. D1-738 patvirtintas statybos techninis reglamentas STR 1.04.04:2017 „Statinio projektavimas, projekto ekspertizė“, 60–61 p.

⁶⁵ Statybos įstatymas, 37 str.; STR 1.04.04:2017 „Statinio projektavimas, projekto ekspertizė“, 60–61 p. ir 4 priedas.

32. Nustatėme, kad savivaldybės vykdo įpareigojimą dėl projektinių pasiūlymų viešinimo ir savo interneto svetainėse skelbia informaciją apie numatomą statinių projektavimą, o ar tai daro statytojas – negalėjome nustatyti, nes teisės aktuose nėra reikalavimo statytojui atsiskaityti savivaldybei, kad įvykdė jam numatytą pareigą.
33. Palyginę 2015–2018 m. savivaldybių registruotų prašymų informuoti visuomenę apie parengtus statinių projektinius pasiūlymus ir įvykusių visuomenės susirinkimų duomenis, nustatėme, kad 2015–2016 m. vidutiniškai įvyko 96 proc. viešų susirinkimų, o 2017–2018 m. 65 proc. Lyginant 2018 m. su 2016 m. prašymų padaugėjo 7 kartus, o įvykusių susirinkimų skaičius sumažėjo 30 proc. (10 pav.). Todėl, galima teigti, kad visuomenei trūko informacijos apie viešus susirinkimus.

10 pav. Savivaldybių registruotų prašymų informuoti visuomenę apie parengtus statinių projektinius pasiūlymus ir įvykusių viešų susirinkimų skaičius 2015–2018 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal IS „Infostatyba“ duomenis

34. Tai, kad visuomenė menkai informuota apie teritorijų planavimo ir statybos procesus, rodo ir inspekcijos užsakymu 2017 m. atlikta visuomenės apklausa⁶⁶: tik 5 proc. respondentų nurodė, kad apie teritorijų planavimo ir statybos procesus yra labai gerai informuoti, 45 proc. – šiek tiek informuoti, 35 proc. – neinformuoti, 15 proc. – visiškai neinformuoti. Menkas visuomenės informuotumas trukdo aktyvesniam jos įsitraukimui į teritorijų planavimo ir statybos leidimo išdavimo procesą.
35. Apie planuojamas statybas svarbu informuoti kaimyninio sklypo savininkus ar valdytojus ir gauti jų sutikimą, kai tai reikalinga pagal teisės aktus⁶⁷, nes, to nepadarius, inspekcijai teikiami skundai ir ji statybas pripažįsta neteisėtomis (žr. pavyzdį).

Skundo dėl neinformavimo apie kaimynystėje planuojamas statybas pavyzdys

Inspekcija 2017-05-22 gavo skundą, kad statytojas jokia forma neinformavo kaimyninio sklypo savininkų apie statybas ir sutikimo vykdyti statybos darbus negavo (kaimyninio sklypo savininkų sutikimas pagal teisės aktus privalomas, nes pagal statinio projektą neišlaikomi teisės aktais numatyti atstumų reikalavimai ir pan.). Inspekcija skundo pagrindu atlikusi patikrinimą nustatė, kad statybos leidimas išduotas neteisėtai ir pateikė privalomus nurodymus statytojui.

36. Tinkamas ir laiku atliktas aplinkinių gyventojų informavimas apie planuojamą statybą ir įtraukimas į jos planavimą – papildomas informacijos šaltinis savivaldybei svarstant statybos leidimo išdavimo klausimą ir galimybė statytojui sumažinti riziką dėl statybų teisėtumo klausimo ginčijimo ateityje. Gavus statybos leidimą, statinio techninį projektą statytojui keisti sunku ir brangu. Siekdama didinti visuomenės įtraukimą į statybos procesus, Aplinkos ministerija kartu su savivaldybėmis turi ieškoti būdų, kaip užtikrinti, kad ne tik savivaldybės, bet ir statytojai viešintų informaciją apie planuojamas statybas,

⁶⁶ Inspekcijos 2019-05-24 raštas Nr. (1.6)-2D-7125 Valstybės kontrolei.

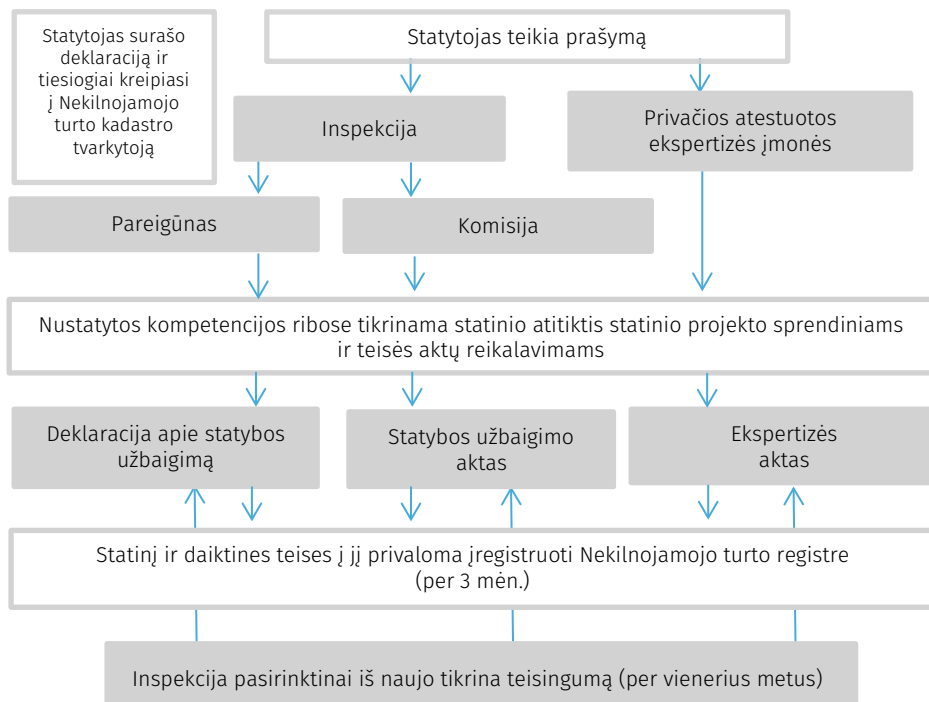
⁶⁷ STR 1.05.01:2017, 7 priedas.

būtina planuoti priemones, kurios šviestų visuomenę ir didintų jos įsitraukimą į statybos procesus. Mažai tikėtina, kad gyventojai, norėdami sužinoti, ar jų kaimynystėje planuojamos statybos, kaskart tikrins informaciją savivaldybės interneto svetainėse.

2. STATYBOS UŽBAIGIMO PROCESAS NEUŽTIKRINA, KAD PASTATYTA TAI, KAS LEISTA STATYTI

37. Statinio statyba užbaigiama atlikus statybos užbaigimo procedūras, kurių tikslas – gauti patvirtinimą, kad pastatyta tai, kas leista statyti.
38. Priklausomai nuo statinio statybos rūšies (naujo statinio statyba, statinio rekonstravimas ar remontas) ir statinių klasifikavimo (ypatingasis, neypatingasis ar nesudėtingas) statyba baigiama išdavus statybos užbaigimo aktą, surašius arba patvirtinus deklaraciją apie statybos užbaigimą ar atlikus statinio ekspertizę⁶⁸ (11 pav.).

11 pav. Statybos užbaigimo procesas



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

39. Vertindami ar statybos užbaigimo procesas užtikrina, kad pastatyti statiniai atitinka statinius, nurodytus statybos leidime, tikrinome, ar:
- inspekcijos organizuojamos statybos užbaigimo procedūros atitinka pagrindinius STR⁶⁹ reikalavimus;
 - statybos užbaigimo procedūras atliekantys privatūs subjektai taiko tokius pat reikalavimus kaip šias procedūras atliekantys inspekcijos pareigūnai.

⁶⁸ Statybos įstatymas, 28 str. 2, 3, 4 d.

⁶⁹ STR 1.05.01:2017, V skyrius.

2.1. Statybos užbaigimo procedūros reglamentuojamos ydingai

40. Statytojas, norėdamas atlikti statybos užbaigimo procedūras, kreipiasi į inspekciją, kad būtų atliktas patikrinimas ir gautas valstybės institucijos patvirtinimas, kad pastatyta tai, kas buvo leista statyti, t. y. nustatoma, ar statinys atitinka projektinius sprendinius (kai projektas privalomas), ar teisės aktų reikalavimus, jei projektas nebuvo rengiamas.
41. Laikėmės nuostatos, kad inspekcijos organizuojamos statybos užbaigimo procedūros atitinka pagrindinius STR⁷⁰ reikalavimus:
- tais atvejais, kai statyba užbaigiama surašant statybos užbaigimo aktą, inspekcija sudarė nustatytos sudėties komisiją⁷¹;
 - tais atvejais, kai statyba užbaigiama patvirtinama deklaracija apie statybos užbaigimą, procedūras atliko inspekcijos pareigūnas⁷²;
 - prieš tvirtinant statybos užbaigimo dokumentus patikrinta, kad pastatyta tai, kas leista statyti⁷³.

Į statybos leidimo ir užbaigimo procedūras įtrauktos skirtingos institucijos

42. Teisės aktais⁷⁴ į statybos leidimo išdavimo ir užbaigimo procedūras įtrauktos skirtingos institucijos, kurioms pavesta dalyvauti ne visose procedūrose (4 lentelė).

4 lentelė. Valstybės institucijos, dalyvaujančios statybos leidimo išdavimo ir užbaigimo procedūrose

| Eil. Nr. | Institucija | Leidimas | Užbaigimas |
|----------|---|----------|------------|
| 1. | Saugomų teritorijų direkcijos | + | + |
| 2. | Kultūros paveldo departamentas | + | + |
| 3. | Nacionalinis visuomenės sveikatos centras | + | + |
| 4. | Radiacinės saugos centras | + | + |
| 5. | Susisiekimo ministro įgaliota įstaiga | + | + |
| 6. | Neįgaliųjų reikalų departamentas | + | + |
| 7. | Aplinkos apsaugos agentūra | + | - |
| 8. | Valstybinė energetikos inspekcija | + | + |
| 9. | Inžinerinių tinklų ir susisiekimo komunikacijų atstovai | + | + |
| 10. | Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas | - | + |
| 11. | Valstybinės darbo inspekcija | - | + |
| 12. | Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnyba | - | + |
| 13. | Muitinės departamentas | - | + |
| 14. | Lietuvos kelių policijos tarnyba | - | + |
| 15. | Valstybės sienos apsaugos tarnyba | - | + |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

⁷⁰ STR 1.05.01:2017, V skyrius.

⁷¹ Ten pat, 56 ir 58 p.

⁷² Ten pat, 94 ir 98 p.

⁷³ Ten pat, 68, 79, 97 ir 98 p.

⁷⁴ Statybos įstatymas, 27 str. 9, 10 d.; STR 1.05.01:2017 9 priedas.

43. Kaip matyti iš 4 lentelės, viena valstybės institucija, dalyvaujanti statybos leidimo išdavime, nedalyvauja jos užbaigimo procedūrose, o šešios dalyvauja užbaigimo procedūrose, bet nedalyvauja išduodant leidimą.
44. Siekiant užtikrinti, kad, atsižvelgiant į statinio kategoriją ir jam keliamus specialiuosius reikalavimus, būtų suprojektuoti ir įgyvendinti specialūs techniniai sprendiniai, į statybos leidimo išdavimo ir užbaigimo procedūras svarbu įtraukti tas pačias institucijas. To nepadarius, statinyje gali būti nesuprojektuoti svarbūs techniniai sprendiniai, kuriuos nustačius statybos pabaigoje, statybos užbaigimo procedūros negalės būti užbaigtos (žr. pavyzdį). Tokiu būdu pastatytas statinys gali būti pripažintas netinkamu naudoti, statytojui reikės lėšų trūkumams pašalinti. Nesant galimybės to padaryti, gali būti neleidžiama statinio eksploatuoti. Tai atneštų finansinių nuostolių statytojui.

Statinio, pripažinto netinkamu naudoti, kai į statybos leidimo išdavimą nebuvo įtrauktas Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, pavyzdys

Pagal IS „Infostatyba“ duomenis į sporto paskirties pastato statybos leidimo išdavimo procedūrą nebuvo įtrauktas Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas. Atliekant šio pastato statybos užbaigimo procedūras pagal 2018-11-09 pateiktą prašymą Nr. CCA-60-181109-00069 departamentas pareiškė pastabas, nes ne visame statinyje buvo suprojektuotos ir įrengtos priešgaisrinės sklendės ortakiuose, kertančiuose priešgaisrines užvaras; projekte nenurodyta, kurios evakuacijai skirtos durys turi atitikti LST EN 179, o kurios – LST EN 1125 reikalavimus ir kt. (iš viso 14 trūkumų). Dėl nustatytų trūkumų pastato nebuvo galima eksploatuoti.

Pateikus 2019-02-05 naują prašymą Nr. CCA-60-190205-00004 statybos užbaigimo procedūros užbaigtos ir 2019-02-15 išduotas statinio statybos užbaigimo aktas Nr. ACCA-60-190215-00026.

45. Pastebime, kad Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento dalyvavimo statybos leidimo išdavimo procedūroje atsisakyta Seimo Aplinkos apsaugos komiteto siūlymu, motyvuojant⁷⁵, kad jam dalyvauti netikslinga, nes departamentas dalyvauja teritorijų planavimo procedūroje⁷⁶. Siūlymui pritarta priėmus Statybos įstatymo pakeitimus, įsigaliojusius nuo 2017-01-01. Planavimo procedūroje dalyvauja ir Aplinkos ministerijos įgaliota institucija, atsakinga už aplinkos apsaugą; Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, saugomos teritorijos direkcija; Kultūros paveldo departamentas. Šios institucijos dalyvauja ir statybos leidimo išdavimo, ir statybos užbaigimo procedūrose, bet jų dalyvavimo tikslingumas leidimo išdavimo procedūroje nebuvo svarstytas⁷⁷.
46. Specialiųjų tyrimų tarnyba, 2018 m. atlikusi Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento dalyvavimo statybos užbaigimo procedūrose korupcijos rizikos vertinimą, nustatė, kad galimi atvejai, kai projektuotojų ir (ar) atestuojų ekspertų klaidos paaiškėja statybos užbaigimo procedūrų metu ir šių neatitikčių pašalinti šiame etape gali būti neįmanoma dėl objektyvių priežasčių (statinys jau pastatytas ir pan.), nes departamentas išbrauktas iš statinio projektą derinančių subjektų sąrašo. Tokiais atvejais apskritai negalės būti pasirašytas statinio priėmimo aktas. Suinteresuoti statybos dalyviai patirtų didžiulių finansinių nuostolių, kurių būtų galima išvengti, jei techninis projektas pagal kompetenciją būtų suderintas su departamentu⁷⁸.
47. Siekiant užtikrinti, kad statant statinį, priklausomai nuo jo kategorijos būtų suprojektuoti ir įgyvendinti specialieji reikalavimai dėl techninių sprendinių, statybos leidimo išdavimo ir užbaigimo procedūrose, auditorių nuomone, turėtų dalyvauti tos pačios

⁷⁵ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/0a3fbb0023f411e6acbed8d454428fb7?jfwid=ogee9jdm5>.

⁷⁶ Teritorijų planavimo įstatymas, 26 str. 4 d.

⁷⁷ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/0a3fbb0023f411e6acbed8d454428fb7?jfwid=ogee9jdm5>.

⁷⁸ <https://www.stt.lt/lt/naujienos/?cat=1&nid=2859>, 19–20 psl.

kompetentingos institucijos. Tai galėtų būti taikoma ne visiems projektams, bet pagal nustatytus pasirinktus kriterijus.

Inspekcijos pareigūnas, tvirtindamas deklaraciją dėl statybos užbaigimo, neprivalo vizualiai patikrinti, ar pastatyta tai, kas buvo leista statyti

48. Lyginant statybos užbaigimo procedūras, kurias atlieka komisija ir inspekcijos pareigūnas, pastebėtina, kad, išduodami statybos užbaigimo aktą, komisijos nariai privalo vizualiai patikrinti statinio atitiktį jo projekto (su prašymu pateiktos projekto ar jo dokumentų laidos) sprendiniams ir teisės aktų reikalavimams.⁷⁹ Inspekcijos pareigūnas tvirtindamas statybos užbaigimo deklaraciją atlieka tik pateiktų dokumentų patikrą ir iš jų sprendžia, ar nėra nukrypimų nuo esminių statinio projekto sprendinių, viršijančių nustatytas normas (žr. pavyzdį). Statinio atitiktį kitiems statinio projekto sprendiniams ar projekto atitiktį teisės aktų reikalavimams inspekcijos pareigūnas gali patikrinti pasirinktinai.⁸⁰

Tvirtinant statybos užbaigimo deklaraciją teikiamų tikrinti dokumentų (iš kurių sprendžiama, ar pastatyta tai, kas deklaruojama) pavyzdžiai

- Techninio projekto ir darbo projekto arba techninio darbo projekto popierinis variantas su žyma „Taip pastatyta“;
- Paskutinė statinio projekto ar jo dokumentų laida, jei statinio projektas buvo keičiamas;
- Statinio (-ių) kadastro duomenų byla (-os);
- Požeminių inžinerinių tinklų kontrolinės geodezinės nuotraukos;
- Žemės sklypo su statiniais geodezinės nuotraukos (tuo atveju, kai statinių kadastro duomenų byloje nėra nurodyti atstumai nuo statinių iki sklypo ribų ir statinių aukštis).

49. Inspekcijos pareigūnams tikrinant tik statybos užbaigimo dokumentus, bet netikrinant vizualiai, ar pastatyta tai, kas buvo leista statyti (tai daro komisija dalyvaudama statybos užbaigimo procedūrose), yra rizika, kad sudaromos sąlygos piktnaudžiauti ir pažeisti statybai keliamus reikalavimus. Vizualūs patikrinimai galėtų būti atliekami ne visais atvejais, o pagal pasirinktus kriterijus.

