



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA TERITORIJŲ PLANAVIMO IR STATYBOS VALSTYBINĖ PRIEŽIŪRA

2007 m. kovo 30 d. Nr. VA- 20-5P-4
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 2-ojo audito departamento direktorės Zita Valatkienė
2006-10-03 pavedimą Nr. 20-5P

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Remigijus Bieliauskas (grupės vadovas)
Jonas Šakalinis
Gražina Tarvydienė
Kristina Binkytė

Auditas pradėtas 2006-10-03
Auditas baigtas 2007-03-30

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrolė.lt

TURINYS

Santrauka	3
Įžanga	5
Audito rezultatai	8
1. Bendrųjų planų rengimas	9
1.1. Bendrųjų savivaldybių teritorijų planų rengimas	10
1.2. Bendrųjų planų rengimas apskrityse	11
1.3. Teritorijų planavimo proceso nuoseklumas	12
1.4. Problemos, kylančios dėl bendrųjų planų nebuvimo	13
2. Teritorijų planavimo dokumentų registravimas	15
2.1. Teritorijų planavimo dokumentų registras ir duomenų bankas	15
2.2. Teritorijų planavimo dokumentų registravimas savivaldybėse	18
2.3. Teritorijų planavimo dokumentų registravimo informacinė sistema	19
3. Viešųjų paslaugų, susijusių su teritorijų planavimu ir statyba, teikimas savivaldybių administracijose ir kitose institucijose	21
3.1. Nustatytų terminų laikymasis teikiant viešąsias teritorijų planavimo ir statybos proceso paslaugas	22
3.2. Teritorijų planavimo ir statinių projektavimo sąlygų išdavimas	24
3.3. Elektros energijos vartotojų ir gamintojų elektros įrenginių prijungimo prie tinklų techninių sąlygų išdavimas	26
3.4. Netinkamo viešųjų teritorijų planavimo ir statybos paslaugų teikimo priežastys ir padariniai	27
3.5. Numatytos galimybės statytojams veiklą vykdyti neturint reikalingų teritorijų planavimo ir statybos dokumentų	29
4. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinė priežiūra	31
5. Viešųjų ir privačių interesų derinimas teritorijų planavimo ir statybos administravimą ir valstybinę priežiūrą atliekančiose institucijose	33
5.1. Viešųjų ir privačių interesų derinimas savivaldybių administracijose	33
5.2. Viešųjų ir privačių interesų derinimas apskričių viršininčių administracijose	35
6. LR statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinė sistema „Infostatyba“	36
Išvados ir rekomendacijos	39

SANTRAUKA

Dėl daugumos savivaldybių ir apskričių nepatvirtintų bendrųjų planų šiuo metu teritorijų planavimas ir statyba šalyje yra gerokai apriboti. Savivaldybių ir apskričių vadovai skiria nepakankamai dėmesio bendriesiems savo teritorijos planams rengti. Tikėtina, kad daug savivaldybių nespės numatytu laiku parengti bendrųjų planų, o tai turės neigiamos įtakos investicijoms pritraukti, statyboms ir kitiems veiksniams, svarbiems šalies ir jos piliečių gerovei.

Rengiant apskričių ir savivaldybių teritorijų bendruosius planus nesilaikoma teisės aktuose nustatyto eiliškumo, kadangi apskričių bendrieji planai bus parengti vėliau nei kai kurių savivaldybių.

Dabartinė teritorijų planavimo dokumentų registro būklė yra nepatenkinama, o duomenų banko veikla iš esmės nevyksta, todėl duomenys vartotojams praktiškai neišduodami. Daugelis savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų duomenų šiam registrui ir duomenų bankui neteikia, o teritorijų planavimas nėra tarp vadovaujančiosios registro tvarkymo įstaigos¹ prioritetų. Vadovaujančioji registro tvarkymo įstaiga taip pat neatlieka teritorijų planavimo dokumentų registravimo savivaldybėse kontrolės.

Beveik kiekviename teritorijų planavimo ir statybos procesų etape savivaldybės administracijos nuo 29 iki 81 procento viešųjų paslaugų suteikia ar jas administruoja nesilaikydamos teisės aktų reikalavimų, t. y. vėluojama vykdyti pavestas viešojo administravimo funkcijas, arba netinkamai įforminami dokumentai. Toks savivaldybių administracijų darbas, trunkantis gerokai ilgiau negu leidžia teisės aktų nuostatos, sukuria prielaidas statybas vykdyti neturint leidimo.

Savivaldybių išduodami teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų sąvadai dažnai yra ne visos apimties. Kai kurios sąlygas išduodančios institucijos taip pat vėluoja jas pateikti, o jų veiklos išorinė kontrolė šiame procese neatliekama. Ne visada efektyviai savivaldybių administracijos organizuoja teritorijų planavimo ir statybos specialistų pavadavimą ligos ar atostogų metu.

Statytojai nežino visų savo galimybių tvarkant teritorijų planavimui ir statybai reikalingus dokumentus savivaldybių administracijose. Savivaldybių administracijoms vėluojant vykdyti teritorijų planavimo ir statybos leidimų išdavimo procesų etapus, teisės aktuose numatytos priemonės, leidžiančios statytojams juos vykdyti negavus reikalingų dokumentų, ne visada yra veiksmingos. Savivaldybių administracijos Aplinkos ministerijai dažnai teikia netikslius duomenis apie teisės aktuose nustatytų terminų laikymąsi, rengiant teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų sąvadás bei išduodant leidimus statybai.

¹ Aplinkos apsaugos agentūra.

Apskričių viršininkų administracijų Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentų (skyrių, toliau – TPSVPD) organizuojamų reidų ir individualių stebėjimų dažnumas bei paplitimas teritoriniu požiūriu nėra planuojami. TPSVPD specialistai nekontroliuoja teritorijų planavimo, statinių projektavimo ir statybos leidimų išdavimo procesų etapų vykdymo savivaldybių administracijose.

Savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų darbuotojų, dirbančių teritorijų planavimo ir statybos srityse, privati veikla rengiant teritorijų planavimo dokumentus, statinių projektus ir atliekant kitus darbus šiose srityse, mūsų nuomone, nesuderinama su darbu šiose institucijose. Tai taikytina ir kitų valstybės institucijų darbuotojams, dirbantiems teritorijų planavimo ir statybos srityse.

Šiuo metu diegiama LR statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinė sistema „Infostatyba“ gali tapti svarbia priemone mažinant audito metu nustatytus statybos proceso trūkumus ir jų poveikį.

Auditoriai pateikė siūlymus Vyriausybei numatyti priemones viešųjų paslaugų, susijusių su teritorijų planavimu, projektavimu ir statybos leidimų išdavimu, kontrolei stiprinti, o apskričių viršininkų administracijoms pavesti užtikrinti efektyvią teritorijų planavimo, projektavimo ir leidimų statybai išdavimo etapų vykdymo savivaldybių administracijose kontrolę. Pasiūlyta teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentų (skyrių) pareigūnams sudaryti galimybę imtis veiksmingų poveikio priemonių, kai savivaldybių administracijos, kitos institucijos ir įmonės vėluoja pateikti teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygas, taip pat inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kurie panaikintų galimybę savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų, kitų valdžios institucijų specialistams, dirbantiems teritorijų planavimo ir statybos srityse, vykdyti su pagrindinėje darbovietėje atliekamomis funkcijomis nesuderinamą veiklą.

Aplinkos ministerijai pasiūlyta svarstyti klausimą dėl Aplinkos apsaugos agentūros tinkamumo vykdyti teritorijų planavimo dokumentų registro ir duomenų bazės vadovaujančiojo tvarkytojo funkcijas, parengti ir įdiegti veiksmingą teritorijų planavimo dokumentų registravimo informacinę sistemą, užtikrinsiančią teritorijų planavimo registro ir duomenų banko funkcijų vykdymą, joje papildomai numatant atskirų teritorijų planavimo proceso etapų fiksavimo funkciją. Pasiūlyta LR statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinę sistemą šiuo metu laikyti viena iš prioritetinių priemonių statybos srityje ir užtikrinti, kad ji būtų kuo greičiau įdiegta.

Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai pasiūlyta inicijuoti, kad teritorijų planavimo ir statybos valstybinė priežiūra būtų pradedama jau nuo teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų sąvadų rengimo savivaldybėse pradžios.

IŽANGA

Teritorijų planavimas ir statyba yra gana glaudžiai susijusios veiklos sritys, kadangi tinkamai neparengus ir nesuderinus teritorijų planavimo dokumentų, daugeliu atvejų legali statyba yra negalima.

Auditas atliktas vykdant 2005-12-22 Seimo nutarimą Nr. X-473 „Dėl valstybinio audito ataskaitos „Valstybiniai parkai: kontrolės ir tvarkymo funkcijų derinimas, siekiant išsaugoti kraštovaizdį“, Valstybinio veiklos audito 2006 metų programą ir 2006-10-03 Valstybės kontrolės pavedimą Nr.20-5P bei eilę papildomų pavedimų.

Audito objektas – Teritorijų planavimo ir statybos valstybinė priežiūra.

Audito subjektai:

- Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie LR aplinkos ministerijos;
- Vilniaus, Kauno ir Telšių apskričių viršininkų administracijos;
- Vilniaus rajono, Elektrėnų, Kauno miesto ir Telšių rajono savivaldybių administracijos;
- AB „Rytų skirstomieji tinklai“.

Papildoma informacija gauta iš Aplinkos apsaugos agentūros prie LR aplinkos ministerijos.

Teritorijų planavimo, statybos, urbanistikos ir architektūros sričių valstybės valdymo funkcijas vykdo ir šiose srityse valstybės politiką įgyvendina LR aplinkos ministerija. Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie LR aplinkos ministerijos (toliau – VTPSI) metodiškai vadovauja TPSVPD ir vykdo Teritorijų planavimo ir Statybos įstatymuose numatytą teritorijų planavimo ir statybos priežiūrą valstybės lygiu.

Apskrities lygiu teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą tiesiogiai vykdo Apskričių viršininkų administracijų Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentai (skyriai). Teritorijų planavimo ir statybos procesų valstybinę priežiūrą pagal savo kompetenciją taip pat atlieka Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos ir Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija.

Audito tikslas – nustatyti pagrindines savavališkų statybų šalyje priežastis ir pateikti rekomendacijas joms eliminuoti arba jų neigiamai įtakai sumažinti.

Šiame audite neapsiribojome tik teritorijų planavimo ir statybos valstybine priežiūra. Buvo nagrinėjami teritorijų planavimo ir statybos procesai nuo užsakovų kreipimosi į savivaldybės

administraciją dėl teritorijų planavimo dokumento rengimo pradžios iki statybos leidimo išdavimo. Teritorijų planavimo dokumentų ir statinių projektų sprendinių teisėtumas bei statinių naudojimo priežiūros sritis nebuvo tiriami.

Audito problemos

Išankstinio tyrimo metu, išanalizavę teritorijų planavimo ir statybos procesų ypatumus ir jų valstybinės priežiūros vykdymą, nustatėme problemas, mūsų nuomone, turinčias įtakos savavališkų statybų mastui:

- Neparengti miestų ir rajonų savivaldybių teritorijų bendrieji ir specialieji planai riboja legalių statybų mastą.
- Valstybės ir savivaldybių institucijos nesilaiko teisės aktuose nustatytų terminų išduodant sąlygas (sąvadus) planavimo dokumentams ir statinių projektams rengti, derinant ir tvirtinant teritorijų planavimo dokumentus, tikrinant statinių projektus Nuolatinėje statybos komisijoje bei išduodant statybos leidimus.
- Teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą atliekančių institucijų veikla tobulintina.

Papildomai audito metu nagrinėtos teritorijų planavimo dokumentų registro veiksnio, viešųjų ir privačių interesų konflikto apskričių viršininkų ir savivaldybių administracijose bei nepakankamo kompiuterinių informacinių sistemų taikymo teritorijų planavimo ir statybos procesų viešajame administravime problemos.

Vertinimo kriterijai ir metodai

Atliekant auditą problemos buvo vertinamos vadovaujantis šiais kriterijais:

- Teritorijų planavimo procesas neturi varžyti investicijų ir skatinti statyti savavališkai.
- Teritorijų planavimo ir statybos procedūrų atlikimo terminai savivaldybių ir apskričių administracijose neturi viršyti teisės aktuose nustatytų maksimaliai leistinų terminų.
- Teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygos turi būti išduodamos teisės aktais nustatytų terminų ribose.
- Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros planavimas ir organizavimas turi užtikrinti minimalų savavališkų statybų mastą.
- Teritorijų planavimo ir statybos procesų administravimas turi būti efektyvus ir skaidrus, o jo duomenys prieinami suinteresuotiems asmenims.
- Apskričių viršininkų ir savivaldybių administracijų darbuotojų privatus interesai turi būti suderinami su viešaisiais.

Audito metu buvo atliekamos šios audito procedūros, vertinimai ir palyginimai:

- Savivaldybių bendrųjų planų rengimo vertinimas.
- Savivaldybių administracijų vykdomų funkcijų išduodant, derinant ir tvirtinant teritorijų planavimo ir statybos dokumentus faktinių terminų palyginimas su nustatytais.
- VTPSI ir TPSVPD atliekamos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros vertinimas planavimo ir teritorinio padengimo atžvilgiu.
- Teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų išdavimo faktinių terminų palyginimas su nustatytais.
- Savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų darbuotojų viešųjų ir privačių interesų suderinamumo vertinimas.

Audito įrodymai gauti taikant šiuos duomenų surinkimo metodus: rašytinių ir elektroninių dokumentų nagrinėjimas, ataskaitų apžvalga ir analizė, skundų ir jų nagrinėjimo eigos analizė, pokalbiai su Aplinkos ministerijos, VTPSI, apskričių viršininkų ir savivaldybių administracijų specialistais, architektais, AB „Rytų skirstomieji tinklai“ atstovais, pokalbiai telefonu ir susirašinėjimas elektroniniu paštu, išvyka į statybų vietas su TPSVPD specialistu.

Gauta informacija pateikta darbo dokumentuose. Audito metu laikėmės prielaidos, kad visi mums pateikti dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, o dokumentų kopijos tiksliai atitinka originalus.

Audito procesas

Audito metu išsamesnei teritorijų planavimo ir statybų klausimų analizei atrankos būdu pasirinkome Vilniaus rajono, Elektrėnų, Kauno miesto ir Telšių rajono savivaldybių administracijas. Vilniaus rajono savivaldybės administracija pasirinkta dėl intensyvaus statybų masto šioje teritorijoje, Elektrėnų savivaldybė – nes pastaroji viena iš nedaugelio turi savivaldybės tarybos patvirtintą Elektrėnų savivaldybės teritorijos funkcinio zonavimo specialųjį planą, Kauno miesto – nes didmiestis, Telšių rajono – atsižvelgiant į teritorinį pasiskirstymą šalyje. Nagrinėta ir šiose savivaldybėse atliekama teritorijų planavimo ir statybos valstybinė priežiūra, kurią atitinkamai vykdo Vilniaus, Kauno ir Telšių viršininkų administracijos. Savivaldybių ir apskričių atrankos principai ir kiekis buvo suderinti su VTPSI vadovais.