Yra atvejų, kai inspekcija turi ginčyti savo sprendimų dėl statybos užbaigimo procedūrų teisėtumą

50. Pažymėtina, kad, aplinkos ministerija yra nustačiusi, jog inspekcija pagal metinius veiklos planus savo nustatyta tvarka turi atlikti deklaracijų tikrinimus⁸¹. Inspekcija, tvirtindama tvarką, nustatė, kad turi būti tikrinamos ne tik deklaracijos, bet ir aktai⁸². Jie tikrinami ne vėliau kaip per vienerius metus nuo jų išdavimo dienos, deklaracijos – ne vėliau kaip per

⁷⁹ STR 1.05.01:2017, 68 p.

⁸⁰ Ten pat, 93 ir 97 p.

⁸¹ Ten pat, 100 p.

⁸² Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2013-01-16 įsakymu Nr. 1V-10 patvirtintas Statybos užbaigimo aktų ir deklaracijų apie statybos užbaigimą tikrinimo tvarkos aprašas, 3 p.

vienerius metus nuo jų patvirtinimo, surašymo ar įregistravimo Nekilnojamojo turto registre (kai netvirtinamos) dienos.⁸³

51. Inspekcija statybos užbaigimo dokumentus tikrina atlikdama planinius ir neplaninius patikrinimus. Dokumentus darbuotojai turi atrinkti pagal nustatytus atrankos kriterijus⁸⁴, netaikydami rizikos vertinimo, kuris užtikrintų rizikingiausių dokumentų atranką (žr. pavyzdį).

Kriterijų, pagal kuriuos inspekcija atrenka tikrinimams savo išduotus statybos užbaigimo dokumentus, pavyzdžiai

Atrinkant pagal darbo planą tikrintinus aktus, pirmenybė teikiama aktams, kuriuose nurodyti:

- ypatingi statiniai;
- neypatingi statiniai, pastatyti miestuose;
- statiniai, pastatyti konservacinio prioriteto ar kompleksinėse saugomose teritorijose ir jų apsaugos zonose bei kultūros paveldo objektuose ar jų teritorijose, kultūros paveldo vietovėse ar jų apsaugos zonose;
- statiniai, dėl kurių statybos buvo gauta skundų (pranešimų).

52. Rizikos vertinimu nepagrįsta atranka neužtikrina jos objektyvumo, todėl toks vertinimas ir atranka turi subjektyvumo požymių ir priklauso nuo jų atliekančio inspekcijos pareigūno kompetencijos, žinių ir kitų žmogiškųjų veiksnių (žr. pavyzdį). Iš viso 2015–2018 m. buvo atlikta 417 tikrinimų: 373 deklaracijų apie statybos užbaigimą ir 44 statybos užbaigimo aktų. Patikrinama apie 1 proc. statybos užbaigimo dokumentų (4 ir 5 priedas).

Inspekcijos darbuotojų subjektyviu pasirinkimu atliktų planinių statybos užbaigimo dokumentų tikrinimų pavyzdžiai

- Peržiūrėję visus 417 2015–2018 m. inspekcijos atliktų statybos užbaigimo dokumentų tikrinimo aktus nustatėme, kad ne pagal nustatytus atrankos kriterijus buvo atrinkti tikrinti 155 (37 proc.) statybos užbaigimo dokumentai: 150 deklaracijos ir 5 aktai. Pažeidimų nustatyta tik 5 (3 proc.) deklaracijose, aktuose jų nenustatyta.
- Visais 150 ne pagal nustatytus kriterijus atrinktų deklaracijų atvejais buvo tikrinamos miestų rajonuose užbaigtų statyti neypatingų vieno buto pastatų arba gyvenamųjų namų deklaracijos.
- Per 2015–2018 m. inspekcija neatliko deklaracijų patikrinimo Neringos sav., nors šiuo laikotarpiu buvo priimtos 67 deklaracijos (iš jų dviejų butų namams – 6).
- Skiriamas mažas dėmesys pajūrio zonai – 2018 m. pagal planą nebuvo tikrinamos deklaracijos statinių pastatytų Klaipėdos m., Palangos ir Neringos sav.
- Skiriamas mažas dėmesys teritorijoms, kuriose vyksta intensyvi statybų plėtra – per 2015–2018 m. Vilniaus m. sav. atliko dviejų ypatingos kategorijos statinių statybos užbaigimo aktų patikrinimus (2016 m.), o buvo priimta 156 prašymai.

53. Išanalizavę inspekcijos atliktų statybos užbaigimo dokumentų tikrinimų aktus pastebėjome, kad inspekcija nustatė 93 iš 417 (22 proc.) atvejus, kad šie dokumentai neatitiko teisės aktų reikalavimų. Nepašalinus šių neatitikčių, užbaigimo procedūros negalėjo būti baigtos. Teisės aktų reikalavimų neatitiko 11 (25 proc. iš 44 tikrintų) komisijos patvirtintų aktų ir 82 (22 proc. iš 373 tikrintų) deklaracijos, iš jų 57-ias (70 proc.) patvirtino inspekcijos pareigūnai.
54. Auditorių atlikta inspekcijos nustatytų pažeidimų analizė parodė, kad daugeliu atvejų (41 iš 57, arba 72 proc.) inspekcijos pareigūnai patvirtinto deklaracijas apie statybos užbaigimą, nors buvo pateikti ne visi reikalingi dokumentai, ir pareigūnai jų nepareikalavo. Dokumentai buvo

⁸³ Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2013-01-16 įsakymu Nr. 1V-10 patvirtintas Statybos užbaigimo aktų ir deklaracijų apie statybos užbaigimą tikrinimo tvarkos aprašas, 3 p.

⁸⁴ Ten pat, 7, 9, 12 ir 14 p.

būtinai įsitikinti, kad užbaigtas statinys atitinka statinį, nurodytą statybos leidime. Be to, buvo tvirtintos deklaracijos, esant esminių nukrypimų nuo projekto sprendinių (žr. pavyzdį).

Inspekcijos deklaracijų apie statybos užbaigimą (tvirtino inspekcijos pareigūnai) patikrinimo aktuose nurodytų pažeidimų pavyzdžiai

- Nukrypimai nuo statinio projekte nurodytų bendrųjų statinio rodiklių yra esminiai – neleistinai suformuluoti 3 nekilnojamojo turto objektai (2016 m. tikrinimo aktai DTA-21, DTA-22, DTA-23, DTA-24, DTA-25).
- Neužbaigti visi projekte numatyti darbai, neišlaikyti atstumai tarp statinių, dėl keičiamų projektų esminių sprendinių nėra galiojančio statybos leidimo, neatitinka gyvenamos paskirties reikalavimų, deklaracija pateikta pažeidžiant STR (2016 m. tikrinimo aktas DTA-65).
- Pastato plotas didesnis, nei numatyta projekte, nėra gretimo sklypo savininko raštiško sutikimo (2016 m. tikrinimo aktas DTA-68).
- Patvirtintoje deklaracijoje pateiktas statinio projektas neatitinka detaliojo plano sprendinių, neatitinka statinio vieta sklype. Statybos leidimas išduotas gyvenamajam vieno buto pastatui ir pagalbinio ūkio pastatui, bet pagal Nekilnojamojo turto registro duomenis statomi du vienbučiai gyvenamieji pastatai (2017 m. tikrinimo aktas DTA-3).
- Pastatyta ne pagal statybos leidime pateiktą projektą, yra nukrypimų nuo esminių projekto sprendinių, tikrinimo metu nustatyti pažeidimai nepašalinti, bet deklaracija apie statybos užbaigimą patvirtinta. Deklaracija neužpildyta iki galo, nėra techninio darbo projekto (2017 m. tikrinimo aktas DTA-28).
- Aukštis didesnis, nei numatyta projekte, neišlaikytas atstumas iki kito sklypo ir nepateiktas Nacionalinės žemės tarnybos sutikimas, ir kt. (2018 m. tikrinimo aktas DTA-21).

55. Kitais 16 atvejų trūkumai nebuvo reikšmingi (nepateiktos draudimo dokumentų kopijos ar kt.).
56. Inspekcija atlikusi statybos užbaigimo dokumentų tikrinimus, už kurių teisėtumą ji atsako, ir nustačiusi esminių pažeidimų, turi kreiptis į teismą dėl savo išduotų (patvirtintų) dokumentų panaikinimo, jei statinys jau įregistruotas Nekilnojamojo turto registre.⁸⁵ Inspekcija negali teikti teismui ieškinio, nes tokiu atveju būtų ieškovo ir atsakovo sutaptis ir byla būtų nutraukta⁸⁶. Neturėdama galimybės kreiptis į teismą, inspekcija kreipiasi į prokuratūrą, kad ši kreiptųsi į teismą dėl viešojo intereso gynimo⁸⁷. Inspekcija pateikė⁸⁸ duomenis, kad į prokuratūrą dėl viešojo intereso gynimo teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros srityse 2015–2018 m. iš viso kreipėsi 16 kartų, iš jų 10 atvejų susiję su statybos užbaigimo dokumentų pripažinimu negaliojančiais.
57. Gero administravimo principas neturėtų užkirsti kelio valdžios institucijoms taisyti savo klaidas, net ir tas, kurios buvo padarytos dėl savo pačių aplaidumo⁸⁹, tačiau praktika, kai institucija atlikdama planinius patikrinimus ar gavusi skundų ir pranešimų pati tikrina savo sprendimus, yra ydinga. Taip kuriama perteklinių tikrinimų našta, nukenčia inspekcijos reputacija.
58. Pastebime, jog yra numatyta⁹⁰, kad Aplinkos ministerija iki 2019-06-30 turi parengti ir Vyriausybei pateikti reikalingus teisės aktų pakeitimus, kuriais atsisakoma valstybinės funkcijos (statybos užbaigimo deklaracijos tvirtinimo). Numatoma didelės dalies statinių

⁸⁵ Statybos įstatymas, 28 str. 6 d. 3 p.

⁸⁶ Civilinio proceso kodeksas, 293 str. 1 d. 1 ir 9 p.

⁸⁷ Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, 23 str. 1 d. 6 p.

⁸⁸ Valstybės kontrolės 2019-02-11 gautas atsakymas (registracijos Nr. G-151) į paklausimą, inspekcijoje registruotą 2019-02-01 (registracijos Nr. 1D-1765).

⁸⁹ <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=2e1adc4b-ae3a-42a5-b87b-36a116e04c05>, 22 p.

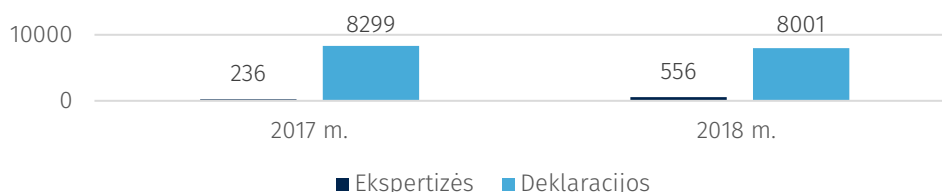
⁹⁰ Vyriausybės 2018-12-12 pasitarimo protokolu Nr. 55 patvirtintas Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų ir (ar) jų funkcijų konsolidavimo ir optimizavimo priemonių planas, 2 d. 2 p.

statybos užbaigimo procedūras perduoti privačiam sektoriui ir nustatyti, kad atitinkamų statinių statybos užbaigimo įregistravimo Nekilnojamojo turto registre pagrindas – statinio ekspertizės aktas. Auditorių nuomone, perdavus tik dalies statinių statybos užbaigimo procedūras privačiam sektoriui, nebus išspręsta problema, kai inspekcija turi pati ginčyti savo sprendimus dėl statybos užbaigimo procedūrų teisėtumo.

2.2. Sudarytos prielaidos įregistruoti savavališką statybą

59. Siekiant sutrumpinti statybos užbaigimo procedūras ir taupyti valstybės institucijų administracinius išteklius⁹¹, buvo priimti įstatymo pakeitimai ir nuo 2017-01-01 nustatytais atvejais⁹² deklaracijos apie statybos užbaigimą neprivaloma tvirtinti, jei atlikta statinio ekspertizė. Ją atlieka atestuotos ekspertizės įmonės⁹³. Tokiu būdu į statybos užbaigimo procedūrų atlikimą buvo įtrauktas ir privatus sektorius.
60. Lyginant su inspekcijos pareigūnų 2017–2018 m. patvirtintų deklaracijų skaičiumi, statytojai privataus sektoriaus paslaugomis aktyviai nesinaudoja. Inspekcija deklaracijų patvirtino vidutiniškai 25 kartais daugiau (12 pav.).

12 pav. Privačių subjektų atliktų ekspertizė ir inspekcijos patvirtintų deklaracijų skaičiaus 2017–2018 m. palyginimas



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos duomenis

61. Viena iš priežasčių, kodėl paslauga nepopuliari, gali būti ir jos kaina: privatus subjektas viešai⁹⁴ skelbiamais duomenimis ją teikia 30 kartų brangiau (600,00 Eur) nei viešasis.
62. Statytojas, kreipęsis dėl statybos užbaigimo procedūrų į inspekciją ar privatų subjektą ir jas atlikęs, privalo statinį ir daiktines teises į jį įregistruoti Nekilnojamojo turto registre⁹⁵. Todėl vertiname, ar tais atvejais, kai šią procedūrą atlieka privatus subjektas, taikomi tokie patys reikalavimai, kaip ją atliekant inspekcijai.
63. Nustatėme, kad inspekcijai ir privačiam subjektui Aplinkos ministerija yra nustačiusi skirtingus statybos užbaigimo procedūrų reikalavimus⁹⁶ (5 lentelė).

⁹¹ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/bb1010602e1211e6a222b0cd86c2adfc?jfwid=5qjg2stsv>.

⁹² Statybos įstatymas, 28 str. 2 ir 3 d.

⁹³ http://www.spsc.lt/cms/index.php?option=com_wrapper&Itemid=300.

⁹⁴ https://www.ekspertai.lt/namu_pridavimas/kainos/statybos_uzbaigimo_proceduros; už deklaraciją mokama nustatyto dydžio valstybės rinkliava (20–25 Eur) <https://vtpsi.lrv.lt/lt/paslaugos/administracines-paslaugos/prasymu-ir-pranesimu-formos-kita-aktuali-informacija>.

⁹⁵ Statybos įstatymas, 28 str. 5 d.

⁹⁶ Aplinkos ministro 2016-11-07 įsakymu Nr. D1-738 patvirtintas statybos techninis reglamentas Nr. STR 1.04.04:2017 „Statinio projektavimas, projekto ekspertizė“, 94 p., ir STR 1.05.01:2017, V skyriaus IV skirsnis.

5 lentelė. Inspekcijai ir privačiam subjektui nustatyti reikalavimai dėl statybos užbaigimo procedūrų

| Eil. Nr. | Patikrinama: | Privatus subjektas (statinio ekspertizė) | Inspekcija (deklaracija) |
|----------|--|--|--------------------------|
| 1. | ar statytojas žemės sklypą, kuriame pastatytas statinys, valdo nuosavybės teise, ar valdo ir naudoja kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais; | tikrina | tikrina |
| 2. | ar turi statybą leidžiantį dokumentą (kai jis privalomas); | tikrina | tikrina |
| 3. | ar reikėjo gauti naują statybą leidžiantį dokumentą pakeitus projekto sprendinius (jeigu jie buvo pakeisti); | tikrina | tikrina |
| 4. | ar pastatytas statinys atitinka esminius statinio projekto sprendinius, kuriais nustatoma statinio naudojimo paskirtis ir tipas, vieta sklype, laikančiosios konstrukcijos ir jų išdėstymas; statinio išorės matmenys (aukštis, ilgis, plotis ir pan.); ar įgyvendinami specialieji saugomos teritorijos tvarkymo ir apsaugos reikalavimai ir (ar) specialieji paveldosaugos reikalavimai; | tikrina | pasirinktinai |
| 5. | ar dėl statinio nėra surašyta savavališkos statybos aktų; | netikrina | tikrina |
| 6. | ar pateikta draudimo bendrovės išduoto laidavimo draudimo rašto apmokėjimą įrodanti dokumento kopija. Reikalavimai draudimo bendrovės laidavimo draudimo raštui arba kredito įstaigos garantijai. | netikrina | tikrina |
| 7. | ar tais atvejais, kai statybą leidžiantis dokumentas nebuvo privalomas, buvo gauti 12 subjektų rašytiniai sutikimai (jei jie privalomi) ir įvykdytos juose nurodytos sąlygos (jei tokių buvo); | netikrina | tikrina |
| 8. | ar pateikti statinio (jo dalies) aprašymas ir bendrieji statinio rodikliai; | tikrina | tikrina |
| 9. | ar nepažeisti teisės aktų reikalavimai dėl statinių išdėstymo sklype (pagal kadastro duomenų bylą, geodezinius matavimus) ir atstumų nuo statinių iki žemės sklypo ribų (jei statinio projekto rengti neprivaloma); | tikrina | tikrina |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

64. Kaip matyti iš 5 lentelės, statybos užbaigimo procedūroms atlikti pasirenkant statinio ekspertizę daugiausia dėmesio skiriama statinių techninės būklės įvertinimui, o tvirtinant deklaraciją – statinio teisėtumui. Be to, atliekant statinio ekspertizę netikrinama, ar dėl jo nėra surašytas savavališkos statybos aktas, todėl yra rizika, kad sudaromos prielaidos įregistruoti savavališką statybą.
65. Statytojas, kreipdamasis dėl statybos užbaigimo procedūrų į privatų subjektą ar inspekciją, siekia gauti patvirtinimą, kad jis pastatė tai, kas buvo leista statyti, ir įgyja prievolę statinį įregistruoti Nekilnojamojo turto registre. Siekiant užtikrinti, kad įregistruoti statiniai atitiktų statinius, kuriuos buvo leista statyti, ir nebūtų sudaromos prielaidos įregistruoti savavališką statybą, privataus subjekto ir inspekcijos atliekamos procedūros neturėtų skirtis. Nekilnojamojo turto registre įregistruoto statinio statybos užbaigimą gali panaikinti tik teismas⁹⁷.