Audito mastas

Audituojamas laikotarpis: 2005–2006 metai. Kai kurie klausimai papildomai nagrinėti ir vertinimai atlikti apimant ankstesnį (2000–2004 m.) laikotarpį.

AUDITO REZULTATAI

Geriausiai teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros efektyvumą ir rezultatyvumą atspindi savavališkų statybų mastas. Statinio statyba laikoma savavališka, kai ji vykdoma negavus statybos leidimo arba statant nesilaikoma esminių statinio projekto sprendinių. 1 lentelėje pateikiame duomenis apie per pastaruosius 5 metus nustatytų savavališkų statybų atvejus ir apie priemones, kurių buvo imtasi šioms problemoms spręsti.

1 lentelė. Nustatyti savavališkos statybos atvejai Lietuvoje 2002-2006 metais

Metai	Nustatyta savavališkos statybos atvejų, vnt.	Iš jų, naujos statybos atvejai, vnt.	Skirta nuobaudų, Lt	Pareikalauta nugriauti statinių, vnt.	Nugriovė patys statytojai, vnt.	Pasiūlyta įteisinti, vnt.
2002 metai	849	653	195 769 Lt	-	-	-
2003 metai	718	359	222 550 Lt	-	-	-
2004 metai	578	311	308 500 Lt	-	-	-
2005 metai	686	184	435 800 Lt	73	29	474
2006 metai	560	176	398 675 Lt	119	37	390

Šaltinis – VTPSI

Kaip matyti iš 1 lentelės, nustatomų savavališkų statybų mastas pastaraisiais metais mažėja, tačiau turime pažymėti, kad pateikta informacija – tai oficialūs statistiniai duomenys apie užfiksuotus savavališkų statybų atvejus. Manome, kad šiandien labai sparčiai didėjant statybų mastui, bet kartu ir visuomenės nepasitenkimui, savavališkos statybos atvejų mažėjimas, kaip rodo oficialūs statistiniai duomenys, yra abejotinas. Gali būti, kad „tikrosios“ statistikos duomenys parodytų blogesnę situaciją, todėl daugiausia dėmesio audito metu skyrėme priežastims, turinčioms įtakos savavališkoms statyboms, nagrinėti.

1 pav. Gyvenamojo namo statyba neturint statybos leidimo



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Tarptautinė viešosios nuomonės ir rinkos tyrimų kompanija „TNS Gallup“ Specialiųjų tyrimų tarnybos užsakymu 2005 m. pabaigoje atliko sociologinį tyrimą „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2005“. Šis tyrimas parodė, kad vienos iš labiausiai korumpuotų valstybės institucijų Lietuvoje yra leidimus statybai ir rekonstrukcijai išduodančios ir dokumentus derinančios institucijos. Korupcijos atvejus analizuojant ne instituciniu, o procedūriniu požiūriu, dauguma apklaustųjų nurodė, kad labiausiai korumpuotos yra žemės paskirties keitimo (teritorijų planavimo – audit. past.), leidimų statybai ir rekonstrukcijai išdavimą bei su tuo susijusių dokumentų derinimą vykdančios institucijos, t. y. savivaldybių administracijų teritorijų planavimo ir statybos skyriai bei apskričių viršininkų administracijų TPSVPD.

1. Bendrųjų planų rengimas

LR Seimas 2002-10-29 nutarimu Nr. IX-1154 patvirtino Lietuvos Respublikos teritorijos bendrąjį planą, kuris yra privalomas formuojant regioninę politiką, rengiant ūkio šakų plėtros strategijas ir programas bei teritorijų planavimo dokumentų projektus.

Vyriausybė 2003 m. pabaigoje patvirtino² LR teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių planą, kuriuo įpareigojo apskričių viršininkų administracijas parengti apskričių teritorijų bendruosius planus. Jie turėtų sudaryti apskričių teritorijų darnaus vystymosi, regioninių plėtros planų rengimo pagrindą, nustatyti apskričių teritorijų specialiųjų planų, savivaldybių teritorijų bendrųjų ir specialiųjų planų rengimo sąlygas. Apskritys bendruosius planus turėjo parengti iki 2006 m. pabaigos. Savivaldybėms bendruosius planus parengti numatytas 2003–2008 metų laikotarpis. Pažymėtina, kad Teritorijų planavimo įstatyme nustatytas savivaldybių bendrųjų planų parengimo terminas yra iki 2007-12-31.

Audito metu, 2006 m. spalio mėnesį, atlikome visų savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų apklausą, kurios tikslas buvo išsiaiškinti, kaip vyksta bendrųjų planų rengimo procesas ir ar jie bus parengti numatytais terminais. Dauguma savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų atsakymus pateikė 2006 m. spalio–lapkričio mėnesiais. Atsakymus pateikė 51 miestų ir rajonų savivaldybių administracija, t. y. 85 proc. klaustųjų, ir 9 apskričių viršininkų administracijos, t. y. 90 proc. klaustųjų.

² LR Vyriausybės 2003-12-09 nutarimas Nr. 1568 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“.

1.1. Bendrųjų savivaldybių teritorijų planų rengimas

Nustatyta, kad 48 savivaldybės šiuo metu rengia bendruosius planus, 3 savivaldybės yra patvirtinusios bendruosius planus po 2004 metų ir naujų bendrųjų planų šiuo metu nerengia.

Kai kurios savivaldybės šiuo metu neturi jokių savo teritorijų bendrųjų planų, kitos naudojami netgi prieš 30 metų parengtais, vėliau kiek patobulintais miestų generaliniais planais ar gyvenviečių išplanavimo projektais.

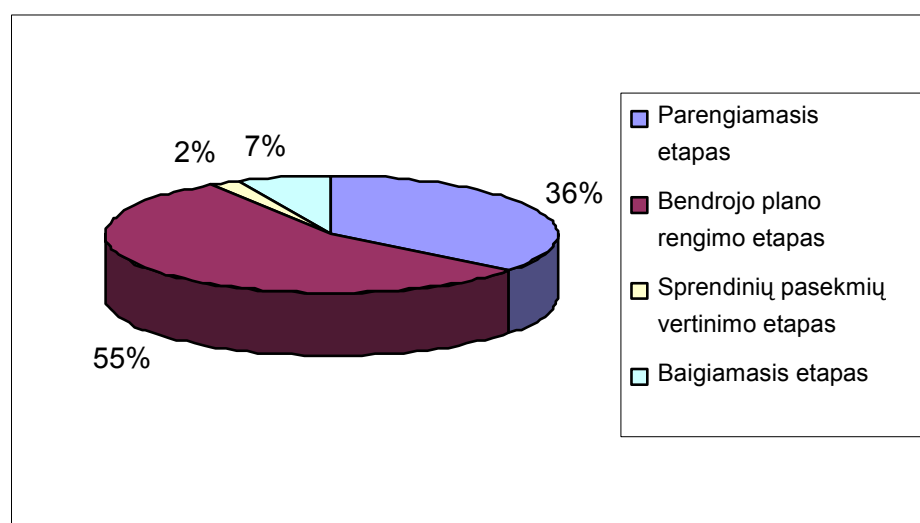
Pažymėtina, kad miestų ir miestelių teritorijų bendrųjų planų rengimo taisyklėse³ nustatyta, kad bendrojo plano sprendiniai rengiami 10 metų laikotarpiui. Savivaldybės tarybos sprendimu jų galiojimas gali būti pratęstas, bet ne ilgiau kaip 4 metams.

Apklausos metu savivaldybių prašėme nurodyti bendrųjų planų rengimo pradžios datą. Į šį klausimą atsakė 43 savivaldybės. Apklausos rezultatai rodo, kad 23 savivaldybės (54% atsakiusių) bendrojo plano rengimo procesą pradėjo tik 2006 metais, 12 savivaldybių (28% atsakiusių) – 2004-2005 metais ir 7 savivaldybės (16% atsakiusių) – 2000-2003 metais. Viena savivaldybė pradėti rengti bendrąjį planą ketina tik 2007 metais (2% atsakiusių).

Bendrųjų planų rengimo procesą sudaro šie etapai: parengiamasis, bendrojo plano rengimo etapas, sprendinių pasekmių vertinimo ir baigiamasis etapas.

Nustatyta, kad iš 45 savivaldybių, pateikusių duomenis apie bendrojo planavimo procesą, 16 savivaldybių (36% atsakiusių) bendrojo plano rengimo procesą yra tik pradėjusios (parengiamasis etapas), 25 savivaldybės (56% atsakiusių) yra bendrojo plano rengimo etape, 1 savivaldybė (2% atsakiusių) yra sprendinių pasekmių vertinimo etape, o 3 savivaldybės (7% atsakiusių) – baigiamajame etape.

2 pav. Savivaldybių pasiskirstymas pagal bendrųjų planų rengimo proceso etapus 2006 metų pabaigoje



Šaltinis – Valstybės kontrolė

³ Patvirtintos LR aplinkos ministro 2004-05-07 įsakymu Nr. D1-591.

Nors bendrųjų planų rengimo procesas apima ir parengiamąjį etapą, tačiau realiai parengiamajame etape rengti bendrąjį planą dar nepradedama. Šiame etape viešai paskelbiama apie bendrojo plano tikslus, iš atitinkamų institucijų gaunamos planavimo sąlygos, tvirtinama bendrojo plano rengimo darbų programa, pasirenkamas rengėjas. Vadinasi 16 savivaldybių (36% atsakiusių) realiai dar nėra pradėjusios rengti bendrojo plano.

Vadovaujantis apklausos duomenimis, 33 savivaldybės (79% atsakiusių į šį klausimą) bendruosius planus ketina patvirtinti laiku, t. y. iki 2007-12-31, 9 savivaldybės (21% atsakiusių) – iki 2008-12-31.

Vilniaus miesto, Klaipėdos miesto ir Alytaus rajono savivaldybės (3 vnt., 6% atsakiusių) ketino savo teritorijų bendruosius planus patvirtinti dar iki 2006 m. pabaigos. Kiek mums žinoma, tik Vilniaus miesto savivaldybė 2007 m. pradžioje patvirtino bendrąjį planą.

Nors dauguma savivaldybių planuoja bendrųjų planų rengimo procesą baigti laiku, tačiau, atsižvelgdami į šio proceso sudėtingumą ir dažnai užsitęsiančias derinimo bei svarstymų su visuomene procedūras, galime pagrįstai suabejoti, ar tik 2006 metais bendrąjį planą rengti pradėjusios savivaldybės turi realias galimybes šį planavimo procesą baigti numatytu laiku. 7 savivaldybės bendrojo plano rengimo procesą pradėjo 2000–2003 metais, tačiau tik viena iš jų 2006 m. pabaigoje buvo įžengusi į sprendinių pasekmių vertinimo etapą (III), likusios buvo dar nebaigusios teritorijų planavimo dokumento rengimo etapo (II).

Bendrųjų planų rengėjus nurodė tik 21 savivaldybė. Iš jų dešimčiai savivaldybių bendrąjį planą rengia UAB „Urbanistika“, keturioms – Vilniaus Gedimino technikos universitetas, kitus – įvairūs kiti rengėjai. Tai rodo, kad rengėjų, galinčių rengti svarbius teritorinius planavimo dokumentus, pasirinkimas nėra didelis. Tai, kad rinkoje dominuoja keli ryškesni bendrųjų planų rengėjai, gali būti vertinama kaip teigiamas reiškinys, nes tai rengėjai, turintys didelę teritorijų planavimo patirtį. Tačiau tokia situacija dėl didelio darbo krūvio gali nulemti ir labiau nei planuota užtruksiantį teritorijų planavimo dokumentų rengimo procesą, arba atvirksčiai, dėl skubėjimo laiku įvykdyti visus įsipareigojimus – netinkamą rengiamų planų kokybę.

1.2. Bendrųjų planų rengimas apskrityse

Lietuvos teritorija suskirstyta į 10 apskričių. Apklausos metu 9-ios atsiuntė atsakymus į joms pateiktus klausimynus. Šešios apskritys nurodė, kad bendrųjų planų rengimo procesą pradėjo 1994–2003 m., likusios 2004–2005 m.

Informaciją apie bendrųjų planų rengimo proceso eigą pateikė 8 apskritys. Jos nurodė, kad 2006 m. pabaigoje apskričių bendrųjų planų rengimas pasiskirstė taip: parengiamasis etapas – 1 apskritis, bendrojo plano rengimo etapas – 6 apskritys, baigiamasis etapas – 1 apskritis.

Vyriausybė įpareigojo⁴ apskričių viršininkų administracijas bendruosius planus parengti iki 2006 m. pabaigos, tačiau tik viena apskritis ketino šį procesą baigti laiku. Bendruosius planus baigti rengti 2007 m. planavo 4 apskritys, 2008 m. – 3 apskritys (viena apskritis numatomos bendrojo plano rengimo pabaigos datos nenurodė). Vėliau nustatyta, kad apskrities viršininko administracija, planavusi iki 2006-12-31 patvirtinti savo teritorijos bendrąjį planą, to nepadarė. Taigi yra rizika, kad bent dalies ir kitų apskričių viršininkų administracijų ketinimai patvirtinti bendruosius planus 2007–2008 metais gali būti laiku neįgyvendinti.

Teritorijų bendrojo planavimo dokumentų rengimo vėlavimą dauguma apskričių motyvavo lėšų trūkumu, keletas kaip priežastį įvardijo Teritorijų planavimo įstatymo pakeitimus, dėl ko atsirado papildomų reikalavimų bendrojo plano rengimo procesui bei su tuo susijusių papildomų darbų.

1.3. Teritorijų planavimo proceso nuoseklumas

Teritorijų planavimo įstatyme numatyta, kad savivaldybės teritorijos ir jos dalių bendrieji planai turi neprieštarauti apskrities bendrojo ir specialiojo planavimo dokumentų sprendiniams. Žinant, kad kai kurios apskritys bendruosius planus ketina patvirtinti tik 2008 m., o jų teritorijose esančios savivaldybės bendruosius planus numato patvirtinti dar 2007 m., susidaro situacija, kai vėliau parengti apskričių bendrieji planai bus derinami prie jau patvirtintų savivaldybių teritorijų planų, o ne priešingai, kaip numatyta Teritorijų planavimo įstatyme. Anksčiau patvirtinus savivaldybių bendruosius planus taip pat gali kilti problemų dėl teritorijų rezervavimo valstybės poreikiams apskrities teritorijoje.

Vieni iš apskrities teritorijos bendrojo plano rengimo tikslų ir uždavinių yra „suformuoti planavimo sąlygas apskrities lygmens specialiesiems bei jos savivaldybių bendriesiems ir specialiesiems planams, perteikti nacionalinius ir regioninius teritorijų vystymo tikslus savivaldybės lygmens planams“⁵. Esama situacija rodo, kad planavimo sąlygos savivaldybių bendriesiems planams rengti išduotos dar neparengus apskrities bendrųjų planų. Viena vertus, savivaldybių bendrųjų planų rengimas yra itin svarbus ir neatidėliotinas, tačiau apskričių bendrųjų planų nebuvimas iškreipia įvairių lygmenų teritorijų planavimo dokumentų rengimo procesą. Dėl to galima prognozuoti įvairius nesusipratimus ateityje, rengiant ir derinant įvairių lygių teritorijų planavimo dokumentus.

⁴ LR Vyriausybės 2003-12-09 nutarimas Nr. 1568 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“.

⁵ LR aplinkos ministro 2004-05-07 įsakymu Nr. D1-263 patvirtintos Apskrities teritorijos bendrojo plano rengimo taisyklės.

1.4. Problemos, kylančios dėl bendrųjų planų nebuvimo

Bendrasis planas – teritorijų kompleksinio planavimo dokumentas, kuriame, atsižvelgiant į teritorijų planavimo lygmenis ir uždavinius, nustatyta planuojamos teritorijos vystymo erdvinė koncepcija ir teritorijos naudojimo bei apsaugos principai. Kokybiški ir šiuolaikines tendencijas atitinkantys bendrieji planai yra savivaldybių teritorijų darnaus vystymo pagrindas. Remiantis jais nustatomos savivaldybių teritorijų specialiųjų ir detaliųjų planų rengimo sąlygos.

Teritorijų planavimo įstatyme numatyta, kad detalieji planai, keičiantys pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio į kitos paskirties žemę, rengiami, jei toks keitimas numatytas savivaldybės ar jos dalies bendruosiuose, taip pat specialiuosiuose planuose.

Rengti detaliuosius planus formuojant žemės sklypus gyvenamųjų namų ir kitos paskirties pastatų bei statinių statybai galima tik tais atvejais, kai statyba numatyta savivaldybės teritorijos ar jos dalies bendruosiuose planuose arba specialiuosiuose saugomų teritorijų ar jų zonų, saugomų paveldo objektų, taip pat gyvenamųjų ar kitų teritorijų išdėstymo planuose. Be patvirtinto savivaldybės bendrojo plano, rengti detaliuosius planus svarbių savivaldybės infrastruktūros objektų (išskyrus gyvenamųjų namų) statybai taip pat gali būti leidžiama savivaldybės tarybos sprendimu, gavus apskrities viršininko pritarimą.

Taigi tokiais atvejais, kai nėra parengtų savivaldybių teritorijų bendrųjų planų ar atitinkamų specialiųjų planų, tikslinės žemės paskirties keitimo procedūros gyvenamajai statybai tampa neįmanomos.

Nacionalinės plėtros instituto Ekonomikos ekspertinė grupė 2006 m. pradžioje atliko tyrimą tema „Ar vyriausybė turėtų ką nors daryti būsto kainų augimui pažaboti?“. Kaip vieną pagrindinių būsto kainų augimo veiksnių ekspertai nurodė tinkamų statybai žemės sklypų trūkumą dėl vilkinamų žemės gražinimo ir jos paskirties keitimo procedūrų.

Ūkio ministerijos užsakymu bendrovė Ernst & Young Baltic atliko ir praėjusiųjų metų pradžioje pristatė studiją „Investicijų plėtrą skatinančių priemonių identifikavimo ir pritaikymo Lietuvos sąlygomis programinė studija“. Pagrindinis šios studijos tikslas – apžvelgti Lietuvos investicinę aplinką, išskirti pagrindines problemas ir trukdžius investiciniame procese bei numatyti teises administracines priemones, gerinančias investicinę aplinką. Viena iš pagrindinių investicinio proceso problemų buvo nurodytas miestų ir rajonų savivaldybių bendrųjų planų trūkumas. „Valstybinės žemės pardavimas ar nuoma galimi tik paruošus žemės sklypo detalių planą. Teritorijos detalusis planas gali būti ruošiamas tik tada, jei mieste ar rajone yra parengtas bendrasis planas. Kadangi daugelis miestų ir rajonų savivaldybių neturi paruošusios ir patvirtintos bendrųjų planų, todėl neleidžiama rengti ir detaliųjų planų. Tokiu būdu stipriai ribojama žemės sklypų pasiūla, o tai yra rimtas trukdis investiciniame procese“.

Pastebima tendencija, kai suinteresuoti asmenys, neturėdami galimybės greitai pakeisti žemės paskirties ir vykdyti statybas, randa būdų išvengti šių apribojimų. Pavyzdžiui, nedaug bendrų sąsajų su žemės ūkio veikla turintys asmenys, esant gana liberaliai ūkininkų registravimo tvarkai, registruoja itin smulkius žemės ūkius, kas jiems suteikia galimybę žemės ūkio paskirties sklypuose statyti gyvenamuosius namus. Taip atsiranda nesuplanuota stichinė urbanizacija, kurios neigiami padariniai bus juntami ateityje. Teritorijose, kurios nėra tankiai ir koncentruotai apgyvendintos, nebus plėtojama infrastruktūra, bus sudėtinga spręsti ir kitus socialinius klausimus. Turime pažymėti, kad Vyriausybės lygiu jau yra priimti sprendimai, siūlantys sugriežtinti ūkininkų ūkių registravimo reikalavimus, tačiau jie nepatvirtinti LR Seime, todėl neišiteisėję.

Bendrųjų planų nebuvimas yra itin aktuali problema rajonų savivaldybėms, esančioms šalia didžiųjų šalies miestų, kadangi jose yra didelis urbanizacijos potencialas. Pavyzdžiui, Vilniaus rajono savivaldybė bendrojo plano rengimo procesą pradėjo dar 2002 m. pradžioje, tačiau jis iki šiol nėra baigtas rengti, todėl nuo 2004 m. gegužės mėnesio naujų žemės sklypų detalieji planai nerengiami (išskyrus sklypų dalijimus, nekeičiant žemės paskirties). Savivaldybės administracijos teigimu, bendrojo plano rengimas užsitęsė dėl pasikeitusio teritorijų planavimo įstatymo, strateginio poveikio aplinkai vertinimo, dėl to buvo nukeltas bendrojo plano rengimo pabaigos terminas.

Suprantama, kad bendrųjų planų rengimas yra gana sudėtingas ir netrumpas procesas, tačiau savivaldybių tarybų nariai ir atsakingi administracijų darbuotojai turėtų suprasti, kad taip neskubėdami, o galbūt ir dėl vieno ar kitų priežasčių vilkindami bendrųjų planų rengimą ir tvirtinimą, jie savo savivaldybių teritorijose stabdo investicijų masto augimą, dėl ko nukenčia gyventojų socialinės ir ekonominės gerovės bei daugelio kitų rodiklių teigiamas augimas. Patvirtinus savivaldybių teritorijų bendruosius planus, turėtų suintensyvėti žemės sklypų paskirties keitimo procedūros, padidėti sklypų pasiūla ir suaktyvėti statybų veikla. Bendrieji planai nubrėš gaires, suteiks aiškumo ir pašalins vieną iš pagrindinių kliūčių nekilnojamojo turto rinkos plėtrai, savivaldybės sulauks papildomų investicijų ir, svarbiausia, nemažai žmonių galės individualius gyvenamuosius namus statyti turimuose sklypuose, neregistruodami ūkininko ūkio.

Bendrieji planai turėtų užkirsti kelią chaotiškoms pavienėms statyboms, juose turėtų būti numatyta aiški infrastruktūros plėtra, todėl bus išsaugomas kraštovaizdis, efektyviau sprendžiamos aplinkosaugos problemos. Manome, kad bendrieji planai sumažins užsakovų motyvaciją statinius statyti negavus statybos leidimo.

Keletas savivaldybių bendrojo plano nebuvimo trūkumą bando spręsti rengdamos savivaldybių teritorijų funkcinio zonavimo, gyvenamosios statybos ar kitus specialiuosius planus, kurie sudarytų galimybes rengti detaliuosius planus ir leistų keisti tikslinę žemės paskirtį. Manome, kad tai yra sveikintinas žingsnis, siekiant kuo anksčiau bent iš dalies išspręsti teritorijų planavimo problemas, tačiau šiais atvejais savivaldybės teritorija nėra vertinama visapusiškai. Dėl šio trūkumo

ateityje, rengiant bendrąjį planą ir tarpusavyje derinant įvairių sričių sprendinius, gali kilti nesusipratimų ir nesuderinamumo atvejų, kadangi patvirtintų specialiųjų planų sprendinius daugeliu atvejų bus privalu perkelti į bendrąjį planą kaip faktą.

Išvados:

1. Vadovaujantis audito metu atliktos savivaldybių apklausos duomenimis, galima teigti, kad savivaldybės skiria nepakankamai dėmesio teritorijų planavimui. Bendrųjų planų rengimo procesas labiau suintensyvėjo tik pastaraisiais metais, todėl tikėtina, kad daug savivaldybių nespės parengti bendrųjų planų numatytu laiku.
2. Bendrųjų planų nebuvimas ilgesnį nei buvo planuota laiką ir toliau turės neigiamos įtakos investicijų pritraukimui, statyboms ir kitiems veiksniams, svarbiems šalies ir jos piliečių gerovei.
3. Optimistiškai vertinant apskričių viršininkų administracijų ketinimus, dalis apskričių bendrųjų planų bus parengti ne anksčiau kaip 2008 metais, nors teisės aktai buvo įpareigoję tai atlikti iki 2006 m. pabaigos.
4. Rengiant apskričių ir savivaldybių teritorijų bendruosius planus nesilaikoma teisės aktuose nustatyto eiliškumo, kadangi, kaip planuojama, apskričių bendrieji planai bus parengti vėliau nei kai kurių savivaldybių.
5. Dėl daugelyje savivaldybių nepatvirtintų bendrųjų planų šiuo metu teritorijų planavimas ir statyba šalyje yra gerokai apriboti, o tai turi įtakos nekilnojamojo turto pasiūlai ir jo kainoms.
6. Liberali ūkininkų registravimo tvarka sudaro galimybę žemės ūkio paskirties sklypuose statyti gyvenamuosius namus, dėl ko dalis statybų vyksta stichiškai.

2. Teritorijų planavimo dokumentų registravimas

2.1. Teritorijų planavimo dokumentų registras ir duomenų bankas

Teritorijų planavimo įstatyme nustatyta, kad „visus patvirtintus teritorijų planavimo dokumentus planavimo organizatoriai privalomai pateikia registruoti teritorijų planavimo dokumentų registro (toliau – Registras) tvarkytojams ne vėliau kaip per 15 darbo dienų nuo jų patvirtinimo dienos“.

Teritorijų planavimo dokumentų registras ir duomenų bankas buvo įsteigtas 1996 metais, iš karto po teritorijų planavimo įstatymo priėmimo. Vadovaujančiąja įstaiga buvo paskirta Statybos ir

urbanistikos ministerija (dabar – Aplinkos ministerija). Vyriausybei 2004 metais priėmus šio nutarimo pakeitimą, teritorijų planavimo dokumentų registro vadovaujančiaja įstaiga bei teritorijų planavimo duomenų banko vadovaujančiaja tvarkymo įstaiga paskirta Aplinkos apsaugos agentūra prie Aplinkos ministerijos (toliau – Agentūra).

Registrą sudaro valstybinis, apskričių ir savivaldybių teritorijų planavimo dokumentų registrai. Jų pagrindu formuojama centrinė duomenų bazė. Registro tvarkymo įstaigos yra:

- Agentūra – registruoja valstybės, Vyriausybės ir jos įgaliotos institucijos lygmeniu tvirtinamus teritorijų planavimo dokumentus ir tvarko centrinę duomenų bazę.
- Apskričių viršininkų administracijos – registruoja apskričių lygmeniu tvirtinamus teritorijų planavimo dokumentus.
- Savivaldybių administracijos – registruoja savivaldybių lygmeniu tvirtinamus teritorijų planavimo dokumentus.

Šiuo metu šalyje yra 71 teritorijų planavimo dokumentų registras: 1 valstybinis, 10 apskričių ir 60 savivaldybių registrai. Teritorijų planavimo dokumentų registre kaupiami šie duomenys: teritorijų planavimo lygmuo pagal teritorijų planavimo dokumentą tvirtinančią instituciją, rūšis (bendrasis, specialusis, detalusis), teritorijų planavimo lygmuo pagal planuojamos teritorijos dydį ir sprendinių konkretizavimo lygį, dokumento registro registracijos numeris, pavadinimas, patvirtinimo ir keitimo duomenys, planavimo organizatoriaus pavadinimas, dokumento rengėjo pavadinimas, nuorodos apie vietą, kurioje saugomi dokumento originalas ir dublikatai, datos, kada dokumentai pradėti rengti ir kada baigti, detaliuosiuose planuose suplanuotos teritorijos ribų posūkio kampų koordinatės.

Vykdydama priskirtas teritorijų planavimo dokumentų banko tvarkymo funkcijas, Agentūra kaupia teritorijų planavimo dokumentų sprendinius, kuriuos kartu su teritorijų planavimo dokumentų registro duomenimis jai pateikia (turėtų teikti – audit. past.) teritorijų planavimo organizatoriai.

Įsankstinio tyrimo metu, t. y. 2006 m. rugpjūtį, mes kreipėmės į Agentūrą dėl duomenų apie patvirtintus ir rengiamus teritorijų planavimo dokumentus. Gavę prašytus duomenis iš Agentūros registro centrinės duomenų bazės, negalėjome jų panaudoti audito tikslams, kadangi pateikta informacija akivaizdžiai neatitiko savivaldybių registruose esamų duomenų.