⁹⁷ Statybos įstatymas, 28 str. 6 d.

3. STATYBOS VALSTYBINĖ PRIEŽIŪRA TURI TRŪKUMŲ

66. Inspekcija vykdydama statybos valstybinę priežiūrą, turi užtikrinti, kad statyba būtų vykdoma teisėtai⁹⁸.
67. Statybos valstybinės priežiūros apimtį nustato įstatymas⁹⁹, o vykdymo tvarką – inspekcijos viršininkas¹⁰⁰. Priežiūros veiksmai vykdomi pagal inspekcijos metinius veiklos planus bei pateiktų skundų ar pranešimų pagrindu¹⁰¹. Tikrintinų statybos leidimų, statybų ir ūkio subjektų sąrašai sudaromi rizikos valdymo informacinėje sistemoje (RVIS), kurios vienas tikslų – rizikų nustatymas, įvertinimas ir valdymas.¹⁰² Inspekcija turi siekti rizikingiausių objektų patikrinimų dalies, palyginti su visais patikrinimais, perspektyvinio didėjimo, o vidutinės ir mažos rizikos – perspektyvinio mažėjimo¹⁰³.
68. Inspekcijai suteikta teisė įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka vykdyti su administracinės nuobaudos skyrimu susijusius veiksmus ir kt.¹⁰⁴ Vykdomos statybos valstybinės priežiūros veikla turi apimti ir jos rezultatų sklaidą: aktualios viešosios konsultacijos paskelbimą, seminarų organizavimą, laiškų konkreitiems ūkio subjektams išsiuntimą ar kitokį jų informavimą¹⁰⁵. Apie pagrindinius principus (rizikos vertinimą, konsultavimą ir kt.), kuriais turi būti grindžiama priežiūros institucijų veikla, esame pasisakę atlikdami valstybinį auditą „Ar Lietuvos verslo priežiūros sistema efektyvi“¹⁰⁶.
69. Vertindami ar inspekcijos vykdoma statybos valstybinė priežiūra užtikrina, kad statyba būtų vykdoma teisėtai, analizavome ar:
- priežiūra paremta rizikos vertinimu;
 - už nustatytus pažeidimus taikomos sankcijos skatina statybų dalyvius veikti atsakingai ir sąžiningai;
 - užtikrinama priežiūros rezultatų sklaida.

⁹⁸ Aplinkos ministro 2003-07-09 įsakymu Nr. 349 patvirtinti Valstybinės teritorijų planavimo ir statybų inspekcijos prie Aplinkos ministerijos nuostatai, 2 ir 10.2 p.

⁹⁹ Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, 8 str. 2 d.

¹⁰⁰ Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2014-11-07 įsakymu Nr. V1-163 patvirtintas Statybos valstybinės priežiūros proceso aprašas.

¹⁰¹ Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, 10 str. 1 d.

¹⁰² Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2011-02-04 įsakymu Nr. 1V-17 patvirtintas Planavimo sąlygų ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimo teisėtumo, prisijungimo sąlygų ir specialiųjų reikalavimų išdavimo terminų laikymosi, išduotų prisijungimo sąlygų ar specialiųjų reikalavimų teisėtumo ir atsisakymo išduoti prisijungimo sąlygas ar specialiuosius reikalavimus teisėtumo tikrinimo tvarkos aprašas, 12 p.

¹⁰³ Vyriausybės 2010-05-04 nutarimu Nr. 511 patvirtintas Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašas, 10.3 ir 10.4 p.

¹⁰⁴ Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, 23 str.

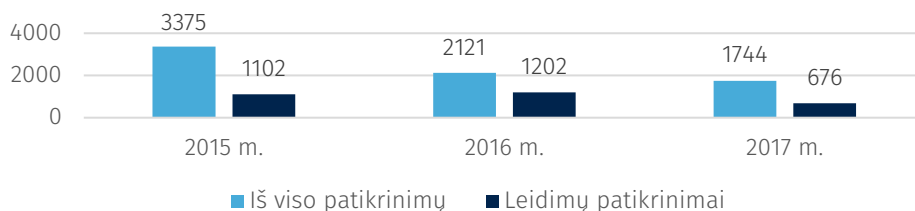
¹⁰⁵ Ūkio ir teisingumo ministrų 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1R-169 patvirtintos Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės, 22 p.

¹⁰⁶ 2018-03-20 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2018-P-50-2-3 (http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2).

3.1. Inspekcija neužtikrina, kad pirmiausia būtų atliekamas rizikingiausių statybos leidimų tikrinimas

70. Inspekcijos atliekami statybos valstybinės priežiūros veiksmai turi būti paremti rizikos vertinimu¹⁰⁷.
71. Vykdam statybos valstybinę priežiūrą daugiausiai atliekama statybos leidimo išdavimo teisėtumo tikrinimų – kasmet apie 41 proc. visų tikrinimų (13 pav.).

13 pav. Inspekcijos statybos valstybinės priežiūros patikrinimų skaičius 2015–2017 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos veiklos ataskaitų duomenis

72. Vykdam statybos valstybinę priežiūrą daugiausiai tikrinimų atliekama dėl statybos leidimo išdavimo teisėtumo, todėl vertinome, ar šie tikrinimai paremti rizikos vertinimu.
73. Laikėmės nuostatos, kad inspekcijos atliekami statybos leidimo išdavimo teisėtumo tikrinimai paremti rizikos vertinimu, kai priežiūros veiksmai pirmiausia skirti didžiausiems rizikos atvejams šalinti, riziką siejant su žalos teisės normų saugomoms vertybėms atsiradimo tikimybe ir šios žalos dydžiu bei mastu.¹⁰⁸
74. Palyginę inspekcijos 2015–2017 m. veiklos ataskaitų duomenis nustatėme, kad rizikingiausių statybos leidimų patikrinimų dalis ne didėjo, kaip reikalaujama priežiūros institucijų optimizavimo gairėse¹⁰⁹, o mažėjo (nuo 72 proc. iki 63 proc.).
75. Atlikę inspekcijos sudaromų statybos leidimų išdavimo teisėtumo patikrinimo planų analizę nustatėme, kad pagrindinės priežastys, kodėl rizikingiausių leidimų tikrinimų dalis ne didėjo, bet mažėjo, yra šios:
- inspekcija turi RVIS, tačiau nustatėme, kad RVIS atrinktų rizikingiausių statybos leidimų pakartotinę atranką atlieka ir inspekcijos specialistas, todėl neišvengiama žmogiškojo faktoriaus, nors tai buvo vienas iš siekių įdiegiant RVIS;
 - vykdydama planinius tikrinimus inspekcija gali patikrinti tik dalį didžiausios rizikos statybos leidimų, tačiau ne visus juos įtraukia į patikrinimo planus (žr. pavyzdį);

RVIS siūlymo Vilniaus ir Kauno teritoriniams skyriams 2017 m. tikrinti rizikingiausius statybos leidimus pavyzdys

Pagal inspekcijos pateiktus duomenis Vilniaus ir Kauno teritoriniams skyriams RVIS sistema siūlė tikrinti 837 statybos leidimus. Teritorinis skyrius per ketvirtį pagal tikrinimo planus gali patikrinti 15 statybos leidimų, per metus 60. Iš viso šie du skyriai per metus galėtų patikrinti 120 statybos leidimų – 14 proc. visų siūlomų rizikingiausių leidimų.

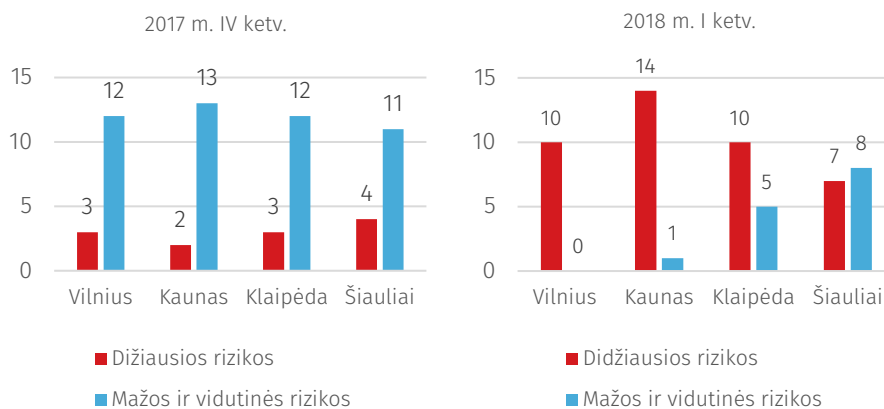
¹⁰⁷ Viešojo administravimo įstatymas, 36² str. 1 d. 7 p.; ūkio ir teisingumo ministrų 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1R-169 patvirtintos Rizikos vertinimo pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės, 1 ir 5.2 p.

¹⁰⁸ Vyriausybės 2010-05-04 nutarimu Nr. 511 patvirtinto Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašo 7.12 p.

¹⁰⁹ Ten pat, 10.3 ir 10.4 p.

- Užuoat tikrinus didžiausios rizikos statybos leidimus, pagal planus prevencijos tikslais tikrinami vidutinės ir mažos rizikos objektams statyti išduoti leidimai (14 pav.).

14 pav. Inspekcijos teritorinių skyrių pagal ketvirtinius planinių tikrinimų planus tikrintų statybos leidimų skaičius pagal rizikos grupes 2017 m. IV ketv. ir 2018 m. I ketv.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos duomenis

- Vidutinės ir mažos rizikos objektams statyti išduoti statybos leidimai tikrinami net ir tuo atveju, jei RVIS juos siūlo tik stebėti arba ignoruoti (žr. pavyzdį).

Tikrinimų, kuriuos RVIS sistema siūlo ignoruoti arba stebėti, pavyzdys

Kauno teritorinis skyrius pagal 2017 m. IV ketv. planą tikrino 7 statybos leidimus, kuriuos sistema siūlė stebėti, 6 – ignoruoti. Siūlomi stebėti leidimai buvo išduoti neypatingiems, nesudėtingiems statiniams (vieno buto gyvenamiesiems namams, garažui, pagalbiniais ūkio pastatams, įvadiniais tinklams, nuotekų išvadams ir pan.) statyti. Siūlomi ignoruoti leidimai buvo išduoti taip pat neypatingiems, nesudėtingiems statiniams (vieno buto, dviejų butų gyvenamiesiems namams, įvadiniais tinklams, nuotekų išvadams ir kt.). Tokiu būdu į patikrinimus neįtraukti statybos leidimai, išduoti ypatingiems statiniams, siejamiems su didžiausios galimos visuomenei ar aplinkai žalos dydžio ir masto tikimybe, pvz.: daugiabučių gyvenamųjų namų, administracinių pastatų statybai, dujų skirstymo stoties rekonstravimui (modernizavimui) ir kt.

- Nustatyti dalykai rodo, kad inspekcija, vykdydama planinius patikrinimus, užuoat dėmesį sutelkusi tik į didelės rizikos (ypatingus) statinius, tikrinimams atrenka ir mažesnės ar vidutinės rizikos statinius (nesudėtingus ir neypatingus).
- Dėmesys pirmiausia didelės rizikos statiniams – mažesnė perteklinių tikrinimų našta nerizikingų statinių statytojams, o rizikingų statinių statytojams galimybė sulaukti patikrinimų, kol statybų procesas yra pradinėje stadijoje, sukuriant prielaidas laiku užkirsti kelią galimiems reikšmingiems padariniams, susijusiems su finansiniais nuostoliais, aplinkosauga, visuomenės teise į sveiką ir saugią aplinką.
- Pažymime, kad EBPO¹¹⁰ taip pat yra nustačiusi, kad inspekcijos vykdoma statybos valstybinė priežiūra turi trūkumų ir nurodė, kad jei inspekcija atliktų tik didelės rizikos statinių priežiūrą, būtų galima atlikti nuodugnesnius tikrinimus.
- Inspekcija vykdydama statybos valstybinę priežiūrą siekia sudaryti palankias statybos sričių verslo sąlygas, teikti ūkio subjektams metodinę pagalbą, mažinti prevencinėmis

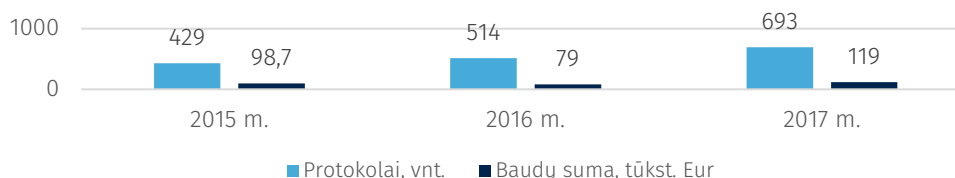
¹¹⁰ https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#page173.

priemonėmis statinių statybą su pažeidimais¹¹¹, todėl tvirtindama kasmetinius savo prioritetus turėtų įvertinti, ar jie maksimaliai padeda siekti įvardytų tikslų.

3.2. Statybų proceso dalyviai, padarę pažeidimus, gali išvengti atsakomybės

80. Atliekant statybos valstybinę priežiūrą inspekcija turi pareigą, atsižvelgdama į pažeidimo pobūdį, padarytos žalos dydį, mastą ir kitas įstatymuose numatytas aplinkybes, taikyti poveikio priemones¹¹².
81. Inspekcija atlikdama statybos valstybinę priežiūrą 2015–2017 m. surašė 1 636 administracinių teisės pažeidimų ar nusižengimų protokolų (toliau – protokolai). Pagal inspekcijos surašytus protokolus inspekcija ir teismai paskyrė 296,7 tūkst. Eur baudų (15 pav.). Vienu protokolu vidutiniškai skiriama apie 0,2 tūkst. Eur bauda.

15 pav. Inspekcijos surašyti protokolai ir pagal juos inspekcijos ir teismų paskirtos baudos 2015–2017 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos pateiktus duomenis

82. Laikėmės nuostatos, kad už pažeidimus, nustatytus atliekant statybos valstybinę priežiūrą, taikomos sankcijos skatina statybos dalyvius veikti atsakingai ir sąžiningai, kai visais atvejais taikomos diferencijuotos sankcijos priklausomai nuo pažeidimo pobūdžio, atsakomybės už padarytus pažeidimus nėra išvengiama¹¹³.
83. Sankcijų taikymą už pažeidimus, susijusius su statybomis, nustato įstatymai¹¹⁴. Sankcijos skirstomos pagal pažeidimų pobūdį, pvz., už savavališką statybą, pagal statinių kategorijas, statybos rūšis ir teritorijas. Didžiausios baudos numatytos už šiuos pažeidimus kultūros paveldo objekto teritorijoje ir vietovėje, konservacinės apsaugos prioriteto teritorijoje, kompleksinėje saugomoje teritorijoje ar pajūrio juostoje.
84. Vertindami, ar inspekcijos pareigūnai visais atvejais taiko diferencijuotas sankcijas, atsirinkome ir vertinome visus atsirinktose savivaldybėse (šešiose) 2016–2017 m. laikotarpiu surašytus ir IS „Infostatyba“ esančius administracinių teisės pažeidimų dokumentus /protokolus (iš viso 30). Nustatėme, kad priklausomai nuo pažeidimų pobūdžio taikomos diferencijuotos sankcijos (6 lentelė).

¹¹¹ http://vtpsi.lrv.lt/uploads/vtpsi/documents/files/SAS/2015_veiklos_rodikliai%202_1.pdf. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie aplinkos ministerijos ir jos administracijos padalinių 2018-ųjų metų veiklos prioritetai, patvirtinti inspekcijos viršininko 2018-02-28 įsakymu Nr. 1V-13.

¹¹² Viešojo administravimo įstatymo 36⁸ str. 1 d.

¹¹³ EBPO 2014 m. ataskaita „Regulatory Enforcement and Inspections“, 34 psl.

¹¹⁴ Administracinių nusižengimų kodekso 350–363 str.; Statybos įstatymo 54–66 str.

6 lentelė. Inspekcijos skiriami baudų dydžiai

| Nustatyta atvejų, vnt. | Baudos dydis | Baudos skyrimo / neskyrimo priežastys |
|------------------------|---|---|
| 6 | Bauda neskirta | Neskirta atsižvelgus į paaiškinimus ir pritaikant lengvinančias aplinkybes, pvz., kaltininkas savo noru atlygino nuostolį ar pašalino padarytą žalą. |
| 13 | 50 proc. minimalios | Skirta už neypatingo statinio savavališką paprastą remontą saugomoje teritorijoje, už statinio patalpų paprastąjį remontą, keičiant statinio išvaizdą, be statybos leidimo ir t. t.; |
| 6 | Minimalaus dydžio | Skirta, pvz., už naujo ypatingo statinio savavališką statybą saugomoje teritorijoje, skirta minimali 11 584 Eur bauda, jos maksimalus dydis – 21 721 Eur. |
| 2 | Vidutinio dydžio | Skirta vidutinio dydžio bauda 6 516 Eur už ypatingo statinio savavališką kapitalinį remontą saugomoje teritorijoje be statybą leidžiančio dokumento. Už tokį pažeidimą pagal Statybos įstatymo 48 str. 14 d. (iki 2016-12-31) skiriama bauda statytojams nuo 4 344 iki 8 688 Eur. |
| 3 | Nei minimali, nei vidutinė ir nei maksimali | Aplinkybės dėl skirtos baudos dydžio (nei minimali, nei vidutinė ir ne maksimali), nenurodomos, pvz., už naujo neypatingo statinio savavališka statybą saugomoje teritorijoje paskirta 3 000 tūkst. Eur. Pagal galiojusį teisinį reguliavimą už tokio pobūdžio pažeidimą skiriama bauda nuo 2896 iki 5792 Eur. Už tokius pačius veiksmus, padarytus juridinio asmens, bausto bauda už šioje dalyje numatytus pažeidimus, skiriama bauda nuo 4344 iki 8 688 Eur. |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos duomenis

85. Kaip matyti iš 6 lentelėje pateiktos informacijos, diferencijuotos sankcijos taikomos, bet inspekcijos pareigūnams suteikiama plati diskrecija dėl baudų dydžio. Nustatėme 3 (iš 30) atvejus, kai aplinkybės dėl skirtos baudos dydžio (nei minimali, nei vidutinė, nei maksimali) nenurodomos.
86. Vertindami, ar inspekcijos pareigūnai visais atvejais taiko atsakomybę už padarytus nusižengimus, peržiūrėjome 2015–2018 m. laikotarpiu atliktų patikrinimų aktus, kuriuose nustatyti pažeidimai (iš viso 160): 67-ių (iš 239) statybos leidimų ir visų 93-ių statybos užbaigimo dokumentų (11-os aktų ir 82-iejų deklaracijų).
87. Nustatėme, kad inspekcijos pareigūnai, nustatę pažeidimus, 60 proc. atvejų (97 iš 160) netaiko atsakomybės (žr. pavyzdį). Viena pagrindinių (33 proc.) priežasčių – senatis (53 iš 160), numatyta teisės aktuose.

Atsakomybės už nustatytus pažeidimus netaikymo pavyzdžiai

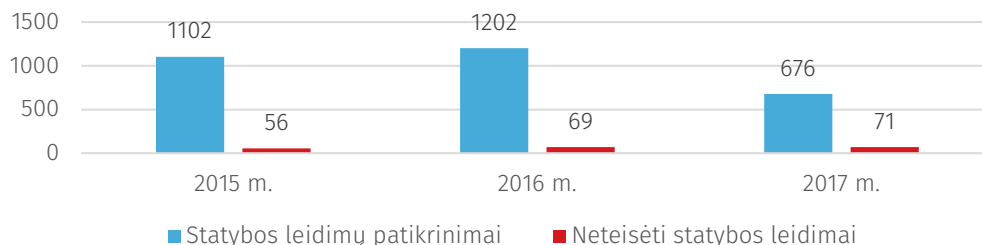
- Nustatyti 33 atvejai (49 proc. iš 67), kai statybos leidimas išduotas neteisėtai, pažeidžiant teisės aktų reikalavimus, bet administracinė atsakomybės netaikyta dėl senaties.¹¹⁵ Iš jų 22 atvejais (67 proc.) buvo tikrinami leidimai, nuo kurių išdavimo nepraėjo daugiau kaip vieneri metai.
- Nustatyti 82 atvejai, kai deklaracija apie statybos užbaigimą buvo patvirtinta, bet dėl tikrinimo metu nustatytų trūkumų to daryti buvo negalima. Už pažeidimus administracinė atsakomybė netaikyta 58 (71 proc.) atvejais, taikyta – 10 (12 proc.), nenurodyta – 14 (17 proc.). Netaikymo priežastys: senatis – 20 (24 proc.) atvejų, nėra administracinės atsakomybės – 8 (10 proc.), administracinė atsakomybė nenumatyta – 2 (2 proc.), nenurodyta – 52 (63 proc.). Už nustatytus pažeidimus atsakingi: statytojas – 39 atvejai, inspekcijos specialistas ir statytojas – 23, inspekcijos pareigūnas – 4, savivaldybė – 1, statytojas ir projekto vadovas – 1, statytojas, statinio statybos techninis prižiūrėtojas, statinio statybos rangovas, inspekcija – 1, statytojas, statinio statybos rangovas – 1, nenurodyta – 12.

¹¹⁵ Iki 2017-01-01 pagal Administracinės teisės pažeidimų kodekso 35 str. administracinė nuobauda galėjo būti skiriama ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo teisės pažeidimo padarymo dienos, o esant trunkamam teisės pažeidimui, – per šešis mėnesius nuo jo paaiškėjimo dienos; nuo 2017-01-01 pagal šio kodekso 39 str. administracinė nuobauda gali būti paskirta ne vėliau kaip per dvejus metus nuo administracinio nusižengimo padarymo dienos, o trunkamojo administracinio nusižengimo atveju – per dvejus metus nuo jo paaiškėjimo dienos.

- Nustatyta 11 atvejų kai statybos užbaigimo aktas buvo išduotas, bet dėl patikrinimo metu nustatytų trūkumų to daryti buvo negalima. Už pažeidimus administracinė atsakomybė netaikyta 6 (55 proc.) atvejais, nenurodyta – 5. Patikros aktuose nenurodyta, kas atsakingi už nustatytus pažeidimus ir kodėl netaikoma administracinė atsakomybė, nes pagal patikros akto formą šios informacijos nereikalaujama pateikti.

88. Tai, kad inspekcijos pareigūnai, patikrinę statybos leidimo išdavimo teisėtumą ir nustatę teisės aktų pažeidimų, retai taiko administracinę atsakomybę atsakingiems asmenims, yra nustačiusi ir STT. Tarnybos vertinimu, netinkamai organizuojama tikrintinų statybos leidimų kontrolė ir netaikoma administracinė atsakomybė yra korupcijos rizikos veiksniai, leidžiantys atsakingiems asmenims už neteisėtai išduotus statybos leidimus išvengti bausmės ir jaustis nebaudžiamais¹¹⁶.
89. Tinkamai organizuojama tikrintinų statybos leidimų kontrolė leistų ne tik užtikrinti, kad atsakomybės už statybų srities pažeidimus nebūtų išvengiama, bet ir kurtų didesnę pridėtinę vertę, nes patikrinimai būtų atliekami tada, kai statybos pagal išduotą statybos leidimą yra tik pradiniam etape ir nėra atlikta daug darbų.
90. Atsižvelgiant į nustatytus dalykus (baudų režiai ir jų skyrimo problematika; galimybė išvengti atsakomybės) susiklostę situacija, neskatinanti statybos dalyvių, institucijų (savivaldybės ir dalyvaujančios statybos leidimo išdavime), pareigūnų veikti atsakingai ir sąžiningai. Tai vienas iš veiksnių, kodėl statybų leidimų srityje pažeidimų ne mažėja, o daugėja (16 pav.).

16 pav. Inspekcijos atliktų statybos leidimų išdavimo teisėtumo patikrinimų ir nustatytų neteisėtų leidimų skaičius 2015–2017 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolės pagal inspekcijos duomenis

91. Inspekcijos veiklos ataskaitų analizė rodo, kad, pvz., statybos leidimo išdavimo teisėtumo patikrinimų mažėja, bet nustatomų neteisėtų statybos leidimų kasmet daugėja: 2015 m. šie leidimai sudarė 5 proc. patikrinimų skaičiaus, 2016 m. – 6,8 proc., o 2017 m. – 10,6 proc.
92. Pažymime, kad Vyriausybė, įvertinusi būtinybę skatinti statybos dalyvius veikti sąžiningai, yra numačiusi peržiūrėti taikomas sankcijas už statybų srities pažeidimus. Jos programoje¹¹⁷ numatyta nustatyti ekonomines sankcijas, proporcingas statybos mastui ir pažeidimo dydžiui (2018 m. IV ketv.), vykdytojas – Aplinkos ministerija, bet šiuo klausimu teisės aktų pakeitimų Seime iki 2019-04-30 dar nebuvo registruota. Parengtas įstatymo pakeitimo projektas¹¹⁸ yra derinamas su suinteresuotomis institucijomis.

¹¹⁶ 2015-09-07 išvada dėl Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos veiklos sričių korupcijos rizikos analizės.

¹¹⁷ Vyriausybės 2017-03-13 nutarimu Nr. 167 patvirtintas Vyriausybės programos įgyvendinimo planas, 1.5.6.8 p.

¹¹⁸ Statybos įstatymo Nr. I-1240 2, 3, 6, 12, 14, 16, 17, 18, 24, 25, 27, 28, 34, 37, 39, 41, 44, 46, 51, 55, 56, 67 straipsnių, 1 priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 27¹ straipsniu įstatymo projektas Nr. 19-5007.

93. Vyriausybės numatyta priemonė pereiti prie ekonominių sankcijų yra svarbi. Galima būtų imtis ir kitų priemonių, skatinančių institucijas ir statybos dalyvius veikti sąžiningai, pvz., viešai skelbti nepatikimų statytojų, projektuotojų sąrašus. Panašias priemones taiko Valstybinė mokesčių inspekcija (ilgalaiškių skolininkų sąrašas¹¹⁹), Viešųjų pirkimų tarnyba (nepatikimų tiekėjų sąrašas¹²⁰).

Pokyčiai audito metu

94. Inspekcija¹²¹ siekdama spręsti problemas, kai už statybos srities pažeidimus nebūtų išvengiama atsakomybės, ir skatindama statybos dalyvius elgtis sąžiningai, savo veikloje 2019 m. numatė šias priemones :
- veiklos plane numatyta ne vėliau kaip per 6 mėn. nuo statybą leidžiančių dokumentų išdavimo dienos tikrinti savivaldybių administracijų išduotus šiuos dokumentus statyti naujus statinius ir rekonstruoti statinius (kai tikrinama ne pagal skundą ar pranešimą);
 - Teisės skyrius planuoja atlikti 2017–2018 m. inspekcijoje vykdyto Administracinių nusižengimų kodekso taikymo analizę, kartu atkreipiant dėmesį į kodekso numatyto nuobaudų skyrimo senaties termino laikymąsi ir, esant poreikiui, pateikti atitinkamus siūlymus inspekcijos viršininkui;
 - Korupcijos prevencijos programos 2016–2019 m. įgyvendinimo 2019 m. priemonių plane numatyta iki 2019 m. pabaigos neviršijant inspekcijos kompetencijos sukurti ir skelbti nepatikimų ūkio subjektų sąrašą.
95. Pažymime, kad numatyti veiklos pokyčiai, susiję su neteisėtų statybų prevencija, ir Administracinių nusižengimų kodekso taikymo analizė, turi būti nuolat inspekcijos veikloje taikomos priemonės.

3.3. Statybų valstybinės priežiūros rezultatų sklaida turėtų būti efektyvesnė

96. Iš šiuolaikinės priežiūros institucijos reikalaujama platesnio priežiūros supratimo, todėl ji priežiūros subjektų veiklos atitiktį nustatytiems reikalavimams turėtų skatinti ne atlikdama daug patikrinimų, bet, vadovaudamasi naujovių ir atvirumo permainingoms principu, ieškoti naujų ir veiksmingų būdų, kaip spręsti problemas, mokytis iš gerosios patirties pavyzdžių. Todėl priežiūros veiksmai¹²² turėtų apimti ir tokius veiksmus kaip viešųjų konsultacijų skelbimą, seminarų organizavimą, laiškų konkreitiems ūkio subjektams išsiuntimą ar kitokį jų informavimą, kitas metodines priemones.
97. Vertindami, ar užtikrinama statybos valstybinės priežiūros rezultatų sklaida, laikėmės nuostatos, kad ji užtikrinama, jei inspekcija ne rečiau kaip vieną kartą per metus keičiasi informacija apie statybos valstybinės priežiūros rezultatus su visomis savivaldybėmis ir kitais suinteresuotais subjektais.

¹¹⁹ <https://www.vmi.lt/cms/ilgalaiškiu-skolininku-sarasas>.

¹²⁰ <https://vpt.lrv.lt/lt/nepatikimu-tiekeju-sarasas>.

¹²¹ Inspekcijos 2019-05-24 raštas Nr. (1.6)-2D-7125 Valstybės kontrolei.

¹²² Ūkio ir teisingumo ministrų 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1R-169 patvirtintos Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės, 22 p.

98. Atlikta visų (60) savivaldybių apklausa¹²³ parodė, kad joms (25, arba 42 proc.) inspekcijos skelbiamos informacijos nepakanka arba ji nenaudinga ar neaktuali. Tarp savivaldybių, kurios įžvelgė inspekcijos teikiamos informacijos trūkumą, buvo ir didžiųjų miestų savivaldybės arba esančios tuose regionuose, kuriems keliami didesni aplinkosaugos reikalavimai, ar kur statybos vykdomos aktyviau nei kitur.
99. Savivaldybės nurodė šiuos trūkumus: informacija yra paini, atsakymai į dažnai užduodamus klausimus neaiškūs, daug perteklinės informacijos, todėl jos viešinimas nei statytojams, nei visuomenei neduoda reikiamos naudos. Dažnai keičiantis teisės aktams, inspekcijos ir statybos proceso dalyviai jų nuostatas supranta ir aiškina skirtingai, todėl sukuriamos prielaidos netinkamai juos įgyvendinti praktikoje.
100. Išanalizavę inspekcijos interneto svetainėje skelbiamą informaciją nustatėme, kad orientuojamasi į nustatytų pažeidimų skaičių, bet ne į juos lėmusias priežastis (žr. pavyzdį).

Viešai skelbiamos inspekcijos statybų valstybinės priežiūros rezultatų pavyzdžiai

- Veiklos ataskaitos – nurodoma informacija apie dažniausiai daromus pažeidimus, bet nėra pateiktos analizės, kokios priežastys juos lemia – žinant priežastis statybų dalyviams, savivaldybėms ir kitoms institucijoms, dalyvaujančioms statybos leidimų išdavime, lengviau identifikuoti savo veiklos spragas, tobulintinas kryptis.
 - Atvirieji duomenys¹²⁴ – viešai skelbiamas neteisėtais pripažintų statybos leidimų žemėlapis, tai statistiniai duomenys, bet nenurodytos esminės klaidos, lėmusios statybos leidimo pripažinimą neteisėtu, ar kita galinti būti naudinga informacija.
-

101. Nustatėme, kad inspekcija neplanavo statybų valstybinės priežiūros rezultatų viešinimo tiesioginių priemonių, nebuvo numaćiusi viešinimo prioritetų. Tą daro pavyzdžiui, Valstybinė mokesčių inspekcija, viešojo komunikavimo priemonėmis planuodama informuoti apie jos atliekamos mokesčių mokėjimo kontrolės rezultatus ir numatydama parengti ir pateikti viešinti informacijos rinkinius.¹²⁵
102. EBPO atkreipia dėmesį¹²⁶, kad reikėtų keisti priežiūros institucijų misijos sampratą siekiant padėti ir patarti. Prioritetinės kryptys šiam skatinimui turėtų būti aiškūs rekomendaciniai dokumentai, reguliari lūkesčių analizė, aktyvios informavimo priemonės, patikima konsultavimo praktika.
103. Pastebime, kad inspekcija rodo iniciatyvą siekdama būti patikima statybos dalyvių patarėja, formuojančia ir užtikrinančia saugios ir teisėtos statybos kultūrą, ir daugiau dėmesio skiria pažeidimų prevencijai ir aktyviam bendradarbiavimui su statybos proceso dalyviais ir savivaldybėmis. Inspekcija 2019 m. veiklos plane suplanavo darbus, susijusius su šia veikla, pvz.: organizuoja susitikimus su savivaldybių atstovais, siekiant užtikrinti aktyvesnį bendradarbiavimą ir efektyvesnį savivaldybių konsultavimo procesą, moko darbuotojus naudotis informacinėmis sistemomis ir kt. Vienas numatytų veiklos rodiklių, leidžiančių matuoti vykdomos veiklos efektyvumą, – savivaldybių, nurodžiusių, kad inspekcijos teikiamą metodinę pagalbą ir konsultacijas vertina gerai arba labai gerai dalis – 50 proc. (savivaldybių administracijų apklausos duomenys; tokio tipo apklausa iki šiol nebuvo atliekama).

¹²³ Atsakymai į Valstybės kontrolės 2018-07-19 raštu Nr. S-(7-5119)-626 pateiktą klausimą.

¹²⁴ <http://vtpsi.lrv.lt/lt/atvirieji-duomenys/neteisetai-isduotu-statyba-leidzianciu-dokumentu-zemelapis>.

¹²⁵ <https://www.vmi.lt/cms/documents/10162/12275/VMI+2018+m.+planas/660ba443-2129-411a-9bed-484b30469745>.

¹²⁶ EBPO 2015 m. ataskaita „Regulatory Policy in Lithuania“, 112, 135, 137, 193 psl.

104. Auditorių nuomone, reguliarios statybos proceso dalyvių lūkesčių analizės pagrindu vykdoma aktyvi veikla yra vienas veiksmingų būdų didinti teisės aktų atitiktį ar spręsti kitas statybos proceso problemas.

4. SUDARYTOS PRIELAIDOS PASTATYTUS STATINIUS NAUDOTI NE PAGAL PASKIRTĮ, NURODYTĄ STATYBOS LEIDIME

105. Statinio paskirtis ir jai keliami reikalavimai yra valstybės nustatytas statybos standartas. Negyvenamosios ir gyvenamosios paskirties pastatų statybai nustatyti reikalavimai skiriasi (7 lentelė).

7 lentelė. Kai kurių reikalavimų gyvenamosios ir negyvenamosios paskirties pastatams palyginimas

| Reikalavimas | Gyvenamoji paskirtis | | Negyvenamoji paskirtis | |
|--|---|---|--|---|
| | Vienbutis arba dvibutis | Daugiabutis | Poilsio paskirties pastatas | Administracinis pastatas |
| Vaikų žaidimo aikštelė | Nėra reikalavimo | 1*butų žaidimų plotas, minimalus plotas 50 kv. m, skaičius= kv. m, leistinas plotas 50 kv. m | Nėra reikalavimo | Nėra reikalavimo |
| Automobilių stovėjimo vietų minimalus skaičius | Pastatui, kurio naudingasis plotas neviršija 140 m ² – 2 vietos; pastatui, kurio naudingasis plotas didesnis kaip 140 m ² – 2 vietos ir papildomai po 1 vietą kiekvienam iki 35 m ² didesniai kaip 140 m ² esančiam naudingajam plotui. | 1 vieta vienam butui | 1 vieta kiekvienam kambariui (numerui) | 1 vieta 25 m ² pagrindinio ploto |
| Patalpų struktūra | Nėra reikalavimo | Nustatyti konkretūs reikalavimai tam tikriems pastato elementams (minimalūs kambarių ir patalpų matmenys, priėjimai ir privažiavimai prie pastato; automobilių saugykla ir kt.) | Nėra reikalavimo | Nėra reikalavimo |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

106. Kaip matyti iš 7 lentelėje pateiktų pavyzdžių, gyvenamosios ir negyvenamosios paskirties pastatams taikomi skirtingi reikalavimai dėl gyvenimo kokybės, todėl svarbu užtikrinti, kad statiniai būtų ne tik statomi, bet ir naudojami pagal statybos leidime nurodytą paskirtį.