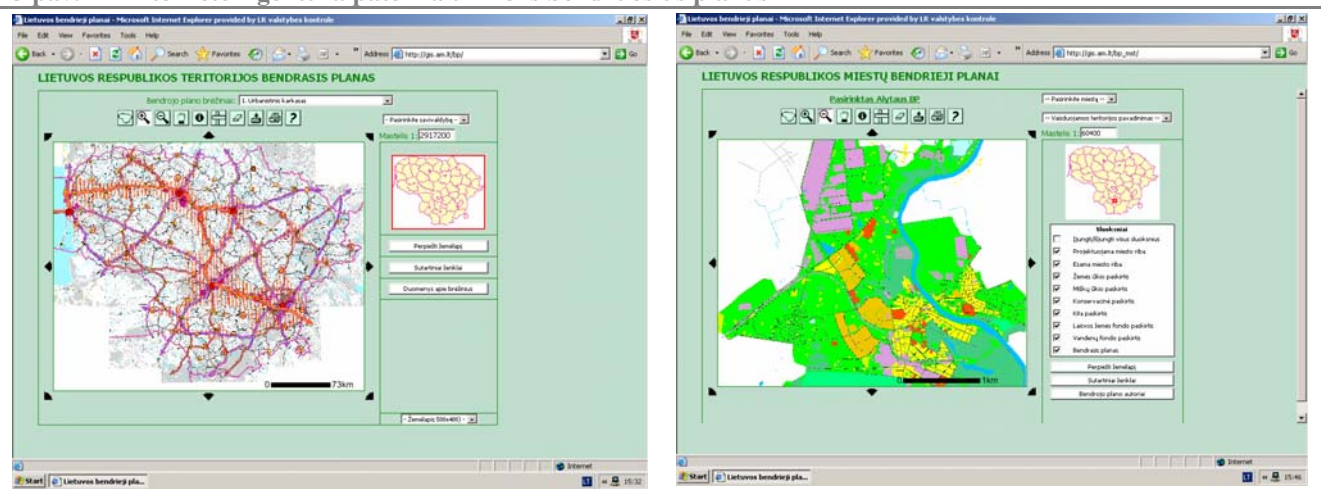
LR teritorijų planavimo dokumentų registro nuostatuose⁶ nurodyta, kad savivaldybės ir apskrities registro tvarkymo įstaigos ne rečiau kaip kas 3 mėnesius perduoda naujus įrašus registro centrinės duomenų bazės tvarkymo įstaigai. Tačiau paaiškėjo, kad dauguma savivaldybių neteikia šios informacijos. Pavyzdžiui, centrinėje duomenų bazėje 2006 m. rugpjūčio mėnesį duomenis apie

⁶ LR Vyriausybės 1996-06-19 nutarimas Nr. 721 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų registro nuostatų ir Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo duomenų banko nuostatų patvirtinimo“.

parengtus detaliuosius planus buvo pateikusios: 2004 metų – 28 savivaldybės, 2005 metų – 22, o 2006 metų – tik 8 savivaldybės. Tokia situacija rodo, kad Registrą tvarkančios įstaigos neatsakingai žiūri į joms priskirtas funkcijas, dėl ko centrinė registro duomenų bazė neatitinka jai nustatytų reikalavimų, o joje sukaupti duomenys nėra išsamūs, laiku neatnaujinami, todėl nėra tinkami naudoti. Agentūros vadovas ir už Registrą atsakingi darbuotojai pripažino, kad savivaldybės itin vangiai teikia reikalingus duomenis, o Agentūros specialistai neturi veiksmingų poveikio priemonių šiai situacijai pakeisti.

Agentūros internetiniame puslapyje pateikiami tik Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas ir kelių miestų teritorijų senstelėję bendrieji planai, nors kelios savivaldybės jau patvirtino naujus bendruosius planus.

3 pav. Internete Agentūra pateikia tik kelis bendruosius planus



Šaltinis - <http://aaa.am.lt>

Audito metu pastebėjome, kad šiandieninė Registro duomenų bazė nėra pajėgi generuoti sukauptos informacijos įvairiais pjūviais. Pavyzdžiui, Agentūroje saugoma informacija apie kiekvieno įregistruoto teritorijų planavimo dokumento rengimo pradžią, pabaigą, rengėją, tačiau gauti netgi visų patvirtintų savivaldybių bendrųjų planų sąrašą, nurodant jo parengimo datą ir rengėją, nėra galimybės. Tokią informaciją reikia rinkti rankiniu būdu, kadangi naudojama informacinė technologinė programa šios informacijos negeneruoja, o gali pateikti duomenis tik apie kiekvieną įregistruotą dokumentą atskirai.

Agentūra yra teisės aktais įpareigota tvarkyti Registrą. Tačiau mums toks sprendimas pasirodė abejotinas, kadangi ši institucija daugiau neatlieka jokių tiesioginių administravimo ir valdžios funkcijų teritorijų planavimo srityje. Be to, nė vienas su teritorijų planavimo sritimi susijęs klausimas nėra tarp šios įstaigos prioritetų. Taigi tikėtina, kad tai iš dalies sąlygoja esamą nepatenkinamą situaciją teritorijų planavimo dokumentų registravimo srityje.

2.2. Teritorijų planavimo dokumentų registravimas savivaldybėse

Kaip minėta, kiekvienos savivaldybės administracija yra atsakinga už savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentų registravimą. Audito metu lankydami savivaldybių administracijose pastebėjome, kad skirtingose savivaldybėse teritorijų planavimo dokumentai registruojami nevienodai. Vienose naudojamos Agentūros pasiūlytos vietinės kompiuterinės programos, kitose – Microsoft Office Excel programa ir popieriniai žurnalai. Mūsų nuomone, tokie Registro tvarkymo būdai nėra patikimi ir skaidrūs.

4 pav. Vienoje savivaldybėje naudojamas teritorijų planavimo dokumentų registracijos žurnalas



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Galima diskutuoti dėl Registro funkcijų vykdymo būdo vienu ar kitu atveju, tačiau apskritai, mūsų nuomone, efektyviausiai jis būtų administruojamas ir jo duomenys viešinami kompiuterinių informacijos sistemų pagalba panaudojant ryšio priemones. Parengus ir įdiegus efektyvią informacinę sistemą, galima sudaryti galimybę fiksuoti kiekvieno teritorijų planavimo proceso etapo vykdymą taip sudarant sąlygas efektyviau administruoti ir kontroliuoti teritorijų planavimo procesą. Panašiai planuojama daryti su statybos leidimų išdavimo proceso etapais IS „Infostatyba“ pagalba (žr. 6 skyrių).

Taigi darytina išvada, kad šiuo metu savivaldybėse teritorijų planavimo dokumentai registruojami per daug savarankiškai, o vadovaujančioji Registro tvarkytoja nevykdo šio proceso kontrolės⁷, todėl susidariusi situacija yra ydinga teisėtumo ir skaidrumo požiūriu.

⁷ LR teritorijų planavimo dokumentų registro nuostatų, patvirtintų 1996-06-19 Vyriausybės nutarimu Nr.721, V skyrius.

2.3. Teritorijų planavimo dokumentų registravimo informacinė sistema

Agentūros užsakymu 2006 m. pabaigoje UAB „Consultus Magnum“ parengė galimybių studiją „Teritorijų planavimo dokumentų registro ir duomenų banko tobulinimas geografinės informacinės sistemos (GIS) principais bei integracijos su kitais registrais parengimas“. Šioje studijoje išanalizuota esama Registro padėtis patvirtino mūsų pastebėjimus ir atskleidė daugelį kitų trūkumų. Anot studijos rengėjų, viena iš pagrindinių teritorijų planavimo informacinės sistemos tinkamo nepanaudojimo priežasčių – nusistovėjusi informacinės sistemos administravimo praktika, kuri nėra oficialiai įteisinta.

Studijoje pastebėta, kad teritorijų planavimo dokumentų duomenų banko (toliau – DB) duomenys yra administruojami savivaldybių ir apskričių lygmens tvarkymo įstaigose nenaudojant vieningo duomenų kaupimo standarto ir neskaitmenizuojant duomenų, bet laikant juos analoginėje formoje. Vadovaujančioje tvarkymo įstaigoje savivaldybių ir apskričių lygio DB duomenys praktiškai nekaupiami. Taip pat nėra vieningo standarto, kaip jie turi būti kaupiami ir pateikiami į DB centrinę duomenų bazę.

Vadovaujančioje įstaigoje nėra skiriama pakankamai organizacinių ir finansinių resursų Registro funkcijoms vykdyti. Sukaupti duomenys neišsamūs, netikslūs ir palyginti retai atnaujinami. Dėl tokių duomenų trūkumų teritorijų planavimo informacinė sistema, kaip kontrolės įrankis, yra neveiksmi priemonė teritorijų planavimo kontrolės procesui vykdyti. Agentūra iš esmės rūpinasi tik valstybės lygmens teritorijų planavimo dokumentų ir duomenų administravimu, nors pagal priskirtas funkcijas turėtų rūpintis visų lygmenų duomenų saugojimu ir saugos administravimu. DB veikla praktiškai nevyksta.

Dauguma duomenų nėra išsamūs, tvarkingi ir patikimi. Pagal Agentūros duomenis, vidutiniškai per metus Registre užregistruojami tik 265 teritorijų planavimo dokumentai (3 metų vidurkis), kas sudaro vos 6 procentus bendro metinio parengiamų teritorijų planavimo dokumentų skaičiaus.

Duomenims kaupti naudojama programinė įranga buvo sukurta prieš 10 metų ir yra technologiškai pasenusi ir nebeatitinka šiandienos reikalavimų, ne tik todėl, kad keičiantis teisės aktų nuostatoms pastarosios programos parametrai neatnaujinami, bet ir todėl, kad duomenys negali būti kaupiami GIS forma, negali būti patikimai kontroliuojami. Savivaldybių administracijos ir apskričių viršininko administracijos duomenų DB neteikia.

Visų teritorijų planavimo dokumentų suvedimas į Registrą bei jų sprendinių buvimas duomenų bazėje yra būtinas projektuotojams esamai situacijai analizuoti prieš pradėdant bet kokio tipo projektavimą. DB nuostatuose nurodyta, kad duomenys naudojami: teritorijų planavimo sąlygoms nustatyti, teritorijų planavimo būklei operatyviai įvertinti, teritorijoms analizuoti, jų raidai modeliuoti, teritorijų planavimui aprūpinti visapusiška išsamia teritoriškai orientuota informacija. Todėl esant dabartinei situacijai galima daryti prielaidą, kad teritorijų planavimo procesas yra vykdomas neturint visos sukauptos informacijos apie konkrečiai teritorijai jau patvirtintus ar rengiamus teritorijų planavimo dokumentus.

Šiuo metu informacinės sistemos duomenimis naudojasi itin mažai vartotojų. Trijų metų duomenys rodo, kad dėl duomenų gavimo iš informacinės sistemos Agentūra gavo vidutiniškai 12 užklausų per metus. Užklausų skaičius yra nežymus dėl dviejų priežasčių. Pirma, nėra jokios informacijos visuomenei apie šio Registro veiklą, antra – centrinėse duomenų bazėse sukaupti ne visi duomenys, o sukaupti – prastos kokybės. Nėra sukurtos duomenų bazės informacijai kaupti, todėl ji kaupiama kompaktiniuose diskuose ir vartotojams beveik neteikiama.

Planuojama inicijuoti Teritorijų planavimo įstatymo pataisą dėl teritorijų planavimo dokumentų ir jų sprendinių privalomos registracijos teritorijų planavimo informacinėje sistemoje (tam, kad jie taptų galiojančiais). Jeigu ši pataisa bus priimta, duomenų srautas informacinės sistemos atžvilgiu labai stipriai padidės ir ateityje šiuo metu esamomis priemonėmis bus neįmanoma jo kontroliuoti.

Todėl siekiant išspręsti minėtas problemas galimybių studijos rengėjai siūlo įgyvendinti projektą, kurio pagrindinis tikslas būtų patobulinti teritorijų planavimo dokumentų registrą ir duomenų banką GIS principais, integruoti teritorijų planavimo dokumentų registrą su kitais registrais ir sukurti duomenų viešinimo e-paslaugą. Įgyvendinus šį projektą bus visiškai centralizuotas ir automatizuotas visas darbo procesas visuose registrą tvarkančiuose lygmenyse, palengvės teritorijų planavimo kontrolė ir stebėjimas, bus užtikrintas teritorijų planavimo dokumentų duomenų surinkimas ir kokybiška apskaita.

Šio projekto apskaičiuota preliminari vertė – 3 mln. Lt. Jį numatoma įgyvendinti 2007–2009 metais. Tinkamam įgyvendinimui užtikrinti planuojama suformuoti projekto priežiūros komitetą, kuris būtų sudarytas iš įvairių valstybės institucijų, susijusių su teritorijų planavimu, atstovų.

Šioje studijoje pasigedome analizės apie teritorijų planavimo proceso etapų įvykdymą ir galimą jų fiksavimą siūlomoje diegti informacinėje sistemoje.

Darytina išvada, kad dabartinė Registro ir DB būklė yra nepatenkinama, todėl būtina kuo skubiau imtis priemonių, reikalingų galimybių studijoje numatytiems tikslams pasiekti.

Išvados:

7. Dabartinė teritorijų planavimo dokumentų registro būklė yra nepatenkinama, o duomenų banko veikla iš esmės nevyksta.
8. Teritorijų planavimo dokumentų registravimas nėra šiam registru vadovaujančiosios įstaigos prioritetinė veiklos sritis.
9. Valstybinę priežiūrą atliekančios institucijos ir valdančioji teritorijų planavimo dokumentų registro tvarkytoja nevykdo jokios teritorijų planavimo dokumentų registravimo savivaldybėse kontrolės.
10. Registro ir duomenų banko duomenims kaupti naudojama programinė įranga yra technologiškai pasenusi ir nebeatitinka šiandienos reikalavimų. Gauti duomenys kaupiami kompaktiniuose diskuose, dėl to vartotojams beveik neišduodami.
11. Daugelis savivaldybių ir apskričių viršrinko administracijų duomenų Registru ir duomenų bankui neteikia.
12. Duomenys apie teritorijų planavimo dokumentų rengimo procesą nuo planavimo sąlygų išdavimo iki teritorijų planavimo dokumentų patvirtinimo nėra fiksuojami teritorijų planavimo registre, jo duomenų bazėje ar kitoje informacinėje sistemoje, dėl to neužtikrinamas teritorijų planavimo proceso viešumas ir kontrolė.

3. Viešųjų paslaugų, susijusių su teritorijų planavimu ir statyba, teikimas savivaldybių administracijose ir kitose institucijose

Audito metu daug dėmesio buvo kreipiama į teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir leidimų statybai išdavimo etapus. Svarbiausias vaidmuo juose tenka savivaldybių administracijoms. Kadangi, mūsų nuomone, viešųjų paslaugų teikimas šiuose etapuose daro didelę įtaką savavališkų statybų skaičiui, buvo atliktas išsamus Vilniaus rajono, Elektrėnų, Kauno miesto ir Telšių rajono savivaldybių veiklos, vykdančios šias funkcijas, tyrimas.

Daugelis žino, kad prieš pradėdant statyti statinius būtina gauti leidimą statybai (išskyrus atvejus, numatytus teisės aktuose). Jeigu numatoma statyti naują statinį ar iš esmės rekonstruoti esamą, tai daugeliu atvejų pasiruošimas statybai bus susijęs ir su sklypo, kuriame numatoma statyba, suformavimu, esamo sklypo padalijimu ar bent jo ribų patikslinimu. Šiuos veiksmus reglamentuoja teritorijų planavimo ir statybos įstatymuose bei kituose teisės aktuose nustatyti

etapai, kurių tinkamai neatlikus, leidimas statybai negali būti išduotas. Šiems etapams įgyvendinti nustatyti maksimalūs terminai.

2 lentelė. Audito metu nagrinėti teritorijų planavimo ir statybos dokumentų administravimo etapai, kuriems nustatyti maksimalūs atlikimo terminai

Eil. Nr.	Etapo pavadinimas	Laikas, per kurį veiksmas turi būti atliktas, darbo dienomis
1.	Teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo sutarties sudarymas (arba atsisakymas ją sudaryti)	31 (21+10)
2.	Teritorijų planavimo sąlygų sąvado parengimas (detaliajam ar specialiajam teritorijų planavimo dokumentui parengti)	20
3.	Detaliojo (specialiojo) plano derinimas savivaldybės Nuolatinėje statybos komisijoje	15
4.	Detaliojo (specialiojo) plano tikrinimas apskrities viršininko administracijoje ir išvados pateikimas	20
5.	Detaliojo (specialiojo) plano tvirtinimas savivaldybės taryboje	20
6.	Statinio (-ių) projektavimo sąlygų sąvado parengimas	20
7.	Projekto tikrinimas Nuolatinėje statybos komisijoje ir leidimo statybai gavimas	10
	Iš viso:	136

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Bendra nagrinėtų etapų trukmė – 136 darbo dienos (190 kalendorinių dienų) arba daugiau kaip pusė metų. Tokie etapai, kaip sutarties su apskrities viršininko administracija sudarymas tais atvejais, kai numatomos projektuoti komunikacijos kirs valstybinę žemę, detaliojo plano tikrinimas žemėtvarkos tarnyboje, nebuvo mūsų audito sritis, kadangi tokie atvejai pasitaiko pakankamai retai.

3.1. Nustatytų terminų laikymasis teikiant viešąsias teritorijų planavimo ir statybos proceso paslaugas

Aplinkos ministro nurodymu⁸ savivaldybių administracijos kas ketvirtį teikia šiai ministerijai duomenis apie teritorijų planavimo sąlygų, projektavimo sąlygų sąvado ir statybos leidimų išdavimo terminų laikymąsi. Palyginus audito metu gautus duomenis keturiose savivaldybėse su jų Aplinkos ministerijai pateikta informacija, nustatyta, kad savivaldybių administracijos Aplinkos ministerijai teikia netikslius duomenis.

⁸ Aplinkos ministro 2004-12-09 įsakymas Nr. D1-626 „Dėl informacijos apie teritorijų planavimo sąlygų, statinių projektavimo sąlygų sąvadų ir statybos leidimų išdavimą teikimo“.

3 lentelė. Aplinkos ministerijai savivaldybių administracijų pateiktų duomenų apie vėlavimus 2005 ir 2006 metais palyginimas su audito metu gautais duomenimis

Savivaldybės	Vėluota rengiant teritorijų planavimo sąlygas				Projektavimo sąlygų sąvado parengimas				Statybos leidimų išdavimas			
	Savivaldybių pateikti duomenys		Audito metu nustatyti		Savivaldybių pateikti duomenys		Audito metu nustatyti		Savivaldybių pateikti duomenys		Audito metu nustatyti	
	Vnt.	%	Vnt.	%	Vnt.	%	Vnt.	%	Vnt.	%	Vnt.	%
2005 metai												
Vilniaus rajono	2	3	30	16	48	12	70	34	0	0	2	2
Kauno miesto	96	33	233	33	401	44	530	24	3	0	3	1
Telšių rajono	0	0	-	-	0	0	14	21	0	0	1	4
2006 metai												
Vilniaus rajono	36	5	52	29	68	4	10	8	0	0	47	26
Elektrėnų	0	0	0	0	0	0	22	47	0	0	2	6
Kauno miesto	172	27	151	28	447	22	589	24	140	9	2	1
Telšių rajono	0	0	11	22	32	9	4	10	0	0	0	0

Pastaba: Auditoriai nagrinėjo ne visus atvejus, o atrankos būdu atsirinktus. Taigi, jeigu auditoriai, analizuodami tik dalį duomenų, nustatė daugiau vėlavimo atvejų, negu savivaldybės administracija apskaičiavo už visus metus, ir apie tai informavo Aplinkos ministeriją, vadinasi savivaldybės pateikti duomenys yra netikslūs. Be to, dalis audito metu nagrinėtų atvejų nebuvo tinkamai įforminti savivaldybėse, todėl gali būti, kad auditorių nustatytų vėlavimo atvejų yra ir daugiau.

Šaltinis – Valstybės kontrolė ir VTPSI

Kaip matome iš 3 lentelės duomenų, daugiau nei pusė audituotų savivaldybių Aplinkos ministerijai pateiktų duomenų, kurie rodo, kiek viešųjų paslaugų vėluojama atlikti, yra netikslūs. Todėl galima daryti išvadą, kad Aplinkos ministerija neturi tikslių duomenų apie teritorijų planavimo ir statybos procesų administravimą savivaldybių administracijose, galbūt todėl nemato vėlavimų problemų ir nesiima reikiamų priemonių joms išspręsti.

4 lentelėje apibendrinome minėtų 4 savivaldybių administracijų darbą kiekviename iš dažniausiai pasikartojančių teritorijų planavimo ir statybos procesų administravimo etapų.

4 lentelė. Nustatytų teritorijų planavimo ir statybos viešųjų paslaugų teikimo terminų laikymasis savivaldybių administracijose 2005–2006 metais

Etapas	Vėluojama dalis, %	Vidutiniškai vėluojama, kalendorinėmis dienomis	Duomenys nepateikti arba netinkamai įforminti, %	Iš viso netinkamai administruojama ir vykdoma viešųjų paslaugų, %
Sutarties dėl teritorijų planavimo organizatoriaus teisių perdavimo sudarymas	41,4	56,7	4,8	46,2
Teritorijų planavimo sąlygų parengimas*	28,3	28,1	15,3	43,6
Teritorijų planavimo dokumento derinimas savivaldybės Nuolatinėje statybos komisijoje	46,0	40,5	11,4	57,4
Teritorijų planavimo dokumento patvirtinimas savivaldybėje	72,4	40,7	8,4	80,8
Projektavimo sąlygų sąvado parengimas*	23,9	32,8	4,7	28,6
Statybos leidimo išdavimas	7,0	55,7	22,2	29,2

* teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų parengimas vertintas pagal jų parengimo datą, neatsižvelgiant į tai, ar visos konkrečiam atvejui reikalingos sąlygos buvo gautos savivaldybės administracijoje.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Kaip matome iš 4 lentelės, kiekviename iš nagrinėtų teritorijų planavimo ir statybų procesų etapų savivaldybės nuo 29 iki 81 procento viešųjų paslaugų suteikia ar jas administruoja nesilaikydamos teisės aktų nuostatų, t. y. arba vėluojama vykdyti pavestas viešojo administravimo funkcijas, arba netinkamai įforminami dokumentai. Netinkamai įforminamų dokumentų mastą analizavome todėl, kad tai gali būti viena iš priemonių siekiant neparodyti didelių vėlavimų: kai savivaldybių administracijose nėra statytojų pateikiamų prašymų arba jie neteisingai parengiami (pvz. nenurodoma data). Tokiais atvejais neįmanoma nustatyti atskiro etapo pradžios momento, be kurio teisės aktuose nustatyti vykdymo terminai tampa nekontroliuojami.

Analizuodami savivaldybių administracijų pateiktus duomenis pastebėjome, kad daugiausiai vėluojama vykdyti gyventojų prašymus, susijusius su vienbučių gyvenamųjų ir sodo namų bei jų priklausinių statyba. Pramonės, komercijos, inžinerinių ir kitų statinių dokumentacija dažnai savivaldybėse administruojama gerokai sparčiau.

Būtina pastebėti, kad TPSVPD specialistai šiuo metu nustatytų terminų laikymosi savivaldybių administracijose ir kitose institucijose nekontroliuoja, nors vadovaujantis Statinių projektavimo valstybinės priežiūros vykdymo metodika⁹, ne rečiau kaip vieną kartą per mėnesį turėtų atlikti bent projektavimo etapų kontrolę savivaldybėse.

Audito metu nagrinėjant teritorijų planavimo ir statinių projektavimo sąlygų (sąvadų) išdavimą savivaldybių administracijose, buvo pastebėta, kad dažnai sąvaduose nėra visų reikalingų sąlygų.

Savivaldybių administracijų darbuotojai nurodė, kad išduoti teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygas (sąvadus) jie dažnai negali laiku, kadangi atsakingos institucijos delsia pateikti specialiąsias ir technines sąlygas. Todėl, nenorėdami vilkinti teritorijų planavimo ir statybos procesų, jie sąvadus išduoda neviseškai sukomplektuotus, t. y. be prašytų ir negautų sąlygų.

3.2. Teritorijų planavimo ir statinių projektavimo sąlygų išdavimas

Prieš pradėdant užsakovui planuoti teritorijas arba projektuoti statinius, būtina iš savivaldybės administracijos gauti atitinkamai planavimo arba projektavimo sąlygas (sąvadus). Savivaldybių administracijos specialistai kiekvienu atveju individualiai vertina užsakovo norimus įgyvendinti tikslus ir nustato, kokio turinio sąlygos (sąvadas) turi būti išduotos konkrečiam prašytojui. Pavyzdžiui, jeigu užsakovas ketina projektuoti naują vienbutį gyvenamąjį namą užmiestyje, teritorijoje, kuri nėra saugoma valstybės ar savivaldybės ir nėra kultūros paveldo vertybė, šalia nėra daugelio inžinerinių tinklų, tokiu atveju jam dažniausiai išduodamos 5 lentelėje nurodytos projektavimo sąlygos.

⁹ Patvirtinti 2004-02-02 Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko įsakymu Nr.4.

5 lentelė. Vienbučio gyvenamojo namo užmiestyje projektavimo sąlygų turinys ir šias sąlygas išduodančios institucijos

Projektavimo sąlygų sąvado turinys	Sąlygas išduodanti institucija
<i>Specialiosios:</i>	
1. Statinio architektūros formavimo bei sklypo tvarkymo sąlygos	Savivaldybės administracija
2. Sanitarinių reikalavimų sąlygos	Visuomenės sveikatos centras
3. Priešgaisrinės saugos sąlygos	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento padalinys
<i>Techninės:</i>	
1. Sąlygos elektros energijos tiekimui	AB „Rytų skirstomieji tinklai“ arba AB „VST“
2. Sąlygos lietaus vandens nuotekoms	Regioninis aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos
3. Sąlygos fekalinėms nuotekoms	Regioninis aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos

Šaltinis – Valstybės kontrolė

6 lentelėje nurodytos kitais atvejais (be minėtų), priklausomai nuo užsakovo pageidavimų, planuojamos veiklos pobūdžio ir teritorijos apsaugos reglamentų, papildomai išduodamos sąlygos.

6 lentelė. Kitos papildomai išduodamos sąlygos

Projektavimo sąlygų sąvado turinys	Sąlygas išduodanti institucija
1. Sąlygos kultūros paveldo objektui	Kultūros vertybių apsaugos departamento prie Kultūros ministerijos teritorinis padalinys
2. Sąlygos saugomų teritorijų objektui	Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos arba jos padalinys
3. Sąlygos dėl planuojamos veiklos poveikio aplinkai	Regioninis aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos
4. Sąlygos, kai planuojama teritorija yra pasienio ruože	Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos
5. Sąlygos vandens tiekimui	Vandens tiekimo paslaugas toje teritorijoje teikianti įmonė
6. Sąlygos šilumos tiekimui	Šilumos tiekimo paslaugas toje teritorijoje teikianti įmonė
7. Sąlygos dujų tiekimui	AB „Lietuvos dujos“
8. Sąlygos telefono ryšiams	AB „Teo“
9. Sąlygos radijo ryšiams	Ryšių reguliavimo tarnyba
10. Sąlygos gatvių apšvietimui	Gatvių priežiūrą toje teritorijoje atliekanti institucija

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Nustačius, kokios konkrečiam atvejui yra reikalingos gauti sąlygos, savivaldybės administracija per 3 darbo dienas nuo užsakovo prašymo gavimo privalo raštu kreiptis į atsakingas institucijas, prašydama išduoti konkrečiam atvejui reikalingas sąlygas. Sąlygas įpareigotos išduoti institucijos turi jas pateikti per 10 darbo dienų nuo savivaldybės administracijos prašymo gavimo. Savivaldybės administracija, gavusi visas reikalingas sąlygas, suformuoja planavimo arba projektavimo sąlygų sąvadą.

Pažymėtina, kad planavimo ar projektavimo sąlygos (sąvadas) turi būti išduotos per 20 darbo dienų nuo užsakovo prašymo gavimo.¹⁰

Yra savivaldybių, kuriose planavimo ir projektavimo sąlygų sąvadais parengiami ne visos apimties. Pateikus ne visos apimties sąvadą laikoma, kad jis išduotas laiku, per 20 darbo dienų, nors iš tikrųjų būna parengiama ir išduodama tik dalis reikalingų sąlygų (dažniausiai išduodamos sąlygos

statinio architektūrai formuoti ir sklypui tvarkyti, kurias rengia savivaldybės administracija). Tokiu atveju kitas sąlygas statytojas privalo gauti savarankiškai, nors pagal galiojančią tvarką tai privalo atlikti savivaldybė.

Savivaldybių administracijos, išduodamos užsakovams nevisiškai sukomplektuotas teritorijų planavimo ar projektavimo sąlygas, netiesiogiai įpareigoja pačius užsakovus pasirūpinti trūkstamų sąlygų gavimu.

3.3. Elektros energijos vartotojų ir gamintojų elektros įrenginių prijungimo prie tinklų techninių sąlygų išdavimas

Aplinkos ministro 2004-05-07 įsakymu Nr.D1-262 patvirtinto Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašo 7 punkte numatyta, kad savivaldybės administracijai kreipusis į sąlygas rengiančią instituciją ir per 10 darbo dienų nuo paraiškos gavimo dienos institucijoje negavus iš jos sąlygų, planavimo organizatoriui išduodamame planavimo sąlygų sąvade nurodo, kad atitinkama institucija sąlygų nepateikė. Toks pat 10 dienų terminas nustatytas ir projektavimo sąlygų sąvado rengimo atveju.

Audito metu pastebėjome, kad daugeliu atvejų, rengiant teritorijų planavimo dokumentus ar statinių projektus, užsakovai prašo elektros energijos vartotojų ir gamintojų elektros įrenginių prijungimo prie tinklų techninių sąlygų, todėl patikrinome vienos elektros energijos tiekimo įmonės dviejų teritorinių skyrių darbą šioje srityje 2006 metais. Šio tyrimo rezultatai pateikti 2 lentelėje.

Audituotų savivaldybių specialistai mus informavo, kad dažnai teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygos išduodamos pavėluotai dėl to, kad atsakingos institucijos vėluoja pateikti technines sąlygas. Paprašius įvardinti labiausiai vėluojančias institucijas, savivaldybių darbuotojai paminėjo elektros energijos vartotojų elektros įrenginių prijungimo prie tinklų technines sąlygas išduodančias institucijas.