107. Laikėmės nuostatos, kad inspekcija ir savivaldybės užtikrina, kad statiniai būtų statomi, o pastačius naudojami pagal paskirtį, jei visais atvejais statybos leidime nurodyta statinio

paskirtis atitinka faktinę jo naudojimo paskirtį¹²⁷.

108. Statinio projekto vadovas, atstovaudamas statytojo interesams, prižiūri ir atsako, kad projektas, skirtas statybos leidimui gauti, atitinka valstybės nustatytą standartą¹²⁸.
109. Statomo statinio paskirties ir išduoto leidimo atitikties priežiūrą atlieka inspekcija¹²⁹.
110. Savivaldybėms pavesta¹³⁰ atlikti pastatytų statinių naudojimo priežiūrą. Vienas privalomų reikalavimų: apžiūrėjus statinį ar jo dalį, nustatyti, ar statiniai naudojami pagal paskirtį¹³¹.
111. Atsirinkome 113 statinių ir jų statybos leidime nurodytą naudojimo paskirtį palyginome su faktine. Faktinei paskirčiai nustatyti atlikome visų atsirinktų statinių apžiūras, analizavome Nekilnojamojo turto registro duomenis, internetinėje erdvėje paviestą informaciją apie vykdomus projektus ir nekilnojamojo turto pardavimo skelbimus.
112. Nustatėme, kad 22 (19,5 proc.) atvejais statiniai buvo naudojami ne pagal paskirtį, nurodytą statybos leidime (žr. pavyzdį). Beveik visi atvejai (86 proc.) nustatyti pajūrio zonoje (Klaipėdos, Palangos ir Neringos miestų savivaldybėse).

Statinių, naudojamų ne pagal paskirtį, nurodytą statybos leidime, pavyzdžiai

- Gyvenamosios paskirties vieno ar dviejų butų namai naudojami kaip daugiabučiai namai – 6 atvejai (27 proc.).
 - Negyvenamosios paskirties statiniuose faktiškai įrengti, parduodami ir gyvenimui naudojami butai / apartamentai, bet šios patalpos yra komercinės, poilsio, administracinės, garažų arba gydymo paskirties – 16 atvejų (73 proc.).
 - Iš nustatytų 22-iejų atvejų 9 (41 proc.) statyba buvo užbaigta inspekcijai patvirtinus statybos užbaigimo deklaraciją arba statybos užbaigimo aktą. 11 (59 proc.) atvejų inspekcija buvo išdavusi pažymą apie statinio statybą be nukrypimų nuo esminių statinio projekto sprendinių. Keičiant faktinę statinio naudojimo paskirtį reikalingas naujas statybos leidimas¹³², bet šiais atvejais jis negautas.
-

113. Nustatėme, kad pagrindinės priežastys, skatinančios statyti ir naudoti statinius (jų patalpas) ne pagal statinio paskirtį, numatytą statybos leidime yra šios:
- pastatas statomas teritorijoje, kurioje pagal teritorijų planavimo dokumentus negalima gyvenamųjų pastatų statyba arba tokios paskirties pastato statyba negalima dėl taikomų užstatymo ploto ir intensyvumo reikalavimų, arba tiesiog nėra galimybės (ar statytojui nepelninga) įgyvendinti privalomus statybinius reikalavimus, Pvz., įrengti pakankamo automobilių stovėjimo vietų skaičiaus, vaikų žaidimų aikštelės ir pan. Tai, kad negyvenamosios patalpos faktiškai naudojamos kaip gyvenamosios, auditorių nuomone, lemia ir tai, kad jose įstatymas¹³³ leidžia deklaruoti gyvenamąją vietą;
 - sublokuoti vienbučiai ir (ar) dvibučiai pastatai, turintys daugiabučių požymių (jie skirti gyventi trimis šeimoms ir daugiau), statomi kitos paskirties žemei priskiriamuose

¹²⁷ Aplinkos ministro 2016-12-30 įsakymu Nr. D1-971 patvirtintas statybos techninis reglamentas STR 1.07.03:2017 „Statinių techninės ir naudojimo priežiūros tvarka. Naujų nekilnojamojo turto kadastro objektų formavimo tvarka“, 108.4.1 p.

¹²⁸ Statybos įstatymas, 2 str. 61 ir 69 d.

¹²⁹ Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, 16 ir 17 str.

¹³⁰ Vietos savivaldos įstatymas, 6 str. 1 d. 21 p.

¹³¹ STR 1.07.03:2017 „Statinių techninės ir naudojimo priežiūros tvarka. Naujų nekilnojamojo turto kadastro objektų formavimo tvarka“, 108.4.1 p.

¹³² Statybos įstatymas, 27 str. 1 d. 6 p.

¹³³ Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymas, 7 str. 2 d., Civilinis kodeksas, 2.12 str.

sklypuose, kurie pagal teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatytą žemės naudojimo būdą priskiriami vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijoms. Daugiabučių statyba šioje teritorijoje negalima;

- vykdyti sublokuotų vienbučių, dvibučių statybas, kurie, auditorių nuomone, turi daugiabučių požymių, skatina ir palankus teisinis reguliavimas. Teritorijų planavimo įstatymo pakeitimai, įsigalioję nuo 2010-01-01, suteikė teisę viename sklype, jo neatidalijant ir nesuformuojant naujo žemės sklypo, statyti daugiau nei vieną pastatą. Numatytus pakeitimus ir galimas pasekmes kritikavo Seimo kanceliarijos Teisės departamentas ir Valstybinė kultūros paveldo komisija, bet į kritiką ir pastabas nebuvo atsižvelgta;¹³⁴
- pastatai statomi rekreacinėse zonose, kuriose gyvenamosios paskirties pastatų statyba yra uždrausta, tačiau, dokumentuose juos įforminus kaip poilsavietes ar viešbučius, būstai čia parduodami nuolatiniam gyvenimui;
- pastačius negyvenamąjį pastatą, daugiau kaip 50 proc. patalpų jame turi būti suteikiamas negyvenamųjų patalpų statusas, o likusiai ar mažesnei daliai patalpų gali būti suteikiamas kitoks statusas. Taip egzistuoja galimybė atskiras pastato dalis įregistruoti kaip atskirus pastatus (17 pav.)¹³⁵.

17 pav. Administracinės (negyvenamosios) paskirties pastatas, kurio dalys įregistruotos kaip atskiri gyvenamosios ir negyvenamosios paskirties pastatai



Vilniaus m. savivaldybės administracija 2015 m. išdavė statybos leidimą Nr. 01-150520-00551 komercinės paskirties objektų žemės sklype statyti naują administracinės (negyvenamosios paskirties pastatai) statinį. Statybos projekte buvo numatyta, kad šio leidimo pagrindu statomas administracinis pastatas susideda iš 2 dalių (administracinės ir gyvenamosios). Statybos leidimas išduotas statyti vieną administracinį (negyvenamosios paskirties) pastatą, bet, faktinės apžiūros ir Nekilnojamojo turto registro duomenimis, 2016-2018 m. pastatyti ir užregistruoti 2 atskiri pastatai: 5 aukštų administracinis pastatas (bendras plotas – 12 675,41 m²) Žalgirio g. 135 ir 9 aukštų gyvenamasis pastatas su 124 gyvenamosiomis patalpomis (bendras plotas – 7 206,96 m²) Žalgirio g. 137.

Šaltinis – pagal Valstybės kontrolės, Nekilnojamojo turto registro ir IS „Infostatyba“ duomenis

¹³⁴ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.344254?jfwid=14shvjyoo>.

¹³⁵ Audito metu nevertintas 17 pav. nurodyto pastato dalių įregistravimo kaip atskirų pastatų teisėtumas.

114. Statinių naudojimo ne pagal paskirtį problema ypač aktuali, tai rodo ir inspekcijos gaunami skundai ir pranešimai (žr. pavyzdį). Inspekcijos duomenimis, viena dažniausių priežasčių – statybų teisėtumas, kai išduodami leidimai statyti vienbučius ir dvibučius gyvenamuosius namus, bet faktiškai statomi daugiabučiai.¹³⁶

Pranešimo dėl Palangos m. pastatytų ar statomų statinių, neatitinkančių statybos leidime nurodytos paskirties, pavyzdys

Inspekcija 2017-08-01 gavo pranešimą dėl 37 objektų Palangoje, kurie nuo 2013 m. pastatyti ar statomi pažeidžiant esminius teritorijų planavimo dokumentus ir nesilaikant automobilių stovėjimo vietų skaičiaus; žemės sklypų struktūrų; minimalių patalpų plotų; patalpų struktūrų; priėjimų ir privažiavimų; reikalavimų gyvenamiesiems pastatams; želdynų ir rekreacijos ir kitų esminių reikalavimų. Kadangi šie veiksmai sukelia daug neigiamų padarinių, pareiškėjas prašo apginti viešąjį interesą ir pažymi, kad Palangos mieste labai opi viešojo intereso pažeidimų dėl vykdomų statybos darbų, prieštaraujančių esminiems teritorijų planavimo dokumentams, problema. Inspekcija atliktos patikros metu nustatė pažeidimus ir dėl kai kurių objektų statybų teisėtumo kreipėsi į teismą.

115. Tyrimų dėl statinių naudojimo ne pagal paskirtį yra atlikusi ir Vilniaus m. savivaldybė. Nustatyta 12 atvejų, kai, savivaldybei išdavus statybos leidimą negyvenamosios (komercinės ar rekreacinės) paskirties pastatams, iš tiesų jie parduodami ir naudojami kaip gyvenimui skirti butai / apartamentai. Inspekcija išnagrinėjusi savivaldybės pateiktą informaciją nustatė ne vieną teisės aktų pažeidimą. Vilniaus miesto savivaldybės nustatyti atvejai yra plačiai aptariamai ir viešojoje erdvėje¹³⁷.
116. Tokiais atvejais, kai statiniai (jų patalpos) naudojami ne pagal statybos leidime numatytą paskirtį, sukeliama neigiamų padarinių: jų savininkai ir aplinkiniai gyventojai susiduria su būtiniausios infrastruktūros trūkumu, prastėja jų gyvenimo kokybė, atsiranda rizika mokėti administracinę baudą¹³⁸, didesnį nekilnojamojo turto mokestį, netenkama galimybės pasinaudoti mokestine lengvata pardavus gyvenamosios paskirties nekilnojamąjį turtą ir kt.
117. Statinius naudojant ne pagal paskirtį pažeidžiamas ir viešasis interesas, nes dažnai negyvenamosios paskirties statiniai, kuriuose parduodami butai, statomi negyvenamosios paskirties teritorijose (komercinės, poilsio ir kt. paskirties) ir jų faktiškas panaudojimo būdas (gyvenamoji paskirtis) prieštarauja teritorijų planavimo dokumentams, kurie turi užtikrinti darnią teritorijų plėtrą ir racionalią urbanizaciją. Apginti viešąjį interesą sudėtinga, nes neretai skiriasi prokurorų, ginančių viešąjį interesą, ir valstybės institucijų vertinimai, ar konkrečiu atveju šis interesas buvo pažeistas. Dėl to viešojo intereso pažeidimai gali likti neidentifikuoti arba identifikuoti netinkamai – tai esame nustatę veiklos audite „Viešojo intereso gynimo organizavimas“¹³⁹.
118. Savivaldybių darbuotojai, vykdydami statinių naudojimo priežiūrą, nurodė, kad dėl objektyvių priežasčių sudėtinga užtikrinti statinių naudojimo pagal paskirtį priežiūrą: savininkai į statinius neįsileidžia, nereaguoja į siunčiamus raštus, dažnai tai būna jų antras būstas ir jame nuolat negyvenama ir pan. Nėra atliktos dalies ne pagal paskirtį

¹³⁶ http://vtpsi.lrv.lt/uploads/vtpsi/documents/files/SAS/2017m_%20veiklos%20ataskaita.pdf.

¹³⁷ <https://www.vz.lt/sectoriai/nekilnojamasis-turtas-statyba/2016/11/07/is-viesbuciu-padare-daugiabucius-simasius-praso-prokuroru-pagalbos>.

¹³⁸ Administracinių nusižengimų kodeksas, 359 str.

¹³⁹ 2014-05-23 valstybinio audito ataskaitos Nr. VA-P-40-1-6 pirmoji išvada (https://www.vkontrolė.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2).

naudojamų ar numatomų (nebaigus statybos parduodami butai / apartamentai) naudoti statinių statybos pabaigimo procedūros, o tokių statinių priežiūros savivaldybės nevykdo. Už nebaigtų statinių statybos teisėtumo ir savavališkos statybos klausimų nagrinėjimą atsakinga inspekcija.

119. Inspekcija pastebi¹⁴⁰, kad teismai statinių naudojimą ne pagal paskirtį vertina skirtingai (žr. pavyzdį). Todėl inspekcijai kyla sunkumų įrodant, kad pastatyti statiniai yra kitos paskirties, nei nurodyta statybos leidime.

Teismų sprendimų dėl statinių, neatitinkančių statybos leidime numatytos paskirties, pavyzdžiai

- Lietuvos apeliacinis teismas, išnagrinėjęs inspekcijos ieškinį dėl statinio neatitikties statybos leidime numatyta paskirčiai (vietoje vienbučio gyvenamojo namo statomas 24 butų daugiabutis), 2017-06-16 priėmė nutartį, kuria panaikino Palangos m. sav. administracijos išduotą statybos leidimą ir įpareigojo statytoją gauti naują leidimą pertvarkyti ir perstatyti statinį pagal galiojančių teisės aktų reikalavimus¹⁴¹.
- Inspekcija pateikė¹⁴² pavyzdį, kad Plungės apylinkės teismas 2019-02-06 sprendimu civilinėje byloje Nr. (duomenys neskelbiami) netenkino inspekcijos ieškinio dėl Palangos m. sav. išduoto statybos leidimo ir inspekcijos išduotų pažymų apie statinių statybą be nukrypimų nuo esminių statinio projekto sprendinių panaikinimo ir priteisė iš inspekcijos 12,1 tūkst. Eur bylinėjimosi išlaidų. Pagal inspekcijos surinktą ir teismui pateiktą medžiagą statybos leidimas išduotas statyti tris dviejų butų gyvenamuosius namus, bet statomi daugiabučiai (trijų ir daugiau butų). Žemės sklype, kuriame statomi statiniai, daugiabučių statyba negalima. Bylos duomenimis, teismas negalėjo vienareikšmiškai pripažinti, kad jau nulinės laidos statybos projekte buvo akivaizdžiai įtvirtintas statytojo tikslas, prisidengiant dvibučių namų statyba, statyti daugiabučius gyvenamuosius namus. Dėl šio sprendimo inspekcija pateikė apeliacinį skundą.

120. Siūlytina galimybė Aplinkos ministerijai ir inspekcijai į veiklos planus įsitraukti priemones, susijusias su visuomenės informuotumo didinimu: vykdyti šviečiamąsias priemones ir aiškinti, į ką reikia atkreipti dėmesį perkant patalpas, kuriose planuojama gyventi, kad ateityje gyventojai nepatirtų nuostolių, nepatogumų ir pan. Rizikingose teritorijose reikėtų aktyvesnės statomų ir užbaigtų / iš dalies užbaigtų statinių priežiūros.
121. Jei sistema ir toliau išliks tokia, kaip nustatėme, teritorijų planavimas bus vykdomas pastačius statinius, o ne prieš juos statant – tai patvirtina viešojoje erdvėje aptariami atvejai (18 pav.)¹⁴³.

¹⁴⁰ Inspekcijos 2019-05-24 raštas Nr. (1.6)-2D-7125 Valstybės kontrolei.

¹⁴¹ Lietuvos apeliacinio teismo 2017-06-16 nutartis civilinėje byloje Nr. e2A-398-516/2017.

¹⁴² Inspekcijos 2019-05-24 raštas Nr. (1.6)-2D-7125 Valstybės kontrolei.

¹⁴³ <https://www.15min.lt/verslas/naujiena/kvadratinis-metras/nekilnojamas-turtas/vietoj-vieno-namo-penki-kaimynai-sukilo-pries-iskilusi-kvartala-bet-kova-gali-buti-beviltiska-973-1083340>; <https://www.15min.lt/verslas/naujiena/kvadratinis-metras/nekilnojamas-turtas/gyventoju-turincio-viesbučio-karoliniskese-griauti-neriakes-virs-daugiabuciu-973-844770>.

18 pav. Statybų atvejai, kai pastačius statinius keičiami teritorijų planavimo dokumentai



Inspekcija atlikusi patikrinimą nustatė, kad statybos leidimai statyboms Airių g. 8, 10 ir 12 (Vilnius) išduoti neteisėtai, o projektų sprendiniai prieštarauja teritorijų planavimo dokumentų sprendiniams, nes pagal detalų planą toje teritorijoje galėjo kilti tik individualūs namai, o „pastatų blokavimo galimybė kvartale nenumatyta“ Išeitys dvi: 1) griauti pastatus ir savivaldybė, išdavusi statybos leidimą, turėtų padengti žalą vystytojui; 2) koreguoti detaliojo plano sprendinius, numatyti sublokuotus gyvenamuosius namus, kadangi bendrasis planas tam neprieštarauja, ir pasirašyti sutartį dėl tinkamo infrastruktūros išvystymo gretimuose sklypuose, taip bent iš dalies kompensuojant aplinkiniams gyventojams neigiamas pasekmes plėtros, kuri yra didesnė, negu jie tikėjosi. Nuspręsta koreguoti detaliojo plano sprendinius.