7 lentelė. Elektros energijos vartotojų ir gamintojų elektros įrenginių prijungimo prie tinklų techninių sąlygų išdavimas 2006 metais

Elektros energijos tiekimo įmonės padaliniai	Pateikta prašymų išduoti technines sąlygas	Iš jų išduota pavėluotai		Vidutiniškai vėluota, kalendorinėmis dienomis
		Vnt.	%	
I skyrius	1092 vnt.	856 vnt.	78,4	53,58 k.d.
II skyrius	3018 vnt.	783 vnt.	25,94	46,74 k.d.
Iš viso:	4206 vnt.	1699 vnt.	40,39	49,67 k.d.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Įvertinus dviejų teritorinių elektros energijos tiekimo įmonės skyrių darbą 2006 metais išduodant elektros energijos vartotojų ir gamintojų elektros įrenginių prijungimo prie tinklų

¹⁰ Aplinkos ministro 2004-05-07 įsakymu Nr. D1-262 patvirtinto Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašo 25 punktas, 1996-03-19 LR statybos įstatymo Nr.I-1240 20 straipsnis.

technines sąlygas, nustatyta, kad apie 40 proc. techninių sąlygų buvo išduota vėluojant vidutiniškai 50 kalendorinių dienų.

Šie skaičiai rodo, kad nemažai elektros energijos vartotojų ir gamintojų elektros įrenginių prijungimo prie tinklų techninių sąlygų išduodamos gerokai vėluojant.

Pastebėjimas

Nagrinėjant elektros sąlygų išdavimą nustatyta, kad vadovaujantis ūkio ministro 2002-09-17 įsakymu Nr.326 patvirtintomis Elektros energijos vartotojų, gamintojų energetikos objektų (tinklų, įrenginių, sistemų) prijungimo prie veikiančių energetikos įmonių objektų (tinklų, įrenginių, sistemų) taisyklėmis, numatyta, kad naujieji elektros tinklų vartotojai privalo sumokėti nuo 40 iki 100 procentų elektros įrenginių prijungimo prie tinklų projekto sąmatinės vertės. Tokia nustatyta tvarka sąlygoja situaciją, kai vartotojai, pakankamai daug finansuodami elektros tinklų plėtrą, negauna jokios nuosavybės ir teisių į sukuriamus produktus. Pasiūlyta šį klausimą įtraukti į planuojamų auditų programą.

Organizatorius gali pradėti rengti teritorijų planavimo dokumentą ir neturėdamas reikalingų sąlygų, prieš tai raštu informavęs savivaldybę. Tačiau jeigu, pavyzdžiui, elektros skirstomųjų tinklų įmonė neišdavė sąlygų laiku, o organizatorius parengė teritorijų planavimo dokumentą, šios įmonės atstovas, kaip Nuolatinės statybos komisijos narys, turi suderinti parengtą teritorijų planavimo dokumentą. Akivaizdu, kad jis dokumento, parengto ne pagal jo įmonės sąlygas, nederins. Tokiu atveju organizatorius atsiduria aklavietėje ir galų gale turės pataisyti teritorijų planavimo dokumentą pagal elektros skirstomųjų tinklų įmonės sąlygas. Taip organizatorius dėl ne savo kaltės patirs nuostolių, kurių jam niekas nekompensuos.

Reikėtų pabrėžti, kad nagrinėjome tik vienos srities, t. y. elektros, sąlygų teikimą. Anot savivaldybių specialistų, panaši padėtis yra ir su kai kurių kitų sričių sąlygų išdavimu.

Kaip vieną iš problemų, dėl kurių teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygos išduodamos ne laiku, galima įvardinti valstybinės priežiūros šiame procese nebuvimą. Visi TPSVPD specialistai, su kuriais bendravome audito metu, pabrėžė, kad jie nekontroliuoja, ar laiku išduodamos teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygos savivaldybėse, nors projektavimo sąlygų išdavimą turėtų tikrinti (žr. 3.1 skyrių). Elektros skirstomųjų tinklų darbuotojai pažymėjo, kad poveikį šioje srityje jiems gali daryti tik įmonės vadovai.

3.4. Netinkamo viešųjų teritorijų planavimo ir statybos paslaugų teikimo priežastys ir padariniai

Manome, kad toks savivaldybių administracijų darbas, trunkantis gerokai ilgiau negu leidžia teisės aktai, skatina statytojus statybas vykdyti neturint leidimo. Tačiau netgi esant tokiai dėl savivaldybių administracijų ir kitų institucijų kaltės susidariusiai situacijai, TPSVPD darbuotojai, nustatę vykdomų savavališkų statybų atvejus, privalo bausti statytojus. Susiklosto paradoksali situacija: statytojas, norėdamas legaliai statyti statinį, atlieka visus būtinus veiksmus (paprašo planavimo, projektavimo sąlygų ir t. t., pridėdamas reikalingus dokumentus), tačiau dėl

savivaldybių administracijų ir kitų institucijų kaltės negali laiku baigti vykdyti nustatytų procedūrų. Kaip žinoma, kol nėra baigtas vienas iš nustatytų teritorijų planavimo ir statybos etapų, kiti nepradedami. Taigi galima teigti, kad uždelsus vykdyti vieną iš teritorijų planavimo ir statybos dokumentų rengimo, derinimo ir tvirtinimo etapų, sustoja visas procesas, dėl ko nusikelia ir pati statybų pradžia.

Statytojas, veikiamas svarių aplinkybių (pvz., sutartiniai įsipareigojimai su rangovais, statybinių medžiagų tiekėjais, statybų finansiniais partneriais ir t. t.), gali būti priverstas pradėti statybas neturėdamas leidimo. Tačiau tokiu atveju jis gali būti nubaustas už savavališką statybą TPSVPD darbuotojų, o paaiškinimas, kad leidimas statybai iki savavališkos statybos nustatymo momento negautas dėl savivaldybių administracijų ir kitų institucijų kaltės, šiuo metu neatleidžia statytojo nuo atsakomybės. Manome, kad tokia padėtis yra iš principo neteisinga statytojo atžvilgiu. Savivaldybių administracijos ir kitos institucijos turėtų prisiimti visą atsakomybę už savo darbą teritorijų planavimo ir statybos procesų administravimo srityje, o statytojai, dokumentais įrodę šių institucijų darbo broką ir savo nekaltumą, neturėtų būti baudžiami. Tačiau taikyti tokį principą šiandien yra rizikinga, nes gali padidėti statybų neleistinose teritorijose skaičius, o statinių projektai gali iš esmės neatitikti keliamų reikalavimų, todėl būtina kuo greičiau užtikrinti, kad savivaldybių administracijos ir kitos institucijos pagerintų savo darbo kokybę.

Kaip matyti iš 4 lentelės, kai kurie teritorijų planavimo ir statybos proceso etapai savivaldybių administracijose nėra tinkamai įforminti. Neretai teikiami prašymai savivaldybių administracijoms dėl teritorijų planavimo ir statybos proceso etapų įgyvendinimo, ypač rajonų savivaldybėse, neregistruojami, o statytojai su prašymais nukreipiami pas specialistus. Pastebėjome, kad pastaruoju metu kai kurių savivaldybių administracijose pradėta diegti dokumentų valdymo informacinė sistema „Kontora“ ir vis labiau populiarėjantis „vieno langelio“ principas aptarnaujant piliečius sumažino neregistruotų prašymų mastą. Tačiau manome, kad šios priemonės vis dėlto neužtikrins duomenų apie teritorijų planavimo sąlygų ir projektavimo sąvadų bei statybos leidimų išdavimo terminus, perduodamų Aplinkos ministerijai, patikimumo.

Pastebėjome, kad kai kuriose savivaldybių administracijose yra problemiška laikinai pavaduoti sergančius ar atostogaujančius teritorijų planavimo ir statybos specialistus. Tokiais atvejais kai kuriose savivaldybėse minėtų funkcijų niekas nevykdo, todėl vėluojama atlikti savivaldybių administracijoms pavestas viešąsias funkcijas. Savivaldybių administracijose norminiais vidaus dokumentais nėra reglamentuota darbo tvarka su statytojų prašymais dėl teritorijų planavimo, statinių projektavimo ir leidimų statybai išdavimo.

Pažymėtina, kad nė vienoje audituotoje savivaldybės administracijoje (išskyrus Vilniaus rajono savivaldybę, kurioje 2006 m. pabaigoje Vidaus kontrolės tarnyba atliko gyventojų aptarnavimo, kurie kreipiasi teritorijų planavimo ir leidimų statybai išdavimo klausimais, auditą),

nebuvo atliekami vidaus ir išorės patikrinimai dėl Teritorijų planavimo ir Statybos įstatymais bei kitais teisės aktais joms deleguotų funkcijų įgyvendinimo.

3.5. Numatytos galimybės statytojams veiklą vykdyti neturint reikalingų teritorijų planavimo ir statybos dokumentų

Pastebėjome, kad teisės aktuose numatyta atveju, kai statytojams, laiku iš savivaldybių administracijų ir kitų institucijų laiku negavus visų reikiamų dokumentų, leidžiama imtis tolimesnių dokumentų rengimo ar statybos veiksmų apie tai iš anksto informavus atsakingą viešojo administravimo subjektą. Statybos techninio reglamento Nr. STR1.07.01:2002 „Statybos leidimas“ 21 punkte teigiama, kad „jei statybos leidimas per nustatytą terminą nebuvo išduotas ir statytojui nepranešta apie neišdavimo priežastis, statytojas turi teisę vykdyti statybą be leidimo, tačiau apie tai raštu pranešęs statybos leidimą išduodančiam viešojo administravimo subjektui (savivaldybės administracijai – audit.past.) ne vėliau kaip 5 dienas iki statybos pradžios“.

Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašo 25 punkte sakoma: „Jei sąvadas ir/ar planavimo sąlygos per nustatytą terminą nebuvo išduotos ir planavimo organizatoriui nepranešta apie neišdavimo priežastis, planavimo organizatorius turi teisę pradėti rengti detaliojo teritorijų planavimo dokumentus. Apie tai jis per 5 darbo dienas raštu praneša planavimo sąlygas išduodančiai institucijai – savivaldybės administracijos valstybės tarnautojui – savivaldybės vyriausiajam architektui ir valstybinę planavimo priežiūrą atliekančiai institucijai, o teritorijų planavimo dokumentą gali pradėti rengti po 10 dienų nuo pranešimo išsiuntimo dienos. Nepaisant to, ar institucija, turinti išduoti planavimo sąlygas, jas išdavė ar ne, ji dalyvauja derinant teritorijų planavimo dokumentą Nuolatinėje statybos komisijoje“. Kitiems teritorijų planavimo ir statybos dokumentų derinimo etapams panašios išimtys nėra numatytos.

Atliekant auditą nenustatytą tokių atveju, kai statytojai būtų pradėję vykdyti vieną ar kitą etapą neturėdami savivaldybės administracijos išduotų tam procesui reikalingų dokumentų. Taigi darytina išvada, kad statytojai nežino visų savo teisių arba jiems daro įtaką kitos svarios aplinkybės.

Pabandėme teoriškai įvertinti tokių teisės aktuose nustatytų išimčių įgyvendinimo motyvus. Pvz., negavus reikiamų techninių elektros sąlygų teritorijų planavimui, pradėti projektuoti teritoriją (sklypą) yra neracionalu, kadangi institucijos, išduodančios šias sąlygas, atstovas yra Nuolatinės statybos komisijos narys ir vėliau turės suderinti parengtą projektą. Manome, kad parengto, tačiau neatitinkančio tam tikrų (šiuo atveju, elektros) sąlygų, projekto Nuolatinė statybos komisija nederins ir jam statybos leidimas nebus išduotas, nes jo sprendiniai neatitiks vienų ar kitų sąlygų.

Statytojas, norėdamas išspręsti šią problemą, bus priverstas koreguoti esamą arba kurti naują teritorijų planavimo dokumento projektą, bus patiriama papildomų finansinių nuostolių.

Statybos leidimo išdavimo atveju numatyta išimtis yra praktiškesnė, kadangi šis etapas yra paskutinis visame teritorijų planavimo ir statybos dokumentų rengimo, derinimo ir tvirtinimo procese. Šiuo atveju statytojas, per nustatytą laiką negavęs leidimo, atitinkamai informavęs apie tai savivaldybės administraciją, gali netrukdomai imtis statybos darbų.

Išvados:

13. Beveik kiekviename teritorijų planavimo ir statybų proceso etape savivaldybės administracijos nuo 29 iki 81 procentų viešųjų paslaugų suteikia ar jas administruoja nesilaikydamos teisės aktų nuostatų, t. y. vėluojama vykdyti pavestas viešojo administravimo funkcijas, netinkamai įforminami dokumentai. Dėl tokio savivaldybių administracijų darbo, trunkančio gerokai ilgiau, negu numatyta teisės aktuose, kai kurie statytojai statybas gali vykdyti neturėdami leidimo statybai.

14. Savivaldybės išduodamos planavimo sąlygų sąvadai dažnai yra ne visos apimties, t. y. be dalies reikalingų sąlygų.

15. Dalis teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygas išduodančių institucijų vėluoja jas pateikti, o šių institucijų veiklos šiame procese išorinė kontrolė neatliekama.

16. Šiuo metu TPSVPD specialistai nekontroliuoja, kaip savivaldybių administracijos ir kitos institucijos, vykdydamos teritorijų planavimo, projektavimo ir leidimų statybai išdavimo procesų etapus, laikosi teisės aktais nustatytų terminų.

17. Statytojai nežino visų savo teisinių galimybių tvarkant teritorijų planavimo ir statybos dokumentus savivaldybių administracijose, o nustatytos priemonės savivaldybių administracijų vėlavimo, teikiant viešąsias teritorijų planavimo ir statybos paslaugas, atvejais ne visada yra veiksmingos.

18. Ne visada efektyviai savivaldybių administracijose organizuojamas darbas, kai pavaduojami sergantys ar atostogaujantys teritorijų planavimo ir statybos specialistai.

19. Savivaldybių administracijos dažnai Aplinkos ministerijai teikia netikslius duomenis apie teisės aktuose nustatytų terminų laikymąsi rengiant teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų sąvadás bei išduodant leidimus statybai.

20. Nkontroliuojamas viešųjų paslaugų, susijusių su teritorijų planavimu ir statybos leidimo išdavimu, teikimas ir šių procesų viešumo nebuvimas sudaro prielaidas nesilaikyti teisės aktuose nustatytų terminų ir išvengti atsakomybės.

4. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinė priežiūra

Savivaldybių teritorijose kompleksinę teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą tiesiogiai vykdo apskričių viršininkų administracijų Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentai (skyriai). Atskirų teritorijų planavimo dokumentų valstybinę priežiūrą atlieka Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos ir Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija. Vyriausybės atstovai apskrityse turi kontroliuoti, ar savivaldybių tarybų priimami sprendimai atitinka teisės aktų reikalavimus, o Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos metodiškai vadovauja teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros procesui, tiria ginčus tarp statytojų ir savivaldybių bei TPSVPD.

Audito metu išsamiau nenagrinėjome statinių naudojimo priežiūros, savavališkai pastatytų statinių nugriovimo ir teritorijų planavimo dokumentų sprendinių teisėtumo vertinimo klausimų.

Lankėmės trijose apskričių viršininkų administracijose (Vilniaus, Kauno ir Telšių), bendravome su šių apskričių TPSVPD vadovais ir specialistais. Nustatyta, kad teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros veikla TPSVPD nėra detaliau planuojama. Sudaromi tik metiniai darbo planai, priskiriant atsakingus vykdytojus.

Teritorijų planavimo dokumentų valstybinė priežiūra TPSVPD atliekama 100 procentų, t. y. tikrinami visi be išimčių savivaldybių lygmens teritorijų planavimo dokumentai bei teikiamos nustatytos formos išvados apie patikrinimo rezultatus. Tačiau tai daroma tik gavus iš planavimo organizatoriaus parengtus teritorijų planavimo dokumentus, t. y. kai visi etapai, išskyrus patvirtinimą, yra atlikti. Nė vienos iš trijų tikrintų apskričių TPSVPD specialistai niekada nesidomėjo, kaip, pavyzdžiui, yra įgyvendinamas Teritorijų planavimo įstatyme nustatytas planavimo sąlygų išdavimo 20 darbo dienų terminas, ar tinkamai registruojami planavimo organizatorių prašymai ir t. t.

TPSVPD specialistai nenagrinėja ir tokių skundų apie teritorijų planavimą, kuriuose minimo objekto dokumentai nebūna suderinti savivaldybės Nuolatinėje statybos komisijoje. Jie nagrinėjami, kai šie dokumentai pateikiami TPSVPD tikrinimui atlikti ir išvadai pateikti. Nors teisės aktuose numatyta, kad jie turi nagrinėti visus etapus.

Manome, kad jeigu tokia priežiūra būtų atliekama anksčiau, t. y. nuo teritorijų planavimo sąlygų (sąvadų) išdavimo etapo, tada klaidingi sprendimai būtų identifikuojami ankstesniame etape, kas leistų visiems šio proceso dalyviams sutaupyti laiko ir materialinių išteklių, kurių prireikia šiuo metu taisant padarytas klaidas.

Pabrėžtina, kad savivaldybių administracijos TPSVPD teikia visų išduotų statybos leidimų kopijas, tačiau TPSVPD neatlieka jų visų patikrinimo. Taigi, nustatyta tvarka gavę iš savivaldybės administracijos išduoto statybos leidimo kopiją, TPSVPD darbuotojai pirmą kartą sužino apie

legaliai pradedamas statybas. TPSVPD vadovai pripažino, kad statybų valstybinę priežiūrą reikėtų pradėti anksčiau, jau projektus derinant savivaldybių administracijų Nuolatinėse statybos komisijose. Be to, TPSVPD vadovai pažymėjo, kad visoms šiems departamentams (skyriams) pavestoms funkcijoms kokybiškai atlikti trūksta darbuotojų.

Nors organizuojami pavieniai reidai, tačiau TPSVPD specialistai dažniausiai į savavališkų statybų vietas išvyksta tik gavę skundų. Jų teigimu, skundų (pagrįstų ir nepagrįstų) būna tiek daug, kad jiems išnagrinėti įvykio vietoje prireikia viso dienos darbo laiko. Todėl jie nedalyvauja Nuolatinėse statybos komisijose (turi tokią galimybę stebėtojų teisėmis), taip pat netikrina, ar laikomasi nustatytų terminų.

Nustatyta, kad apskričių viršininkų administracijos gauna skundų apie netvarką savivaldybių administracijose aptarnaujant interesantus teritorijų planavimo ir statybos leidimų išdavimo klausimais, tačiau nė vienoje mūsų audituotoje savivaldybių administracijoje TPSVPD specialistai neatliko patikrinimų. Pažymėtina, kad dar 2004 metais VTPSI viršininkės įsakymu buvo patvirtinti tokios kontrolės nuostatai, tačiau, kaip matyti, jų nebuvo laikomasi.

Kaip žinome, pastaruoju metu apskrityse yra didinamas TPSVPD specialistų skaičius, kuris galbūt šiek tiek pagerins valstybinės teritorijų planavimo ir statybos priežiūros kokybę, tačiau nemanome, kad be išsamesnių ir ne tik į skundus orientuotų savivaldybių administracijų veiklos patikrinimų pavyks pagerinti priežiūros kokybę ir taip sumažinti savavališkų statybų mastą.

Išnagrinėjus kai kuriuos statytojų paaiškinimus administracinių teisės pažeidimų aktuose, matyti, kad dažnai dėl naujų statinių savavališkos statybos statytojai kaltina labai ilgai trunkančius (kartais metus ir daugiau) leidimo statybai gavimo terminus, o jiems tuo metu tenka papildomai mokėti didesnes kreditų palūkanų sumas, nupirktos statybinės medžiagos praranda savo kokybę ir t. t. Todėl statytojai dažnai pradeda statybos darbus praėjus keliems mėnesiams nuo dokumentų pateikimo pradžios.

Išvados:

21. TPSVPD organizuojamų reidų ir individualių stebėjimų dažnumas ir paplitimas teritoriniu požiūriu nėra planuojami. TPSVPD specialistai savivaldybių administracijose nekontroliuoja, kaip vykdomi teritorijų planavimo ir statybos leidimų išdavimo etapai.
22. Augantis skundų skaičius rodo, kad valstybinės priežiūros nepakanka.

5. Viešųjų ir privačių interesų derinimas teritorijų planavimo ir statybos administravimą ir valstybinę priežiūrą atliekančiose institucijose

Audito metu nustatyta, kad savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijos, priimdamos į darbą teritorijų planavimo ir statybos specialistus, dažnai kandidatų reikalauja turėti aukštąjį architektūros, statybos ar panašų išsilavinimą arba kvalifikacijos atestatus, suteikiančius teisę rengti teritorijų planavimo dokumentų ir/ar statinių projektus. Manome, kad tai naudingas reikalavimas kandidatams, padedantis užtikrinti aukštesnę priimamų naujų darbuotojų kvalifikaciją. Tačiau pastebėjome, kad savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų specialistai, dirbantys teritorijų planavimo ir statybos srityse, papildomai vykdo privačią veiklą, t. y. rengia teritorijų planavimo dokumentus ir projektuoja statinius. Matydami gana „skylėtą“ teritorijų planavimo ir statybos procesų administravimą savivaldybėse ir tobulintiną apskričių viršininkų administracijų atliekamą teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą, nusprendėme šį klausimą išnagrinėti nuodugniau.

5.1. Viešųjų ir privačių interesų derinimas savivaldybių administracijose

Audito metu nustatėme, kad savivaldybių teritorijų planavimo ir statybos (architektūros) skyrių specialistai privačiai rengia teritorijų planavimo dokumentus ir projektuoja statinius. Suprantama, kad tokie architektai (projektų vadovai) atstovauja užsakovams ir atitinkamose valstybinėse ir savivaldybių institucijose derinant jų parengtus projektus.

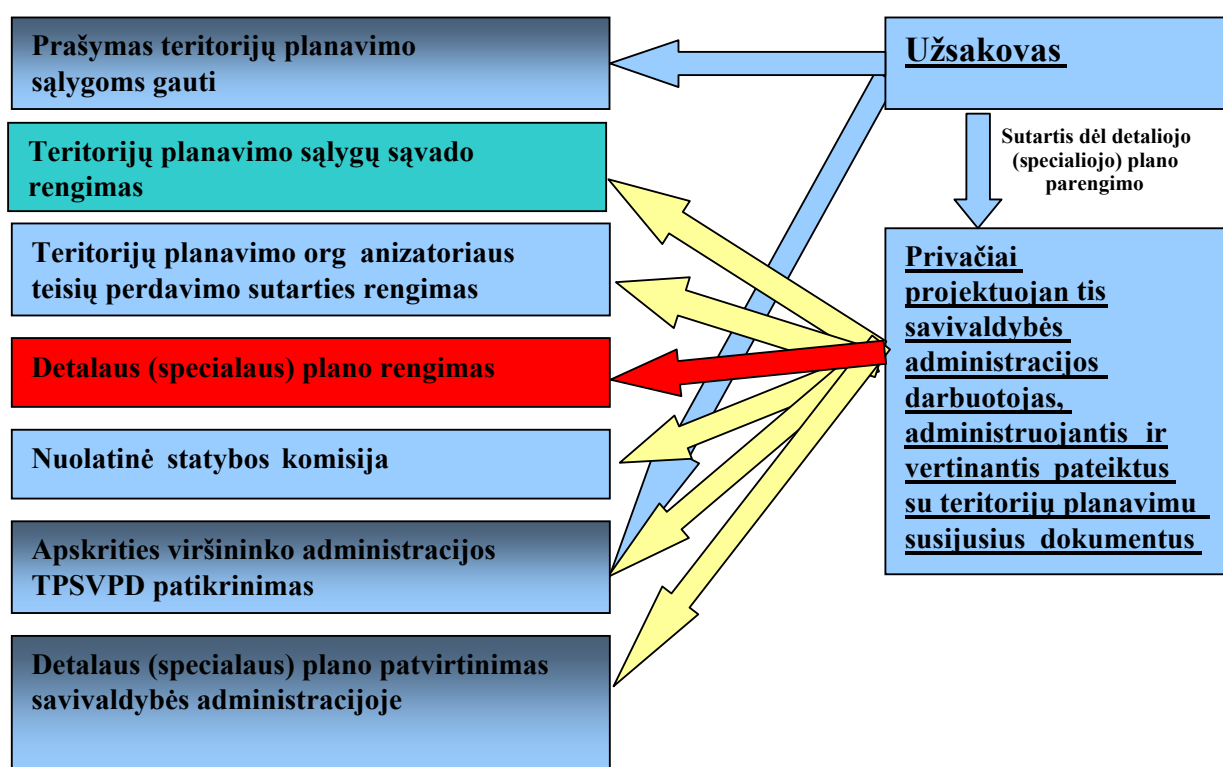
Iš pokalbių su savivaldybių specialistais sužinojome, kad jeigu pastarieji privačiai rengia užsakovams teritorijų planavimo dokumentų ar statinių projektus, stengiamasi pasirinkti tokius užsakovus, kurių projektuojamos žemių valdos ar būsimų statinių statyba planuojama kitos savivaldybės, nei dirba toks architektas (projekto vadovas), teritorijoje. Tačiau audito metu nustatėme atvejus, kai savivaldybės specialistai rengė teritorijų planavimo dokumentų ir statinių projektus tos pačios savivaldybės, kurios administracijoje jie dirba, teritorijoje. Tokiais atvejais tie patys žmonės yra ir projektų rengėjai, ir savivaldybės administracijos, tikrinančios ir derinančios tuos projektus, darbuotojai. Kitaip sakant, tie patys žmonės ir rengia projektus, ir juos administruoja, tikrina, teikia išvadas derinimui.

Išsamiau pasidomėjus keliais tokiais atvejais, nustatyta, kad privačiai projektus rengiantys savivaldybės administracijos specialistai nėra valstybės tarnautojai, o su jais yra sudarytos neterminuotos darbo sutartys. Manome, kad tokia situacija savivaldybių administracijose nėra teisinga, kadangi sudaro galimybę darbuotojams išvengti viešųjų ir privačių interesų derinimo.

Savivaldybės administracijos, kurioje nustatyti minėti atvejai, vyriausiasis architektas mus informavo, kad, jo nuomone, privačia projektavimo veikla besiverčiančių savivaldybės administracijos specialistų viešieji ir privatūs interesai nesikerta, nes pastarieji nepriima galutinių sprendimų. Turime pastebėti, kad minėti specialistai, nors ir nepriima sprendimų, tačiau atlieka įvairius vertinimus, pagal savo kompetenciją rengia sprendimų ir nutarimų projektus, o tai sudaro prielaidą kilti viešųjų ir privačių savivaldybės administracijos darbuotojų interesų konfliktui.

Manome, kad tokie savivaldybės administracijos darbuotojai negali atlikti teritorijų planavimo ir statybos dokumentų, kuriuos jie patys, kaip architektai, parengė, nešališko administravimo ir vertinimo bei rekomenduoti sprendimus priimančiam savivaldybės administracijos darbuotojui priimti objektyvų ir teisingą sprendimą.

5 pav. Savivaldybės administracijos darbuotojo, atsakingo už teritorijų planavimo dokumentų administravimą ir projektuojančio privačiai, vykdomų funkcijų (kai tos pačios savivaldybės administracijoje vertinamas jo parengtas projektas) schema



Pastaba: Kitų savivaldybių administracijose gali būti nustatyta ir kitokia administracinė struktūra, kai tas pats darbuotojas atlieka ne visas šioje schemoje nurodytas (geltonos rodyklės) su teritorijų planavimu susijusias funkcijas.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Panaši padėtis yra ir kalbant apie savivaldybių administracijų darbuotojus, kurie privačiai projektuoja statinius.

5.2. Viešųjų ir privačių interesų derinimas apskričių viršininkų administracijose

Audito metu nustatytas atvejis, kai apskrities viršininko administracijos Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyriaus specialistas vykdė privačią statinių projektų rengimo ir statybos techninės priežiūros veiklą. Kadangi TPSVP skyriaus specialistas atlieka valdžios atstovo funkcijas ir turi atitinkamus administravimo bei kontrolės įgaliojimus, jis privalo laikytis Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų. Manome, kad šis TPSVPD specialistas sukėlė viešųjų ir privačių interesų konfliktą, kadangi tokiu atveju galėjo šališkai atlikti savo parengtų statinių projektų įgyvendinimo (statybos) valstybinę priežiūrą.

Kaip mus informavo vienos apskrities TPSVPD vadovas, šiuo metu privataus architekto darbo užmokestis yra keliskart didesnis nei savivaldybės ar apskrities administracijos teritorijų planavimo ir statybos specialisto, todėl, mūsų nuomone, tokiam darbuotojui tai yra stiprus asmeninis finansinis motyvas privačiai atlikti kuo daugiau teritorijų planavimo dokumentų rengimo, statinių projektavimo ir statybos techninės priežiūros darbus.

Manome, kad minėti atvejai savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijose taip pat gali būti viena iš priežasčių, kuri daro neigiamą įtaką, siekiant laiku atlikti teritorijų planavimo, projektavimo ir statybos leidimo išdavimo dokumentų administravimo darbus savivaldybių administracijose bei trukdo apskričių viršininkų administracijoms efektyviau vykdyti teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą.

Pastebėjimas

Netgi apribojus galimybes savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų darbuotojams rengti teritorijų planavimo dokumentus ir statinių projektus, išlieka tikimybė, kad pastarieji ir toliau privačiai rengs šiuos projektus iš anksto sutarę su kitais architektais ir formaliai dokumentuose nurodys pastarųjų rekvizitus.

Išvada:

23. Savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų darbuotojų, dirbančių teritorijų planavimo ir statybos srityse, privati veikla rengiant teritorijų planavimo dokumentus, projektuojant statinius ir atliekant kitus darbus šiose srityse, mūsų nuomone, nesuderinama su darbu šiose institucijose. Tai taikytina ir kitų valstybės ir savivaldybių institucijų darbuotojams, veikiantiems teritorijų planavimo ir statybos srityse.

6. LR statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinė sistema „Infostatyba“

Daugelis savivaldybių administracijų registruoja ir saugo teritorijų planavimo bei statybos leidimų išdavimo dokumentus popierinėje formoje, todėl jos sklaida yra pakankamai ribota. Toks informacijos saugojimo būdas apunkina interesantų galimybes operatyviai gauti informaciją apie juos dominančius statybos procesus, pvz., informaciją apie statinio projekto derinimą, statybos leidimo išdavimą ir panašiai. Dauguma savivaldybių turimos informacijos apie teritorijų planavimą ir statybą nesisteminama ir detaliau neanalizuojama, todėl neturi realių galimybių kontroliuoti savo darbo kokybės. Tokia padėtis apunkina ir valstybinės priežiūros tarnybų darbą.

Audito metu sužinojome, kad Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija diegia Lietuvos Respublikos statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinę sistemą „Infostatyba“. Šiuo metu vykdomi bandomieji testai Vilniaus apskrities teritorijoje esančiose savivaldybių administracijose. Audito metu buvome supažindinti su šios sistemos ypatumais. Manome, kad tinkamai parengta ir įdiegta ši sistema išspręs nemažai atliekant auditą nustatytų legalios statybos problemų, todėl trumpai su ja supažindinsime.

IS „Infostatyba“ bus naudojama: rinkti, kaupti, apdoroti, sisteminti, saugoti, naudoti duomenis apie statybos būklę ir statybos valstybinę priežiūrą šalyje – nuo prašymo gauti projektavimo sąlygų sąvada statinio projektui rengti iki statinio pripažinimo tinkamu naudoti, teikti duomenis ir viešąsias paslaugas naudojant kompiuterių tinklus. Sistema kuriama Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos, savivaldybių bei apskričių viršininkų administracijų specialistams, priimantiems prašymus, išduodantiems leidimus vykdyti statybos darbus ir atliekantiems statybos proceso valstybinę priežiūrą, taip pat kitų juridinių ir fizinių asmenų poreikiams tenkinti.

Informacinės sistemos tikslai:

- teikti viešąsias paslaugas juridiniams ir fiziniams asmenims internetu:
 1. prašymų priėmimas;
 2. projektavimo sąlygų sąvado išdavimas;
 3. statybos leidimo išdavimas;
 4. leidimo tęsti sustabdytą statybą išdavimas;
 5. statinio pripažinimo tinkamu naudoti akto išdavimas;
 6. prašymų apie nebaigtas statybas išdavimas.
- pasiekti aukštą klientų aptarnavimo kokybę viešojo administravimo subjektuose;
- kompiuterizuoti statybos proceso valstybinę priežiūrą;
- greitai ir kokybiškai disponuoti informacija apie statybų būklę šalyje;

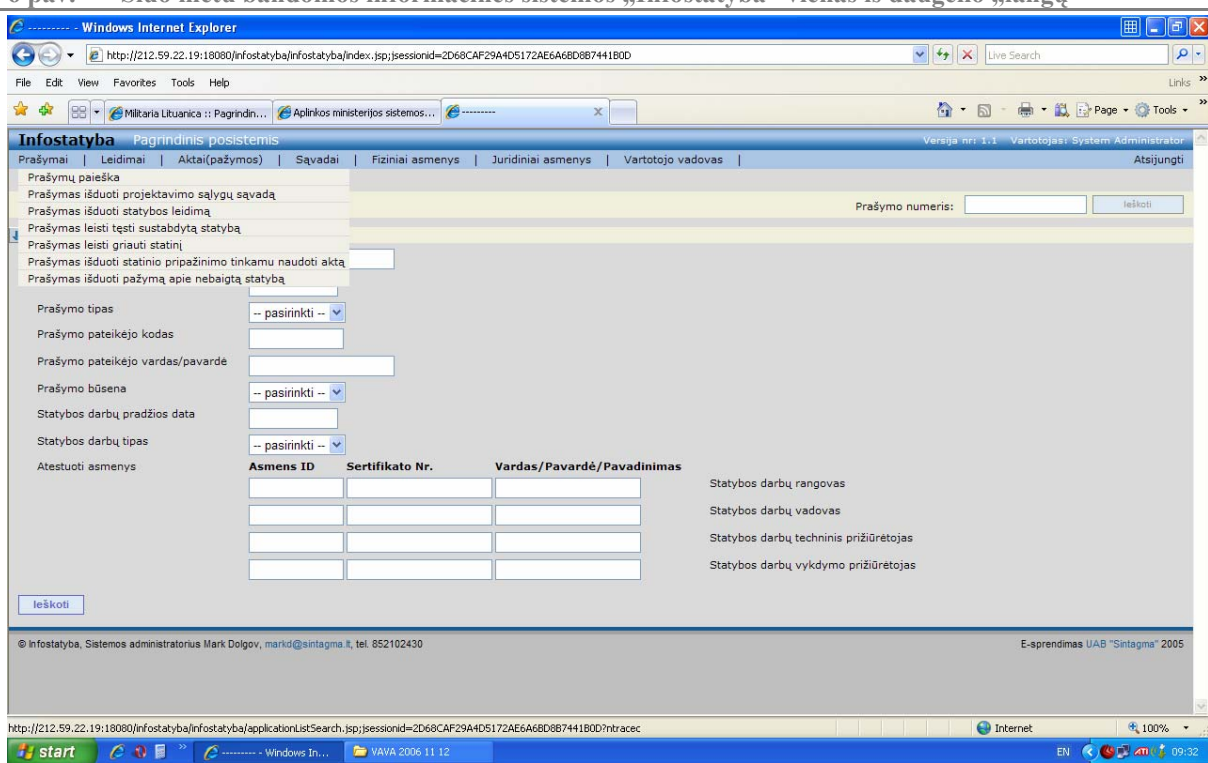
▪ operatyviai ir kokybiškai teikti informaciją registrams ir institucijoms jų teisės aktų nustatytoms funkcijoms atlikti.

„Infostatyboje“ visi duomenys bus kaupiami ir tvarkomi centralizuotai, t. y. sistemos tvarkytojai ir vartotojai dirbs su viena centrine duomenų baze.

VTPSI planuoja, kad sukūrus ir įdiegus šią sistemą:

- pagerės paslaugų gavėjų aptarnavimas;
- sumažės korupcijos galimybių;
- veiks bendra informacijos apie statybų būklę šalyje sistema, leisianti gauti operatyviai ir oficialią informaciją nuotoliniu ryšiu ir palaispniui atsisakyti popierinių dokumentų kopijų.

6 pav. Šiuo metu bandomos informacinės sistemos „Infostatyba“ vienas iš daugelio „langų“



Šaltinis - VTPSI

Be išvardintų privalumų, ši informacinė sistema savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijose padės išspręsti gaunamų ir siunčiamų dokumentų registracijos, jų vykdymo kontrolės bei saugojimo problemas, supaprastins šių institucijų funkcijų atlikimo terminų kontrolę.

Planuojama iki 2008 m. I ketvirčio baigti diegti „Infostatybą“ visose šalies savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijose ir pradėti ja naudotis.

Ši kompiuterinė informacinė sistema gerokai supaprastintų statybos dokumentų apskaitą ir administravimą, kartu supaprastindama ir šių procesų kontrolės mechanizmą.

Manome, kad „Infostatyba“ gali tapti svarbia priemone mažinant priežasčių, skatinančių savavališkai statyti, kiekį ir jų neigiamą įtaką, todėl ją siūlytume laikyti viena iš prioritetinių priemonių statybos srityje bei užtikrinti maksimaliai spartų jos įdiegimą.

Išvada:

24. LR statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinė sistema „Infostatyba“ gali tapti svarbia priemone mažinant priežasčių, skatinančių savavališkai statyti, kiekį ir jų neigiamą įtaką.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Apibendrinančios išvados

1. Dėl daugelyje savivaldybių ir apskričių nepatvirtintų bendrųjų planų šiuo metu teritorijų planavimas ir statyba šalyje yra labai apriboti, o tai turi įtakos nekilnojamojo turto pasiūlai ir jo kainai. Savivaldybių ir apskričių vadovai skiria nepakankamai dėmesio bendriesiems savo teritorijos planams rengti. Tikėtina, kad daug savivaldybių nespės parengti bendrųjų planų numatytu laiku, todėl šis trūkumas ir toliau neigiamai veiks investicijų pritraukimą, statybas ir kitus veiksmus, svarbius šalies ir jos piliečių gerovei.

2. Rengiant apskričių ir savivaldybių teritorijų bendruosius planus nesilaikoma teisės aktuose nustatyto eiliškumo, kadangi, kaip planuojama, apskričių bendrieji planai bus parengti vėliau nei kai kurių savivaldybių.

3. Dabartinė teritorijų planavimo dokumentų registro būklė yra nepatenkinama, o duomenų banko veikla beveik nevyksta. Daugelis savivaldybių ir apskričių virštininko administracijų duomenų šiam registru ir jo duomenų bankui neteikia, o teritorijų planavimas nėra tarp vadovaujančiosios registro tvarkymo įstaigos prioritetų. Vadovaujančioji įstaiga nekontroliuoja, kaip teritorijų planavimo dokumentus registruoja savivaldybių ir apskričių administracijos. Registro ir duomenų banko duomenims kaupti naudojama programinė įranga yra technologiškai pasenusi ir nebeatitinka šiandienos reikalavimų.

4. Beveik kiekviename teritorijų planavimo ir statybų proceso etape savivaldybės administracijos nuo 29 iki 81 procento viešųjų paslaugų suteikia ar jas administruoja nesilaikydamos teisės aktų nuostatų, t. y. vėluojama vykdyti pavestas viešojo administravimo funkcijas, arba netinkamai įforminami dokumentai. Toks savivaldybių administracijų darbas, trunkantis gerokai ilgiau negu numatyta teisės aktuose, sudaro prielaidas statybas vykdyti neturint leidimo.

5. Savivaldybės administracijos išduodami teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų sąvadai dažnai yra ne visos apimties (trūksta sąlygų). Dalis sąlygų išduodančių institucijų vėluoja jas pateikti, o jų veiklos išorinė kontrolė šiame procese neatliekama.

6. Statytojai nežino visų savo galimybių tvarkant teritorijų planavimo ir statybos dokumentus savivaldybių administracijose, o teisės aktuose nustatytos priemonės, savivaldybių administracijoms vėluojant teikti viešąsias teritorijų planavimo, projektavimo ir statybos leidimų išdavimo paslaugas, ne visada yra veiksmingos.

7. Ne visada efektyviai savivaldybių administracijose organizuotas teritorijų planavimo ir statybos specialistų pavadavimas ligos ar atostogų metu.

8. Savivaldybių administracijos dažnai Aplinkos ministerijai teikia netikslius duomenis apie teisės aktuose nustatytą terminų laikymąsi rengiant teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų sąvadus bei išduodant leidimus statybai.

9. Apskričių viršininkų administracijų Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentų organizuojamų reidų ir individualių stebėjimų dažnumas bei paplitimas teritoriniu požiūriu nėra planuojami. Šių departamentų specialistai savivaldybių administracijose nekontroliuoja, kaip vykdomi teritorijų planavimo, projektavimo ir leidimų statybai išdavimo etapai.

10. Savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų darbuotojų, dirbančių teritorijų planavimo ir statybos srityje, privati veikla tiek projektuojant teritorijų planavimo dokumentus ir statinius, tiek atliekant kitus darbus šioje srityje, mūsų nuomone, nesuderinama su darbu šiose institucijose. Tai taikytina ir kitų valdžios institucijų darbuotojams, veikiantiems teritorijų planavimo ir statybos srityse.

11. Teritorijų planavimo dokumentų registravimo bei LR statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinės sistemos gali tapti svarbiomis priemonėmis, padėsiančiomis užtikrinti skaidresnį ir efektyvesnį teritorijų planavimo dokumentų ir statybos leidimų išdavimo viešųjų paslaugų teikimą savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijose, kitose šiose srityse viešąsias paslaugas teikiančiose ir valstybinę priežiūrą atliekančiose institucijose bei įmonėse.

12. Planuojamoje tobulinti teritorijų planavimo registro ir duomenų banko informacinėje sistemoje nenumatoma fiksuoti atskirų teritorijų planavimo etapų vykdymo. Ši priemonė leistų statytojams ir teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą atliekančioms institucijoms gauti informaciją apie šios srities viešųjų paslaugų teikimą savivaldybių administracijose, o pastarosioms šias paslaugas teikiant nekokybiškai – imtis teisės aktuose numatytų priemonių.

Rekomendacijos

Vadovaudamiesi audito metu nustatytais ir šioje ataskaitoje pateiktais faktais, siūlome:

Vyriausybei

1. Numatyti priemones viešųjų paslaugų, susijusių su teritorijų planavimu, projektavimu ir statybos leidimų išdavimu, kontrolei stiprinti. Esant būtinybei, inicijuoti reikiamus teisės aktų pakeitimus.
2. Pavesti apskričių viršininkų administracijoms užtikrinti efektyvią teritorijų planavimo, projektavimo ir leidimų statybai išdavimo etapų vykdymo savivaldybių administracijose kontrolę.
3. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentų pareigūnams sudaryti galimybę imtis veiksmingų poveikio priemonių, kai savivaldybių administracijos, kitos institucijos ir įmonės vėluoja pateikti teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygas.
4. Inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kurie panaikintų galimybę savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų, kitų valdžios institucijų specialistams, dirbantiems teritorijų planavimo ir statybos srityse, vykdyti su pagrindinėje darbovietėje atliekamomis funkcijomis nesuderinamą veiklą.

Aplinkos ministerijai

5. Svarstyti klausimą dėl Aplinkos apsaugos agentūros tinkamumo vykdyti teritorijų planavimo dokumentų registro ir duomenų bazės vadovaujančiojo tvarkytojo funkcijas.
6. Patobulinti teritorijų planavimo dokumentų registravimo ir duomenų bazės informacinę sistemą siekiant užtikrinti teritorijų planavimo registro ir duomenų banko funkcijų vykdymą.
7. LR statybos leidimų ir statybos valstybinės priežiūros informacinę sistemą šiuo metu laikyti viena iš prioritetinių priemonių statybos srityje ir užtikrinti, kad ji būtų kuo greičiau įdiegta.
8. Teritorijų planavimo registro ir duomenų banko informacinėje sistemoje numatyti atskirų teritorijų planavimo proceso etapų fiksavimą.

Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie LR aplinkos ministerijos

9. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą pradėti nuo teritorijų planavimo ir projektavimo sąlygų rengimo savivaldybėse.

2-ojo audito departamento direktorė

Zita Valatkienė

Vyriausiasis valstybinis auditorius

Remigijus Bieliauskas