Inspekcija kreipėsi į teismą dėl Sausio 13-osios g. 2 (Vilnius) iškilusio daugiabučio. Formaliai tai nėra daugiabutis, o tik greta esančio viešbučio patalpos. Byla užstrigusi teismuose, projekto statytojas savo iniciatyvą keičia detalų planą – komercinės paskirties sklypas taps daugiabučių gyvenamųjų namų ir bendrabučių paskirties sklypu. Pagal rengiamą žemės sklypo Sausio 13-osios g. 2 detaliojo plano sprendinių korektūrą, žemės sklypo daliai galėtų būti numatytas daugiabučių gyvenamųjų pastatų naudojimo būdas. Jei šis projektas būtų parengtas ir suderintas su atitinkamomis derinančiomis institucijomis, turėtų būti išspręsti trūkstamos infrastruktūros klausimai tiems vilniečiams, kurie šiuo metu gyvena šiame pastate ir patiria daug problemų.

Šaltinis – pagal Valstybės kontrolės ir viešojoje erdvėje skelbiamus duomenis

122. Siekiant išvengti atvejų, kai pagal pastatytus statinius reikia perplanuoti teritorijas, turėtų būti užtikrinama, kad statomi statiniai atitiktų detalų planą; kitu atveju, gali būti neužtikrinta racionali urbanizacijos plėtra.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

| Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje | Rekomendacija | Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija | Veiksmas / Priemonės / Komentarai* | Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data* |
|--|--|--|--|--|
| 1. | Siekiant užtikrinti, kad statybos leidimas būtų išduotas teisėtai: | | | |
| 1.1. | nustatyti priemones, padedančias statinio projektą vertinantiems subjektams tiksliau įvertinti planuojamą statyti statinį ir statinio projektui turinčius pritariti subjektus. | Aplinkos ministerija | 1.1.1. Statybos įstatymo 27 str. 5 d. 2 p. patikslinama, kokios statinio projekto dalys pateikiamos, norint gauti statybą leidžiantį dokumentą, kad projektą vertinantys subjektai galėtų tiksliau įvertinti planuojamą statyti statinį. 1.1.2. Siekiant aiškiai apibrėžti institucijų atsakomybę statybą leidžiančio dokumento išdavimo procese, Statybos įstatymas papildytas 27 ¹ str., nustatančiu statinio projektą tikrinančių subjektų kompetenciją. Komentaras. Aplinkos ministerija parengė ir derina su suinteresuotomis institucijomis Statybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą. | 2019 m. IV ketv. 2019 m. IV ketv. |
| 1.2. | parengti ir vykdyti priemones, kurios šviestų visuomenę ir didintų jos informuotumą apie statybos procesus. | Aplinkos ministerija | 1.2.1. Statybos įstatymo 27 str. 15 ¹ d. skirtingai interpretuojama, kokie dokumentai ir kokie asmens duomenys gali būti skelbiami. Aplinkos ministerija šiuo metu šią įstatymo dalį tikslina, atsisakoma statybos techniniuose reglamentuose nurodytų subjektų rašytinių pritarimų statinio projektui viešinimo ir numatytas sąrašas pareigybų, kurių asmens duomenis galima skelbti. 1.2.2. Statybos įstatymo 27 str. 16 d. papildoma 4 p., kuriame, siekiant sumažinti galimas neigiamas pasekmes dėl netinkamo visuomenės informavimo, numatoma, kad statybą leidžiantis dokumentas negali būti išduodamas, jei apskūsta visuomenės informavimo apie numatomą statinių statybą procedūra ar joje priimti sprendimai. 1.2.3. Siekiant užtikrinti tinkamą visuomenės informavimą apie numatomus statyti ar statomus statinius, Statybos įstatymo 27 str. papildytas 33 d., nustatančia prievolę informuoti visuomenę keičiant esminius statinio projekto sprendinius po statybą leidžiančio dokumento išdavimo. 1.2.4. Teikti pranešimus visuomenės informavimo priemonėms apie reikalavimus statybai. Komentaras. Aplinkos ministerija parengė ir derina su suinteresuotomis institucijomis Statybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą. | 2019 m. IV ketv. 2019 m. IV ketv. 2019 m. IV ketv. 2020 m. IV ketv. |
| 2. | Siekiant, kad pastatytą statinį būtų leidžiama eksploatuoti be papildomų reikalavimų, nustatyti priemones, užtikrinančias statybos procese dalyvaujančių subjektų atsakomybės ribas už statinių projektų kokybę. | Aplinkos ministerija | 2.1. Statybos įstatymo 28 str. pakeitimu siūloma atsisakyti deklaracijų apie neypatingų statinių statybos užbaigimą tvirtinimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje ir perduoti šią funkciją ekspertizės rangovams. 2.2. Siekiant aiškiau apibrėžti privalomus statinio projekto ekspertizės atvejus, keičiamas Statybos įstatymo 34 str.: aiškiau nustatyti projektų, kurių projekto ekspertizė privaloma, finansavimo šaltiniai. Siekiant geresnės atnaujinamų (modernizuojamų) projektų kokybės, 34 str. nustatoma, kad šiems projektams privaloma ekspertizė. | 2019 m. IV ketv. 2019 m. IV ketv. |

| Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje | Rekomendacija | Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija | Veiksmas / Priemonės / Komentarai* | Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data* |
|--|---|---|--|--|
| | | | 2.3. Papildyti Statybos įstatymo projektą: įtraukti nuostatą dėl tikrinančių subjektų kompetencijos. Komentaras. Aplinkos ministerija parengė ir derina su suinteresuotomis institucijomis Statybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą. | 2019 m. IV ketv. |
| 3. | Siekiant savavališkos statybos registravimo prevencijos, nustatyti, kad privataus subjekto atliekamos statinio ekspertizės metu būtų įvertinta ne tik jo techninė būklė, bet ir teisėtumas. | Aplinkos ministerija | 3.1. Papildyti Statybos įstatymo projektą: įtraukti nuostatą dėl tikrinančių subjektų kompetencijos. Komentaras. Aplinkos ministerija parengė ir derina su suinteresuotomis institucijomis Statybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą. | 2019 m. IV ketv. |
| 4. | Siekiant užtikrinti, kad pastatyti statiniai būtų naudojami pagal paskirtį, nurodytą statybos leidime: | | | |
| 4.1. | nustatyti ir vykdyti priemones, didinančias visuomenės informuotumą apie problemas, su kuriomis susiduriama negyvenamosios paskirties statiniuose perkant patalpas, kuriuose planuojama gyventi, perkant daug bendrasavininkų turintį būstą; | Aplinkos ministerija | 4.1.1. Rengti straipsnius ir skelbti juos Aplinkos ministerijos interneto svetainėje ir BNS. Ministerija yra pasirašiusi sutartį su UAB „Kantar“, rinkos tyrimų grupe, teikiančią ministerijos vykdomos veiklos, kuri nušviečiama žiniasklaidoje, komunikacijos analizę. | 2019 m. IV ketv. |
| 4.2. | parengti ir pateikti tvirtinti galiojančių teisės aktų pakeitimus dėl leidimo viename sklype jo neatidalijus ir nesuformavus naujo žemės sklypo statyti daugiau nei vieną pastatą. | Aplinkos ministerija | 4.2.1. Aplinkos ministerija rengia Teritorijų planavimo įstatymo pakeitimo įstatymo projektą. Šiuo projektu siūloma papildyti keičiamo įstatymo 20 str. ir nustatyti: „Kitos pagrindinės žemės naudojimo paskirties žemės sklype (jo dalyje, kai tai numatyta teritorijų planavimo dokumentuose), skirtame vieno ar dviejų butų gyvenamosios paskirties pastatams su pagalbinio ūkio paskirties pastatais, gali būti statomas tik vienas gyvenamosios paskirties vieno ar dviejų butų pastatas su pagalbinio ūkio paskirties pastatais, jei teritorijų planavimo dokumentuose nenustatyta kitaip.“ | 2019 m. IV ketv. |
| 5. | Siekiant didinti neteisėtų statybų prevenciją ir užtikrinti, kad už statybos srities pažeidimus nebūtų išvengiama atsakomybės dėl senaties, būtina organizuoti statybos valstybinės priežiūros tikrinimus taip, kad jie būtų atlikti iki senaties pabaigos. | Valstybinė teritorijų planavimo ir statybų inspekcija | 5.1. Pakeisti Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2011-02-04 įsakymą Nr. 1V-17: numatyti, kad planiniams statybą leidžiančių dokumentų patikrinimams atrenkami dokumentai, nuo kurių išdavimo nepraėjo daugiau kaip 6 mėnesiai. 5.2. Pakeisti Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2013-01-16 įsakymą Nr. 1V-10: numatyti, kad planiniams statybos užbaigimo dokumentų patikrinimams atrenkami dokumentai, nuo kurių išdavimo / patvirtinimo nepraėjo daugiau kaip 6 mėnesiai. | 2019 m. III ketv./ 2019 m. spalio 15 d. 2019 m. III ketv./ 2019 m. spalio 15 d. |
| 6. | Siekiant, kad mažėtų statybų srities pažeidimų, parengti ir vykdyti statybų valstybinės priežiūros rezultatų sklaidos priemones, padedančias išvengti klaidų su statyba susijusiuose procesuose. | Valstybinė teritorijų planavimo ir statybų inspekcija | 6.1. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos atvirų duomenų portale patogiu vartotojui formatu atverti duomenis apie inspekcijos atliktų planinių patikrinimų ir reidų rezultatus. 6.2. Įgyvendinti gyventojų švietimo ir informavimo statybos klausimais projektą radijo stotyje, užtikrinant aktualios informacijos sklaidą ne mažiau kaip 100 eterių metu (Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos specialistai specialiose rubrikose atsako į radijo klausytojų klausimus, laidose klausytojai prevenciškai informuojami apie aktualų reglamentavimą, galimybes ginti pažeistas teises, jiems pristatoma, kur | 2019 m. IV ketv./ 2020 m. sausio 15 d. 2019 m. IV ketv./ 2020 m. sausio 15 d. |

| Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje | Rekomendacija | Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija | Veiksmas / Priemonės / Komentarai* | Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data* |
|--|---------------|--|---|--|
| | | | reikėtų ieškoti informacijos apie dominančiose teritorijose planuojamus statybos darbus). | |
| | | | 6.3. Organizuoti susitikimus su visų savivaldybių administracijų atstovais (susitikimų ir mokymų tikslas – pristatyti teisinius pokyčius, užtikrinti aktyvesnį bendradarbiavimą ir efektyvesnį savivaldybių konsultavimo procesą mažinant neteisėtų savivaldybių administracijų priimtų sprendimų skaičių, mokyti darbuotojus naudotis informacinių sistemų funkcijomis). | 2021 m. II ketv./ 2021 m. liepos 15 d. |
| | | | 6.4. Atsižvelgiant į nustatytus pakartotinus pažeidimus, dažniausiai užduodamus klausimus ar pasikeitusį reglamentavimą, parengti 10 gairių, rekomendacijų ir aplinkraščių savivaldybių administracijoms, statybos proceso dalyviams ir atestuojančioms organizacijoms statybos klausimais (tikslas – informuoti apie pažeidimus, jų priežastis, pasikeitusį reguliavimą, paaiškinti teisės aktų nuostatų taikymą siekiant vienodos praktikos priimant administracinius sprendimus statybos srityje). | 2021 m. II ketv./ 2021 m. liepos 15 d. |

* – priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Aplinkos ministerija ir Valstybinė teritorijų planavimo ir statybų inspekcija.

Atstovai ryšiams, atsakingi už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:

Aplinkos ministerijos Statybos ir teritorijų planavimo politikos grupės statybos normavimo klausimais vyr. specialistė Jūratė Jundienė, tel. 8 706 62707, el. p. Jurate.Jundiene@am.lt;
L. e. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko pavaduotojo pareigas Vytautas Ambrazas, tel. (8 5) 207 4785, el. p. v.ambrazas@vtpsi.lt.

Ekonomikos audito departamento direktorius

Julius Lukošius

L. e. p. Ekonomikos audito departamento vyr. patarėja

Sandra Ragėnaitė

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Statybos leidimų išdavimas ir
statybos proceso atitiktis
nustatytiems reikalavimams“
1 priedas

Santrumpos ir sąvokos

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija.

IS „Infostatyba“ – statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinė sistema „Infostatyba“, sistemos valdytoja Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos.

Ypatingasis statinys¹⁴⁴ – statinys, kuriame naudojamos ar saugomos pavojingosios medžiagos (pagal nustatytus jų ribinius kiekius); statinys, kuriame yra potencialiai pavojingų įrenginių ar atliekami potencialiai pavojingi darbai; sudėtingos konstrukcijos ir sudėtingų technologijų statinys (pagal normatyviniais statybos techniniais dokumentais nustatytus sudėtingumo požymius ir techninius parametrus); visuomenės poreikiams naudojamas pastatas, kuriame vienu metu būna daugiau kaip 100 žmonių; aukštybinis (daugiau kaip 5 aukštų) daugiabutis gyvenamasis namas; kultūros paveldo statinys. Prie ypatingųjų statinių kategorijos priskiriamų statinių sąrašą tvirtina Vyriausybės įgaliota institucija.

Neypatingasis statinys¹⁴⁵ – statinys, nepriskiriamas prie ypatingųjų ir nesudėtingųjų statinių.

Nesudėtingas statinys¹⁴⁶ – paprastos konstrukcijos pastatas, kurio didžiausias aukštis yra 8,5 metro, visų aukštų, antstatų, pastogės patalpų ir naudojimo paskirtimi susietų priestatų plotų suma – ne didesnė kaip 80 kvadratinųjų metrų ir kurio rūsysis (pusrūsis) yra ne didesnis kaip vieno aukšto; paprastų konstrukcijų inžinerinis statinys. Pastato ir inžinerinio statinio paprastų konstrukcijų požymius ir techninius parametrus nustato normatyviniai statybos techniniai dokumentai.

Savavališka statyba¹⁴⁷ – statinio ar jo dalies statyba neturint galiojančio statybą leidžiančio dokumento arba jį turint, bet pažeidžiant esminius statinio sprendinius.

Statinio projektas¹⁴⁸ – normatyvinių statybos techninių dokumentų nustatytos sudėties dokumentų, kuriuose pateikiami statytojo sumanyto statinio sprendiniai (statinio

¹⁴⁴ Statybos įstatymas, 2 str. 20 p.

¹⁴⁵ Ten pat, 2 str. 28 p.

¹⁴⁶ Ten pat, 2 str. 30 p.

¹⁴⁷ Ten pat, 2 str. 46 d.

¹⁴⁸ Ten pat, 2 str. 61 p.

projekto dalys, skaičiavimai, brėžiniai), skirtų statybą leidžiančiam dokumentui gauti, statybai vykdyti ir statybos užbaigimo procedūroms atlikti, visuma.

Statynys ¹⁴⁹ – nekilnojamasis daiktas (pastatas arba inžinerinis statynys), turintis laikančiąsias konstrukcijas, kurios visos (ar jų dalis) sumontuotos statybos vietoje atliekant statybos darbus.

Statybos valstybinė priežiūra ¹⁵⁰ – apima: 1) prisijungimo sąlygų ir specialiųjų architektūros reikalavimų, specialiųjų paveldosaugos reikalavimų, specialiųjų saugomos teritorijos tvarkymo ir apsaugos reikalavimų (toliau – Specialieji reikalavimai) išdavimo terminų laikymosi priežiūrą ir (ar) išduotų prisijungimo sąlygų ir (ar) Specialiųjų reikalavimų teisėtumo tikrinimą; 2) statybą leidžiančių dokumentų teisėtumo tikrinimą; 3) statybos dalyvių veiksmų atitikties statybą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimams tikrinimą; 4) statybos vykdymo teisėtumo tikrinimą; 5) privalomųjų nurodymų pateikti reikalingą informaciją, dokumentus, pašalinti patikrinimų metu nustatytus teisės aktų pažeidimus teikimą; 6) statybos užbaigimo procedūrų atlikimą; 7) šiame įstatyme nurodytų administracinių aktų išdavimą; 8) statomų statinių avarijų tyrimą; 9) asmenų prašymų, skundų ar pranešimų, susijusių su statybos procesu, nagrinėjimą; 10) konsultacijų ir metodinės pagalbos teikimą; 11) kitus prevencinius veiksmus, kuriais siekiama sumažinti pažeidimų skaičių; 12) kitus šiame įstatyme ir kituose teisės aktuose nurodytus su statybos valstybine priežiūra susijusius veiksmus.

STR – statybos techninis reglamentas, tvirtinamas aplinkos ministro.

STR 1.05.01:2017 – aplinkos ministro 2016-12-12 įsakymu Nr. D1-878 patvirtintas statybos techninis reglamentas STR 1.05.01:2017 „Statybą leidžiantys dokumentai. statybos užbaigimas. Statybos sustabdymas. Savavališkos statybos padarinių šalinimas. Statybos pagal neteisėtai išduotą statybą leidžiantį dokumentą padarinių šalinimas“.

¹⁴⁹ Statybos įstatymo 2 str. 84 p.

¹⁵⁰ Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 8 str. 2 d.

Audito apimtis ir metodai

Audito apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar institucijos, išduodamos statybą leidžiančius ir patvirtinančius jos užbaigimą dokumentus, atliktamos statybos ir pastatytų statinių naudojimo priežiūrą orientuojasi į visuomenės teisėtų interesų apsaugą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar statybos leidimų išdavimo procesas užtikrina, kad leidimas bus teisėtas;
- ar statybos užbaigimo procesas užtikrina, kad pastatyti statiniai atitiktų nurodytuosius statybos leidime;
- ar statybos valstybinė priežiūra užtikrina, kad statyba būtų vykdoma teisėtai;
- ar užtikrinama, kad pastatyti statiniai naudojami pagal paskirtį.

Audituojami subjektai:

- Aplinkos ministerija, nes atsakinga už statybos ir jos priežiūros politikos formavimą, organizavimą, koordinavimą ir jos įgyvendinimo kontroliavimą;
- Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, nes atlieka statybos valstybinę priežiūrą, išduoda statybos leidimus (teisės aktuose numatyti specialūs atvejai, arba kai jų neišduoda savivaldybės).

Duomenis rinkome ir iš savivaldybių, nes jos išduoda statybos leidimus. Bendrauta su Lietuvos nekilnojamojo turto plėtros, Lietuvos statybininkų, Lietuvos savivaldybių bei Lietuvos projektavimo įmonių asociacijų atstovais, kuriems valstybiniai auditoriai dėkingi už pasidalinimą turimomis įžvalgomis. Dalyvauta Specialiųjų tyrimų tarnybos rengtoje diskusijoje „Atsparumo korupcijai užtikrinimas vykdant ūkio subjektų priežiūrą statybos srityje.“

Audituojamas laikotarpis – 2015–2017 m. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis kai kuriais atvejais buvo naudoti ir 2018 m. duomenys.

Apribojimai:

- nevertinome, ar statiniai, atsižvelgiant į galimą žalą jų avarijos atveju, tinkamai suskirstyti į nesudėtinguosius, neypatinguosius ir ypatinguosius statinius¹⁵¹;
- nevertinome statinių naudojimo priežiūros, kurią atlieka Valstybinė energetikos inspekcija prie Energetikos ministerijos ir Susisiekimo ministerija ir/ar jos įgaliotos organizacijos, nes Valstybinė energetikos inspekcija atlieka energetikos objektų priežiūrą, o Susisiekimo ministerija ir/ar jos įgaliotos organizacijos – susisiekimo

¹⁵¹ Aplinkos ministro 2016-10-27 įsakymu Nr. D1-713 patvirtintas statybos techninis reglamentas STR 1.01.03:2017 „Statinių klasifikavimas“, 2 p.

komunikacijų ir su jomis susijusių kitų inžinerinių statinių, taip pat hidrotechnikos statinių Baltijos jūroje ir vidaus vandens telkiniuose;

- inžinerinius statinius (susisiekiama komunikacijos; inžineriniai tinklai, hidrotechnikos statiniai; kiti inžineriniai statiniai) apėmėme tik tiek, kiek tai susiję su statomais gyvenamaisiais ir negyvenamaisiais statiniais.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus¹⁵² ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus¹⁵³.

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

| Audito ataskaitos skyrius / poskyris | Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai | Tikslas |
|--|--|---|
| 1. Statybos leidimo išdavimo procesas neužtikrina, kad leidimas bus teisėtas 1.1. Statybos leidimas išduodamas neturint visų reikalingų dokumentų | <p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statybos įstatyme numatytus pateikti 18 dokumentų (tikrinta, ar jų negalima gauti iš kitų valstybės institucijų registrų ir informacinių sistemų, valstybės institucijų interneto svetainių). • Statybos įstatymą ir statybos techninius reglamentus. • Viešojo administravimo įstatymą. <p><u>Duomenų analizė:</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valstybės institucijų tinklapiuose (Aplinkos apsaugos agentūra, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras) skelbiamas vertinimų išvadas. • Statytojų teiktus prašymus statybos leidimui gauti (IS „Infostatyba“ duomenys). • Inspekcijos atliktų statybos leidimų išdavimo teisėtumo patikrinimo aktus (2015–2018 m.). • Inspekcijos skelbiamus atvirusius duomenis apie neteisėtus statybos leidimus (2015–2018 m.). <p><u>Literatūros analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gerąją pasaulio praktiką (Pasaulio banko vykdomą tyrimą „Doing Business“ vertinant statybos leidimų gavimą). • Mokslinius straipsnius¹⁵⁴. • Galimybių studiją (VŠĮ „Skaitmeninė statyba“, dalyvaujant profesūrai, parengta Lietuvos statybų sektoriaus ir jo finansavimo galimybių studija, 2016 m.). <p><u>Pokalbis:</u> Bendravome su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atsirinktų savivaldybių (Klaipėdos m., Palangos m., Neringos m., Kauno m., Vilniaus m., Trakų r.) darbuotojais, atliekančias statybos leidimų išdavimo funkcijas. • Inspekcijos atstovais. • Lietuvos nekilnojamojo turto plėtros ir Lietuvos projektavimo įmonių asociacijų atstovais. | Nustatyti ar leidimui gauti pareikalaujama visų reikalingų dokumentų |
| 1.2. Savivaldybės neefektyviai vykdo statybos leidimų išdavimo funkcijas | <p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statybos įstatymą ir statybos techninius reglamentus (STR 1.05.01:2017 13 p.; 5 priedo 1 d.; STR 1.02.01:2017) <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inspekcijos skelbiamus atvirusius duomenis apie neteisėtus statybos leidimus (2015–2018 m.). | Nustatyti ar savivaldybė efektyviai vykdo statybos leidimo išdavimo funkcijas |

¹⁵² Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

¹⁵³ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito standartas“ (<http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=350>).

¹⁵⁴ <https://www3.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4486>.

| Audito ataskaitos skyrius / poskyris | Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai | Tikslas |
|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● IS „Infostatyba“ duomenis apie savivaldybėse išduotą statybos leidimų skaičių (2015–2018 m.). ● Inspekcijos atliktų statybos leidimų išdavimo teisėtumo patikrinimo aktus (2015–2018 m.). ● Savivaldybių (60) pateiktus duomenis apie darbuotojus dirbančius su statybos leidimų išdavimu (duomenys pateikti 2018 m. liepos ir rugpjūčio mėn.). ● Inspekcijos veiklos ataskaitų duomenis apie savavališkas statybas, neteisėtai išduotus statybos leidimus (2015–2017 m.). ● Inspekcijos pateiktus duomenis apie teisimų sprendimus griauti statinius ir jau nugriautus statinius (2015–2018 m.). ● Inspekcijos pateiktus duomenis apie ieškinius valstybei atlyginti žalą dėl valstybės institucijų veiksmų, susijusių su statybos leidimų išdavimu, teritorijų planavimų ar pan. (2015–2018 m.) <p><u>Literatūros analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gerąją pasaulio praktiką (EBPO 2014 m. ataskaita „Regulatory Enforcement and Inspections; Pasaulio banko 2013 m. ataskaita „Good Practices for Construction Regulation and Enforcement Reform“ ir apibendrintą Pasaulio banko interneto tinklalapyje skelbiamą gerąją praktiką išduodant statybos leidimus). <p><u>Apklausa</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2018 m. . liepos ir rugpjūčio mėn. atlikta 60 savivaldybių apklausa, ar visos savivaldybių funkcijos reikalingos ir ar jas gali atlikti kiti. <p><u>Pokalbis</u> Bendravome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Su atsirinktų savivaldybių (Klaipėdos m., Palangos m., Neringos m., Kauno m., Vilniaus m., Trakų r.) darbuotojais, atliekančiais statybos leidimų išdavimo funkcijas. ● Inspekcijos, Aplinkos ministerijos atstovais. ● Lietuvos statybininkų ir Lietuvos projektavimo įmonių asociacijų atstovais. | |
| 1.3. Statybos leidimas išduodamas neturint visų atsakingų subjektų pritarimo | <p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Statybos įstatymą (27 str. 9, 10, 12, 24 d.) ir statybos techninį reglamentą STR 1.05.01:2017 (14–18 p.; 5 priedo 2–10 p.). ● Inspekcijos gautus skundus. ● Teismų bylas. <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Inspekcijos skelbiamus atvirojusius duomenis apie neteisėtus statybos leidimus (2015–2018 m.). ● Inspekcijos statybos leidimo išdavimo teisėtumo patikrinimo aktus (2015–2018 m.). ● IS „Infostatyba“ duomenis apie savivaldybių išsiųstas paraiškas statybos leidimo išdavimo dalyvaujančioms institucijoms ir sistemos sugeneruotus dalyvaujančių institucijų automatinius pritarimus statinio projektui (2015–2018 m.). <p><u>Literatūros analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gerąją pasaulio praktiką (EBPO 2014 m. ataskaita „Regulatory Enforcement and Inspections; Pasaulio banko 2013 m. ataskaitą „Good Practices for Construction Regulation and Enforcement Reform“ ir apibendrintą Pasaulio banko interneto tinklalapyje skelbiamą gerąją praktiką išduodant statybos leidimus). <p><u>Apklausa</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2019 m. 01–02 mėn. atlikta 17 savivaldybių apklausa, aiškinantis priežastis, kodėl jos paskiria ne visas institucijas, turinčias pritariti statinio projekto sprendiniams. <p><u>Pokalbis</u> Bendravome:</p> | Nustatyti ar kiti subjektai, kurie pagal nustatytą kompetenciją turi pritariti statinio projektui atlieka visas jiems nurodytas funkcijas |

| Audito ataskaitos skyrius / poskyris | Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai | Tikslas |
|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Su pasirinktų savivaldybių (Klaipėdos m., Palangos m., Neringos m., Kauno m., Vilniaus m., Trakų r.) darbuotojais, atliekančiais statybos leidimų išdavimo funkcijas. • Inspekcijos atstovais. • Lietuvos projektavimo įmonių asociacijos atstovais. | |
| 1.4. Visuomenėi trūksta informacijos apie planuojamus statybos procesus | <p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statybos įstatymą (27 str. 24 d.; 37 str.) ir statybos techninius reglamentus (STR 1.05.01:2017 24 p.; STR 1.04.04:2017 7.2, 7.4.4 p. ir VIII sk.). • Inspekcijos gaunamus skundus. <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inspekcijos užsakymu atliekamų visuomenės apklausų rezultatus (2017 m.). • IS „Infostatyba“ duomenis apie savivaldybių prašymus informuoti visuomenę apie statinių projektinių pasiūlymų svarstymo viešuosius susirinkimus ir įvykusių susirinkimų skaičių (2015–2018 m.). • Savivaldybių interneto svetainėse skelbiamą informaciją apie planuojamas statybas (2018 m.). <p><u>Pokalbis</u> Bendravome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Su pasirinktų savivaldybių (Klaipėdos m., Palangos m., Neringos m., Kauno m., Vilniaus m., Trakų r.) darbuotojais, atliekančiais statybos leidimų išdavimo funkcijas. • Inspekcijos atstovais. • Lietuvos nekilnojamojo turto plėtros asociacijos atstovais. | Nustatyti ar savivaldybės įtraukia visuomenę į sprendimo išduoti statybos leidimą priėmimą |
| 2. Statybos užbaigimo procesas neužtikrina, kad pastatyta tai, kas leista statyti 2.1. Statybos užbaigimo procedūros reglamentuojamos ydingai | <p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statybos įstatymą (27 str. 24 d.) ir statybos techninius reglamentus (STR 1.05.01:2017, 58 p., 64 p., 65 p.; 9 priedas; 67–71, 79, 97, 98 ir 100 p.; STR 1.04.04:2017). • Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymą. • Civilinio proceso kodeksą. • Inspekcijos viršininko 2013-01-16 įsakymu Nr. 1V-10 patvirtintą Statybos užbaigimo aktų ir deklaracijų apie statybos užbaigimą tikrinimo tvarką. • Inspekcijos gautus skundus. • Komisijai, tvirtinančiai statybos užbaigimo aktą, teiktus prašymus ir jos priimtus sprendimus dėl jų. • Specialiųjų tyrimų tarnybos atliktą Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento dalyvavimo statybos užbaigimo procedūrose korupcijos rizikos vertinimą. • Vyriausybės 2018-12-12 pasitarimo protokolu Nr. 55 patvirtintą Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų ir (ar) jų funkcijų konsolidavimo ir optimizavimo priemonių planą. • Teismų praktiką. <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IS „Infostatyba“ duomenis apie patvirtintus statybos užbaigimo dokumentus (2015–2018 m.). • Inspekcijos pareigūnų patvirtintų deklaracijų apie statybos užbaigimą duomenis (2015–2018 m.). • Inspekcijos sudarytos komisijos patvirtintų statybos užbaigimo aktų duomenis (2015–2018 m.). • Inspekcijos atliktų patvirtintų (išduotų) statybos užbaigimo dokumentų patikrinimo aktų duomenis (2015–2018 m.). • Inspekcijos pateiktus duomenis apie kreipimąsi į prokuratūrą dėl viešojo intereso gynimo (2015–2018 m.). <p><u>Pokalbis</u> Bendravome:</p> | Nustatyti ar inspekcijos organizuojamos statybos užbaigimo procedūros atitinka pagrindinius STR reikalavimus |

| Audito ataskaitos skyrius / poskyris | Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai | Tikslas |
|---|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Su pasirinktų savivaldybių (Klaipėdos m., Palangos m., Neringos m., Kauno m., Vilniaus m., Trakų r.) darbuotojais, atliekančiais statybos leidimų išdavimo funkcijas. • Inspekcijos, Aplinkos ministerijos atstovais. • Lietuvos projektavimo įmonių asociacijos atstovais. • Dalyvauta Specialiųjų tyrimų tarnybos rengtoje diskusijoje „Atsparumo korupcijai užtikrinimas vykdant ūkio subjektų priežiūrą statybos srityje.“ | |
| 2.2. Sudarytos prielaidos įregistruoti savavališką statybą | <p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statybos įstatymą. • Statybos techninius reglamentus (STR 1.04:04:2017, STR 1.05.01:2017). <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IS „Infostatyba“ duomenis apie patvirtintus statybos užbaigimo dokumentus (2015–2018 m.). • Viešai skelbiamus duomenis apie privataus sektoriaus atliekamos ekspertizės kainą (2018 m.). • Statybos užbaigimo procedūrų kainas (2018 m.). <p><u>Pokalbis</u> Bendravome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inspekcijos atstovais. • Dalyvauta Specialiųjų tyrimų tarnybos rengtoje diskusijoje „Atsparumo korupcijai užtikrinimas vykdant ūkio subjektų priežiūrą statybos srityje.“ | Nustatyti ar statybos užbaigimo procedūras atliekantys privati subjektai taiko tokius pačius reikalavimus kaip šias procedūras atliekantys inspekcijos pareigūnai |
| 3. Statybos valstybinė priežiūra turi trūkumų 3.1. Inspekcija neužtikrina, kad pirmiausia būtų atliekamas rizikingiausių statybos leidimų tikrinimas | <p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymą. • Viešojo administravimo įstatymą. • Vyriausybės 2010-05-04 nutarimu Nr. 511 patvirtintų Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašą. • Ūkio ministro ir teisingumo ministro 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1-169 patvirtintas Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės. • Aplinkos ministro 2003-07-09 įsakymu Nr. 349 patvirtintus inspekcijos nuostatus. • Inspekcijos viršininko 2014-11-07 įsakymu Nr. V1-163 patvirtintą Statybos valstybinės priežiūros proceso aprašą. • Inspekcijos viršininko 2011-02-04 įsakymu Nr. 1V-17 patvirtintą Planavimo sąlygų ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimo teisėtumo, prisijungimo sąlygų ir specialiųjų reikalavimų išdavimo terminų laikymosi, išduotų prisijungimo sąlygų ar specialiųjų reikalavimų teisėtumo ir atsisakymo išduoti prisijungimo sąlygas ar specialiuosius reikalavimus teisėtumo tikrinimo tvarkos aprašą. <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inspekcijos 2015–2017 m. veiklos ataskaitų duomenis. • Inspekcijos teritorinių skyrių 2015–2018 veiklos planų duomenis. • Inspekcijos RVIS formuojamų tikrinimų sąrašų duomenis (2015–2018). <p><u>Literatūros analizė</u> Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gerąją pasaulio praktiką (Pasaulio banko 2013 m. ataskaita „Good Practices for Construction Regulation and Enforcement Reform“). <p><u>Pokalbis</u> Bendravome su Inspekcijos atstovais. Dalyvauta Specialiųjų tyrimų tarnybos rengtoje diskusijoje „Atsparumo korupcijai užtikrinimas vykdant ūkio subjektų priežiūrą statybos srityje.“</p> <p><u>Stebėjimas</u></p> | Nustatyti ar inspekcijos vykdoma statybos valstybinė priežiūra paremta rizikos vertinimu |

| Audito ataskaitos skyrius / poskyris | Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai | Tikslas |
|---|--|--|
| | Atlikome Inspekcijos naudojamos RVIS veiklos stebėjimą dėl RVIS siūlomų tikrinti statybos leidimų. | |
| 3.2. Statybų proceso dalyviai, padarę pažeidimus, gali išvengti atsakomybės | <p><u>Dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Statybos įstatymą. ● Administracinių nusižengimų kodeksą. ● Specialiųjų tyrimų tarnybos 2015-09-07 išvadą dėl inspekcijoje atliktos inspekcijos veiklos sričių korupcijos rizikos analizės. <p><u>Duomenų analizė</u></p> <p>Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Inspekcijos surašytų administracinių teisės pažeidimų ar nusižengimų protokolus (2015–2018). ● Inspekcijos atliktų patikrinimų aktus (2015–2018). <p><u>Literatūros analizė</u></p> <p>Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gerąją pasaulio praktiką (EBPO 2014 m. ataskaita „Regulatory Enforcement and Inspections“). <p><u>Pokalbis</u></p> <p>Bendravome su Inspekcijos atstovais.</p> <p>Dalyvauta Specialiųjų tyrimų tarnybos rengtoje diskusijoje „Atsparumo korupcijai užtikrinimas vykdant ūkio subjektų priežiūrą statybos srityje.“</p> | Nustatyti ar už pažeidimus, nustatytus atliekant statybos valstybinę priežiūrą, taikomos sankcijos skatina statybos dalyvius veikti atsakingai ir sąžiningai |
| 3.3. Statybų valstybinės priežiūros rezultatų sklaida turėtų būti efektyvesnė | <p><u>Dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Viešojo administravimo įstatymo 36¹ 1 d. 4 p. ● Ūkio ministro ir teisingumo ministro 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1-169 patvirtintas Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės. <p><u>Literatūros analizė</u></p> <p>Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gerąją pasaulio praktiką (EBPO 2014 m. ataskaita „Regulatory Enforcement and Inspections“). <p><u>Duomenų analizė</u></p> <p>Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Inspekcijos internetinėje svetainėje skelbiamą informaciją (atvirusius duomenis, DUK, veiklos ataskaitas ir kt.). ● Kitų priežiūros institucijų (Valstybinės mokesčių inspekcijos, Viešųjų pirkimų tarnybos) viešai skelbiamus duomenis. <p><u>Apklausa</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2018 m. 07–08 mėn. atlikta 60 savivaldybių apklausa, ar joms pakanka inspekcijos skelbiamos informacijos apie statybos valstybinės priežiūros rezultatus. <p><u>Pokalbis</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Su pasirinktų savivaldybių (Klaipėdos m., Palangos m., Neringos m., Kauno m., Vilniaus m., Trakų r.) darbuotojais, atliekančiais statybos leidimų išdavimo funkcijas. ● Bendravome su Inspekcijos atstovais. | Nustatyti ar inspekcija užtikrina statybos valstybinės priežiūros rezultatų sklaidą |
| 4. Sudarytos prielaidos pastatytus statinius naudoti ne pagal paskirtį, nurodytą statybos leidime | <p><u>Dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Statybos įstatymo 2 str. 55 p., 82 p.; 27 str. 24 d., 49 str. ● Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 1 d. 21 p. ● Administracinių nusižengimų kodeksą. ● Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymą. ● STR 1.07.03:2017 108 p. ● Inspekcijos gautus skundus dėl statinių naudojimo ne pagal paskirtį. ● Teismų bylas. <p><u>Duomenų analizė</u></p> <p>Analizavome:</p> | Nustatyti ar inspekcija ir savivaldybės užtikrina, kad statiniai būtų statomi, o pastatytus naudojami pagal paskirtį, nurodytą statybos leidime |

| Audito ataskaitos skyrius / poskyris | Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai | Tikslas |
|--------------------------------------|---|---------|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● pasirinktų pavyzdžių statinių statybos leidime nurodytos statinio paskirties palyginimą su faktine naudojimo paskirtimi (patikros vietoje, Nekilnojamojo turto registro duomenų bazėje nurodytos informacijos analizė ir internetinėje erdvėje (skelbimai apie vykdomus projektus ir nekilnojamojo turto pardavimą) skelbiamos informacijos analizė). ● Vilniaus miesto savivaldybės pateiktą informaciją apie savo iniciatyva atliktą tyrimą ir nustatytus 12 atvejų, kai savivaldybei išdavus statybos leidimus negyvenamosios paskirties pastatams iš tiesų jie parduodami kaip butai. ● Inspekcijos Klaipėdos sk. pateiktus duomenis, kad dalyvauja 4 teisminiuose ginčuose dėl statybos leidimo, deklaracijos apie statybos užbaigimą / paskirties pakeitimą panaikinimo (procesinė padėtis – ieškovas) nustačius, kad statiniai naudojami ne pagal statybos leidime nurodytą paskirtį. ● Viešai skelbiamus žiniasklaidos duomenis apie statybas. <p><u>Pokalbis</u> Bendravome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Su Klaipėdos m., Palangos m., Neringos m. ir Vilniaus m. sav. darbuotojais, vykdančiais statinių naudojimo priežiūrą. ● Inspekcijos, Aplinkos ministerijos atstovais. | |

Valstybinio audito ataskaitos
„Statybos leidimų išdavimas ir
statybos proceso atitiktis
nustatytiems reikalavimams“
3 priedas

Statybos leidimui gauti privalomi pateikti dokumentai

| Eil. Nr. | Dokumentas | Ypatingojo statinio statybai | | | Neypatingojo statinio statybai | | | Nesudėtingojo statinio statybai | |
|----------|---|--------------------------------|-------------------------------|--|--------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|-------------------------------|
| | | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį | leidimas atlikti statinio kapitalinį remontą daugiabučio namo, viešojo pastato | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį | leidimas atlikti statinio kapitalinį remontą daugiabučio namo, viešojo pastato | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį |
| 1 | 2 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1 | Prašymas | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 2 | Atitinkamas statinio projektas ir jo elektroninė versija arba tik statinio projekto elektroninė versija | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 3 | Statinio projekto ekspertizės aktas (kai statinio projekto ekspertizė privaloma pagal šio įstatymo 34 str. 1 d.); | + | + | + | | | + | | |
| 4 | Žemės sklypo bendraturčių rašytinis sutikimas, jeigu žemės sklypas jiems priklauso bendrosios nuosavybės teise, išskyrus atvejį, kai žemės sklypas bendrosios dalinės nuosavybės teise priklauso butų ir kitų patalpų savininkams ir yra priimtas jų sprendimas pagal šios dalies 7 p. nustatytus reikalavimus; | + | + | | + | + | | + | + |
| 5 | Statytojo (užsakovo) įgaliojimas raštu pateikti prašymą – jeigu prašymą teikia įgaliotas asmuo | + | + | + | + | + | + | + | + |

| Eil. Nr. | Dokumentas | Ypatingojo statinio statybai | | | Neypatingojo statinio statybai | | | Nesudėtingojo statinio statybai | |
|----------|--|--------------------------------|-------------------------------|--|--------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|-------------------------------|
| | | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį | leidimas atlikti statinio kapitalinį remontą daugiabučio namo, viešojo pastato | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį | leidimas atlikti statinio kapitalinį remontą daugiabučio namo, viešojo pastato | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį |
| 6 | Žemės sklype (teritorijoje), kurio nuosavybės teise ar kita valdymo ir naudojimo teise nevaldo statytojas (užsakovas), numatoma vykdyti statybos darbus (išskyrus atvejus, kai valstybinėje žemėje atnaujinami (modernizuojami) pastatai neatliekant rekonstravimo darbų; kai valstybinėje žemėje nesuformuotame žemės sklype atliekamas statinio kapitalinis remontas; kai statomi inžineriniai tinklai, kuriems statyti teritorijų planavimo dokumentu buvo įformintas suformuotas inžinerinių tinklų koridorius) arba statinius statyti ar rekonstruoti mažesniais negu norminiai atstumais iki gretimo sklypo ribos, taip pat, jeigu kitą žemės sklypą (teritoriją) numatoma laikinai naudoti statybos metu, – sutartis, sutikimas ar susitarimas su šio žemės sklypo (teritorijos) savininku, valdytoju ar servituto nustatymą patvirtinantys dokumentai (statant inžinerinius statinius) | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 7 | Statinio (jo dalies) bendraturčių rašytinis sutikimas ar butų ir kitų patalpų savininkų protokolinio sprendimo dėl šio straipsnio 1 d. nurodytų statybos darbų atlikimo (atitinkamo statinio projekto rengimo ir (ar) įgyvendinimo), priimto Civilinio kodekso 4.85 straipsnyje nustatyta tvarka, kopija, išskyrus atvejus, kai reikia atlikti rekonstravimo, remonto darbus siekiant pritaikyti gyvenamąjį namą neįgaliesiems, kai pateikiamas prašymas išduoti statybą leidžiančius dokumentus, nurodytus šio straipsnio 1 dalies 5 punkte (atliekant darbus statytojo (užsakovo) patalpų viduje), taip pat Civilinio kodekso 4.83 str. 2 d. nustatyto galimos žalos atsiradimo ir grėsmės bendrojo naudojimo objektams pašalinimo atvejus ir kituose Lietuvos Respublikos įstatymuose nurodytus atvejus, daugiabučio namo bendrojo naudojimo objektų paprastojo ar kapitalinio remonto atvejus, kai šie darbai vykdomi pagal privalomuosius statinių naudojimo ir priežiūros reikalavimus ir atitinkamai nustatyta tvarka patvirtintą namo bendrojo naudojimo objektų atnaujinimo (remonto) ilgalaikį ar metinį planą – šiuo atveju pateikiama nustatyta tvarka patvirtinto namo atnaujinimo ilgalaikio ar metinio plano kopija | + | + | + | + | + | + | + | + |

| Eil. Nr. | Dokumentas | Ypatingojo statinio statybai | | | Neypatingojo statinio statybai | | | Nesudėtingojo statinio statybai | |
|----------|--|--------------------------------|-------------------------------|--|--------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|-------------------------------|
| | | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį | leidimas atlikti statinio kapitalinį remontą daugiabučio namo, viešojo pastato | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį | leidimas atlikti statinio kapitalinį remontą daugiabučio namo, viešojo pastato | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį |
| 8 | Atrankos išvada dėl planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo arba sprendimas dėl planuojamos ūkinės veiklos galimybių ir atrankos išvados ar sprendimo viešinimo dokumentai, kai pagal Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo nuostatas turi būti atliktos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procedūros | + | + | | + | + | | | |
| 9 | Statinio kadastro duomenų byla, išskyrus šio straipsnio 1 d. 1 p. nurodytą atvejį | | + | + | | + | + | | + |
| 10 | Atsakingos institucijos sprendimas dėl planuojamos ūkinės veiklos galimybių poveikio visuomenės sveikatai vertinimo požiūriu ir sanitarinės apsaugos zonos ribų nustatymo, kai pagal Visuomenės sveikatos priežiūros įstatymą atliekamas poveikio visuomenės sveikatai vertinimas | + | + | | + | + | | | |
| 11 | Statinio projekto pakeitimų pagal gautus motyvuotus nepritarimo statinio projektui argumentus aprašymas (pakartotinio prašymo teikimo atveju) | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 12 | Statinio projektuotojo civilinės atsakomybės privalomojo draudimo dokumento kopija (kai toks draudimas privalomas). Kai statytojas (užsakovas) sudaro sutartis su skirtingais statinio projektuotojais statinio projekto atskiroms dalims parengti, bet nesudaro su statinio projektuotoju statinio projektavimo sutarties visam statinio projektui parengti, pateikiamos visų statinio projektuotojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo dokumentų kopijos | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 13 | Sanitarinės apsaugos zonos ribų planas arba kitas brėžinys, kuriame pažymėtos sanitarinių apsaugos zonų ribos, kai sanitarinės apsaugos zonos ribas dėl statytojo vykdomos ar numatomos vykdyti ūkinės veiklos privaloma nustatyti pagal teisės aktų reikalavimus | + | + | | + | + | | | |

| Eil. Nr. | Dokumentas | Ypatingojo statinio statybai | | | Neypatingojo statinio statybai | | | Nesudėtingojo statinio statybai | |
|----------|---|--------------------------------|-------------------------------|--|--------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|-------------------------------|
| | | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį | leidimas atlikti statinio kapitalinį remontą daugiabučio namo, viešojo pastato | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį | leidimas atlikti statinio kapitalinį remontą daugiabučio namo, viešojo pastato | leidimas statyti naują statinį | leidimas rekonstruoti statinį |
| 14 | Gretimo žemės sklypo savininko, valstybinės ar savivaldybės žemės patikėtinio sutikimas dėl specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą, Nekilnojamojo turto kadastrą, kitus valstybės registrus, kai šiam sklypui dėl statytojo žemės sklype numatomos vykdyti ar vykdomos ūkinės veiklos turi būti nustatytos šios sąlygos, arba valstybinės ar savivaldybės žemės patikėtinio rašytinis sutikimas, kai dėl šios veiklos atsiranda apribojimų valstybinėje ar savivaldybės žemėje | + | + | | + | + | | + | + |
| 15 | STR nurodytų subjektų rašytiniai pritarimai statinio projektui STR nustatytais atvejais (STR 1.05.01:2017, 6 priedas „Privalomi rašytiniai pritarimai statinio projektui iki prašymo išduoti statybą leidžiantį dokumentą pateikimo“) | 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9 | 6,8 | 6 | 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9 | 6,8 | 6 | 1, 2, 5, 6, 8 | 6,8 |
| 16 | Statinio projekto priėmimo–perdavimo aktas | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 17 | Dokumentas, patvirtinantis nurodytos įmokos už savavališkos statybos įteisinimą šio įstatymo 1 priede sumokėjimą, ir dokumentai, pagrindžiantys šios įmokos apskaičiavimo dydį, – savavališkos statybos atveju | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 18 | Informacija, patvirtinanti sumokėtą žyminį mokestį už statybą leidžiančio dokumento išdavimą | + | + | + | + | + | + | + | + |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

Valstybinio audito ataskaitos
„Statybos leidimų išdavimas ir
statybos proceso atitiktis
nustatytiems reikalavimams“
4 priedas

Statybos užbaigimo aktai ir jų tikrinimai 2015–2018 m.

| Metai | Pateikta prašymų išduoti statinio statybos užbaigimo aktą (vnt.) | | Priimta prašymų išduoti statinio statybos užbaigimo aktą (vnt.) | | Surašyta statinio statybos užbaigimo aktų (vnt.) | Atlikta jau patvirtintų statinio statybos užbaigimo aktų patikrinimų (vnt.) | | | | | | | | |
|----------------|--|--------------------------|---|--------------------------|--|---|---|---|---|------------|--------------------------|---|--|----------|
| | | | | | | Iš viso | | Patikros aktų skaičius kuriuose nustatyta pažeidimai tikrinant statybos užbaigimo aktus | Iš jų | | | Pastabos | | |
| | Iš viso | iš jų ypatingi statiniai | Iš viso | iš jų ypatingi statiniai | Iš viso | proc. nuo surašytų statinio statybos užbaigimo aktų | Atrinkti pagal atrankos kriterijus | | Atrinkti ne pagal atrankos kriterijus | Priežastis | Patikros aktų sk. (vnt.) | | | |
| | | | | | | | Planiniai (per metus laiko pasirinktinai galima patikrinti) | | | | | Neplaniniai (statiniai, dėl kurių statybos buvo gauta skundų (pranešimų)) | Planiniai | |
| | | | | | | | | ypatingi statiniai | neypatingi statiniai, pastatyti miestuose | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| 2015 | 3 489 | 1 115 | 3 144 | 972 | 3 087 | 10 | 0,32 | 4 | 1 | 4 | 0 | 2 | Patikrinimo akte nenurodyta statinio kategorija | 3 |
| 2016 | 4 836 | 1 405 | 3 415 | 963 | 2 786 | 17 | 0,61 | 3 | 11 | 1 | 2 | 2 | Pažyma apie užbaigimo dokumentų tvirtinimo procedūrų atitiktį STR1.11.01:2010 reikalavimams Kauno teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyriuje | 1 |
| 2017 | 3 261 | 1 256 | 1 828 | 780 | 1 612 | 1 | 0,06 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | | |
| 2018 | 3 475 | 1 504 | 1 884 | 832 | 1 555 | 16 | 1,03 | 3 | 4 | 5 | 4 | 1 | IS nepridėtas patikros aktas | 2 |
| Iš viso | 15 061 | 5 280 | 10 271 | 3 547 | 9 040 | 44 | 0,49 | 11 | 16 | 10 | 7 | 5 | | 6 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos duomenis

Valstybinio audito ataskaitos
„Statybos leidimų išdavimas ir
statybos proceso atitiktis
nustatytiems reikalavimams“
5 priedas

Deklaracijos apie statybos užbaigimą ir jų tikrinimai 2015–2018 m.

| Metai | Pateikta prašymų patvirtinti statinio statybos užbaigimo deklaraciją (vnt.) | | Priimta prašymų patvirtinti statinio statybos užbaigimo deklaraciją (vnt.) | | Patvirtinta statinio statybos užbaigimo deklaracijų (vnt.) | Atlikta statinio statybos užbaigimo deklaracijų patikrinimų (vnt.) | | | | | | | | | | | Pastabos | | | |
|--------------------------------|---|----------------------------|--|-----------------------|--|--|-------------|-----------------------------------|---|---|----------|---|-----------|------------|--|---------------------------------------|------------|--------------------------|-----------|--|
| | Iš viso | Iš jų 2 butų namai | Iš viso | Iš jų 2 butų namai | | Iš viso | Iš viso | | Patikros aktų skaičius kuriuose nustatyta pažeidimai pateiktose deklaracijose | Iš jų | | | | | | Atrinkti ne pagal atrankos kriterijus | Priežastis | Patikros aktų sk. (vnt.) | | |
| | | | | | | | vnt. | proc. nuo patvirtintų deklaracijų | | Iš jų | | | | | | | | | Planiniai | Neplaniniai (statiniai, dėl kurių statybos buvo gauta skundų (pranešimų) |
| | | | | | | | | | | Atrinkti pagal atrankos kriterijus | | | | Planiniai | neypatingi statiniai, pastatyti kitose vietovėse | | | | | |
| | | | | | | | | | | Planiniai (per metus laiko pasirinktinai galima patikrinti) | | Neplaniniai (per metus laiko pasirinktinai galima patikrinti) | | | | | | | | |
| statiniai, pastatyti miestuose | 2 butų namai | Sandėliai (nuo 2017-01-02) | Administraciniai pastatai (nuo 2017-01-02) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | | | | |
| 2015 | 8387 | 617 | 8011 | 586 | 7949 | 243 | 3,06 | 8 | 106 | 4 | | | 8 | 125 | Nėra pridėta patikrinimo aktų | 1 | | | | |
| 2016 | 13 902 | 982 | 10 643 | 756 | 10 157 | 68 | 0,67 | 32 | 7 | 0 | | | 47 | 14 | | | | | | |
| 2017 | 15 403 | 1 324 | 8 636 | 694 | 8 299 | 30 | 0,36 | 23 | 15 | 5 | 1 | 0 | 4 | 5 | | | | | | |
| 2018 | 14 521 | 1 324 | 7 953 | 712 | 8 001 | 32 | 0,40 | 19 | 6 | 0 | 0 | 1 | 19 | 6 | | | | | | |
| Iš viso | 52 213 | 4 247 | 35 243 | 2 748 | 34 406 | 373 | 1,08 | 82 | 134 | 9 | 1 | 1 | 78 | 150 | | 1 | | | | |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal inspekcijos duomenis

NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽŪSTAMI

