



## **LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ**

### **VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA TERITORIJŲ PLANAVIMAS IR JO ORGANIZAVIMAS**

2010 m. balandžio 1 d. Nr. VA-P-30-3-8  
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant  
Valstybės kontrolės 3-iojo audito departamento direktorės pavaduotojos Romualdos Masiulionienės  
2009-07-02 pavedimą Nr. P-30-3

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:  
Linas Kirvelaitis (grupės vadovas)  
Venera Michalovska  
Indrė Stancevičiūtė  
Kostas Bauža  
Irmantas Puzas

Auditas pradėtas 2009-07-02  
Auditas baigtas 2010-04-01

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto puslapyje  
adresu [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

# TURINYS

<b>Santrauka</b>	<b>3</b>
<b>Įžanga</b>	<b>5</b>
<b>Audito apimtis ir procesas</b>	<b>6</b>
<b>Audito rezultatai</b>	<b>9</b>
<b>1. Teritorijų planavimo sistemos apžvalga</b>	<b>9</b>
<b>2. Teritorijų planavimo sistemos analizė</b>	<b>11</b>
2.1. Bendrasis ir specialusis teritorijų planavimas	12
2.2. Detalusis teritorijų planavimas	14
2.2.1. Parengiamasis etapas	16
2.2.2. Sprendinių pasekmių vertinimo etapas	20
2.2.3. Baigiamasis etapas	26
<b>3. Pasiūlymai teritorijų planavimo sistemai tobulinti</b>	<b>32</b>
<b>Išvados ir rekomendacijos</b>	<b>36</b>
<b>Priedai</b>	<b>38</b>

## SANTRAUKA

Teritorijų planavimas – tai įrankis, padedantis užtikrinti darnią ir nuoseklią visos šalies teritorijų plėtrą. Be to, tai sritis, kurioje susiduria tam tikrą teritoriją planuojančių subjektų interesai, kurių nesuderinamumas ir teritorijų planavimo proceso nenuoseklumas sukėlė neigiamų pasekmių darniai šalies plėtrai ir nesudarė palankių sąlygų investicijoms.

Audito tikslas – įvertinti teritorijų planavimo sistemos efektyvumą. Todėl audito metu nagrinėjome visą teritorijų planavimo sistemą, daugiausiai dėmesio skirdami detaliųjų planų rengimo procedūrų analizei.

Auditas buvo atliktas LR aplinkos ministerijoje, Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos apskrities viršininko administracijose, Vilniaus, Kauno rajonų ir Palangos miesto savivaldybių administracijose.

Audito metu nustatyta, kad:

- galiojanti teritorijų planavimo sistema neefektyvi, nes neaiški planavimo dokumentų hierarchija, sugaištama nepateisinamai daug laiko, rengiant teritorijų planavimo dokumentus, užkertamas kelias investicijoms;
- detaliam teritorijų planavime egzistuojančios problemos (dviprasmiškos teisės aktų nuostatos, per didelė detaliojo planavimo objekto apimtis (pvz., žemės sklypai), ilgos, perteklinės procedūros, sudarančios sąlygas korupcijai) lemia chaotišką, taškinį teritorijų planavimą, neskatina investicijų ar užkerta kelią joms.
- didžioji dalis detaliojo planavimo laiko sugaištama detaliojo plano derinimo ir tvirtinimo audituojamuose subjektuose stadijose, procedūrų terminai viršija teisės aktais nustatytus terminus;
- nėra sukurta bendra visus teritorijų planavimo dokumentų registrus ir duomenų bazes apjungianti informacinė sistema, todėl ilgėja teritorijų planavimo dokumentų rengimo laikas, apsunkinama teritorijų planavimo stebėseną.

Audito ataskaitoje Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai pateikėme rekomendacijas, kurios, auditorių nuomone, leidžia spręsti audito ataskaitoje įvardytas problemas. Atsižvelgiant į tai, kad Vyriausybės 2008-2012 metų programos įgyvendinimo priemonėse (atsakingas vykdytojas – Aplinkos ministerija) numatyta parengti naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo projektą<sup>1</sup>, Aplinkos ministerijai rekomendavome rengiant naujos redakcijos teritorijų planavimo įstatymą ir atitinkamai koreguojant lydimojusius teisės aktus:

<sup>1</sup> Patvirtinta Vyriausybės 2009-02-25 nutarimu Nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“.

- 
- nustatyti vieną aiškia planavimo dokumentų hierarchiją, integralumą ir teisinę galią, kad specialiųjų planų sprendiniai būtų integruoti į kompleksinių tikslų siekiančius bendruosius ir detaliuosius planus;
  - užtikrinti teritorijų planavimo procedūrų pagrįstumą, kad būtų išvengta perteklinių ir besidubliuojančių teritorijų planavimo procedūrų – peržiūrėti strateginio poveikio aplinkai, planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai, teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio, planuojamos ūkinės veiklos poveikio visuomenės sveikatai vertinimų atlikimo atvejus, konkrečiai apibrėžiant vertinimų atlikimo kriterijus, momentą teritorijų planavime;
  - išplėsti atvejų, kai detalusis planas nerengiamas, sąrašą, atsisakant rengti detaliuosius planus, kai detaliojo planavimo objektas vienas sklypas, žemės sklypo ribų nustatymas, žemės paskirties keitimas.
  - užtikrinti teritorijų planavimo dokumentų registrų ir duomenų bankų funkcionavimą.

## IŽANGA

Teritorijų planavimas yra sudėtingas procesas, kurį vykdant formuojamos tiek visos šalies, tiek konkrečios teritorijos vystymo kryptys, nustatomi teritorijos naudojimo prioritetai, apribojimai, urbanizacijos lygis ir plėtra, nustatomos fizinių ir juridinių asmenų veiklos plėtojimo teisės.

Teritorijų planavimas – tai sritis, kurioje susiduria fizinių ir juridinių asmenų interesas naudoti teritoriją konkrečioms poreikiams tenkinti ir visuomenės interesas, kurį ginti ir saugoti privalo viešojo administravimo subjektai. Būtent siekis subalansuoti asmeninius ir visuomenės interesus lemia konfliktus tarp valstybės valdymo institucijų ir fizinių ar juridinių asmenų, kurių interesai yra ribojami nustatant tikslią žemės naudojimo paskirtį, sklypo užstatymo parametrus, saugomas teritorijas.

Konfliktą gilina galiojanti sudėtinga teritorijų planavimo sistema, reglamentuota gausybės teisės aktu, dėl kurių netobulumo kyla daugybė problemų (neracionalus planavimo dokumentų kiekis, ilgi rengimo ir derinimo terminai, dvigubas tikrinimas, planavimo dokumentų tvirtinimo eiliškumas, neaiški planų hierarchija ir pan.), ir tam tikrų nuostatų prieštaravimai. Dalis teritorijų planavimo sistemos problemų jau buvo nustatyta atliekant valstybinius auditus „Teritorijų planavimo ir statybų valstybinė priežiūra“ (2007 m.) ir „Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms“ (2009 m.).

Teritorijų planavimo sistemos pertvarkos būtinumą pripažįsta ir Vyriausybė, kuri pavedė<sup>2</sup> Aplinkos ministerijai ir Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos parengti naują teritorijų planavimo įstatymo redakciją. Naujojoje įstatymo redakcijoje, kaip minėtame nutarime nurodo Vyriausybė, turi būti atsisakyta teritorijų planavimo dokumentų tikrinimo procedūrų kartojimo valstybinės priežiūros institucijose ir savivaldybėse; turėtų būti supaprastintas detaliojo planavimo procesas, tam tikrais atvejais atsisakant detaliųjų planų rengimo; turi būti numatytos kitos priemonės, skatinančios investicijas. Aplinkos ministerija yra parengusi teritorijų planavimo įstatymo koncepcijos projektą, kuris derinamas su teritorijų planavimo procese dalyvaujančiomis institucijomis.

Paskutinį kartą Teritorijų planavimo įstatymas iš esmės buvo pakeistas (nauja redakcija) 2004 m. Nuo to laiko tam tikri jo straipsniai keisti 12 kartų. Žemės įstatymas, kuris taip pat susijęs su teritorijų planavimu, nuo 2004 m. keistas 11 kartų, Statybos įstatymas tuo pačiu laikotarpiu – 7 kartus, Bendrųjų planų rengimo ir Detaliųjų planų rengimo taisyklės keistos po 5 kartus. Tokie dažni teisės aktų keitimai, kai keičiamos tik tam tikros ir nekeičiančios teritorijų planavimo

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 m. veiklos strategijos nuostatų, patvirtintų 2009-02-25 Vyriausybės nutarimu Nr. 189, 514 priemonė.

sistemos iš esmės nuostatos, auditorių nuomone, rodo teritorijų planavimo sistemą reglamentuojančių teisės aktų netobulumą ir būtinumą iš esmės peržiūrėti teisės aktus, susijusius su teritorijų planavimu.

Būtinybė iš esmės peržiūrėti teisės aktus, reglamentuojančius teritorijų planavimą, siekis padėti tobulinti teritorijų planavimo sistemą paskatino Valstybės kontrolę atlikti teritorijų planavimo ir jo organizavimo sistemos analizę, siekiant įvertinti, kaip veikia ši sistema praktikoje, kokie jos trūkumai, nustatyti reikšmingiausias problemas ir pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus.

Auditas atliktas vykdant Valstybės kontrolės 2009-07-02 pavedimą Nr. P-30-3.

## AUDITO APIMTIS IR PROCESAS

**Audito objektas** – teritorijų planavimo sistema.

**Audituojamas laikotarpis** – 2007-2009 m.

**Audito subjektai:**

- LR aplinkos ministerija.
- Vilniaus apskrities viršininko administracija.
- Vilniaus rajono savivaldybės administracija.
- Kauno apskrities viršininko administracija.
- Kauno rajono savivaldybės administracija.
- Klaipėdos apskrities viršininko administracija.
- Palangos miesto savivaldybės administracija.

**Audito tikslas** – įvertinti teritorijų planavimo sistemos efektyvumą.

**Vertinimo kriterijai:**

- teritorijų planavimo dokumentų pagal lygmenį turinio integralumas: kiek vieno lygmens planai yra integruoti į kito lygmens planą;
- teritorijų planavimo procedūrų pagrįstumas;
- teritorijų planavimo normų taikymas.

**Audito procesas.** Audito metu duomenys buvo renkami audito subjektuose:

- Aplinkos ministerijoje, nagrinėjant su teritorijų planavimu, statybomis ir priežiūra susijusius dokumentus, analizuojant ir vertinant pateiktą informaciją dėl teritorijų planavimo;
- Vilniaus, Kauno rajonų ir Palangos miesto savivaldybių administracijose nagrinėjant teritorijų planavimo dokumentus (bendruosius, specialiuosius ir detaliuosius planus) ir vertinant per pokalbius gautą informaciją;
- Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos apskrities viršininko administracijose, nagrinėjant bendruosius planus, raštus, pažymas, išvadas ir kitus su valstybine teritorijų planavimo ir statybos priežiūra, teritorijų planavimo dokumentų rengimu susijusius dokumentus, analizuojant ir vertinant per pokalbius gautą informaciją.

Atsižvelgiant į tai, kad daugiausiai problemų kyla detalijame planavime, audito metu analizuoti detalieji planai. Jiems atrinkti naudoti kriterijai:

1. *Planavimo subjektas.* Detaliojo planavimo subjektai yra savivaldybė ir privatus subjektas. Kadangi auditas nukreiptas į sąlygų verslui palengvinimą, didesnis atrinktų planų skaičius turi būti susijęs su privačiais juridiniais asmenimis, kurie rengia detaliuosius planus verslo plėtros objektams.

2. *Planavimo tikslas.* Atrinkti detalieji planai, kurių planavimo tikslai skirtingi, pvz., planuojama skirtingos paskirties teritorija. Tokiu būdu į atranką patenka planai, kurių kiekvienas gali turėti savo specifines problemas.

3. *Planuojamos teritorijos plotas.* Prioritetas teikiamas tiems planams, kuriais planuojamas teritorijos dydis didžiausias, nes jų sprendiniai paprastai yra sudėtingi, derinami įvairių šalių interesai.

4. *Tvirtinimo subjektas.* Detaliuosius planus tvirtina savivaldybės taryba ir administracijos direktorius. Prioritetas teikiamas tiems planams, kuriuos tvirtina savivaldybės taryba, nes tiek pats procesas, tiek ir tvirtinamų planų sprendiniai yra sudėtingesni ir didesnės apimties.

5. *Metai.* Kiekvienais metais pasirenkamas reprezentatyvus planų skaičius – atrinktas kas trečias–penktas audituojamu laikotarpiu tarybos sprendimu patvirtintas detalusis planas, o atitinkamai patvirtinti administracijos direktoriaus įsakymu – vidutiniškai kas antras.

6. *Visi nepatvirtinti planai.* Atsižvelgiant į tai, kad tvirtinimo subjektui pateikiami detaliųjų planų projektai yra jau patikrinti visų atsakingų subjektų, darytina prielaida, kad neturėtų būti jų nepatvirtinimo atvejų. Todėl atrinkti visi nepatvirtinti planavimo dokumentai, nes jie gali atskleisti sisteminės proceso problemas.

Vadovaudamiesi šiais kriterijais analizei iš 2007–2009 m. atrinkome:

1. Vilniaus rajono savivaldybės administracijoje 14 iš 272;

2. Kauno rajono savivaldybės administracijoje 11 iš 198;
3. Palangos miesto savivaldybės administracijoje 10 iš 96.

Audito metu su teritorijų planavimu susiję duomenys buvo renkami analizuojant ir vertinant Valstybės kontrolės klausimynuose pateiktą ar surinktą per pokalbius su audito subjektų darbuotojais surinktą informaciją. Dėl teritorijų planavimo sistemos vertinimo ir tobulinimo audito metu buvo konsultuojamasi su teritorijų planavimo ekspertais iš UAB „Urbanistika“, SI „Vilniaus planas“, Teritorijų planavimo mokslo instituto, VI „Valstybinio žemėtvarkos instituto“.

Atsižvelgiant į tai, kad apskričių funkcijos, susijusios su teritorijų planavimu, perduotos Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos tik nuo 2010-01-01, ši institucija nepasirinkta kaip audito subjektas.

Audito įrodymai rinkti taikant tikrinimo, patvirtinimo, apklausos ir analitinės procedūras. Vadovautasi nuostata, kad audituojami ir kiti subjektai pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o pateiktų dokumentų kopijos atitinka originalus. Valstybinis auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus<sup>3</sup>.

Valstybinio audito ataskaitoje pateikiame pagrindines bendrojo ir specialiojo planavimo problemas ir jų priežastis, plačiau analizuojame detaliojo planavimo proceso problemas ir priežastis, teritorijų planavimo dokumentų registrų ir duomenų banko funkcionavimo problemas ir priežastis, pateikiame pasiūlymus teritorijų planavimo sistemai tobulinti.

Dažniausiai valstybinio audito ataskaitoje vartojami trumpiniai:

**SPAV** – strateginis poveikio aplinkai vertinimas.

**PŪVPAV** – planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas.

**TPDSPV** – teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimas.

**PVSV** – planuojamos ūkinės veiklos poveikio visuomenės sveikatai vertinimas.

---

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.



# AUDITO REZULTATAI

## 1. Teritorijų planavimo sistemos apžvalga

Teritorijų planavimas – vienas darnios, nuosekliai ir sistemingai besivystančios valstybės įrankių, turinčių užtikrinti subalansuotą visos šalies teritorijos naudojimą ir viešojo intereso įgyvendinimą, apsaugoti ekologiškai jautrias teritorijas ir kultūros vertybes. Teritorijų planavimo įstatyme teritorijų planavimas apibrėžiamas taip:

*Teritorijų planavimas – nustatyta procedūra teritorijos vystymo bendrajai erdvinei koncepcijai, žemės naudojimo prioritetams, aplinkosaugos, paminklosaugos ir kitoms sąlygoms nustatyti, žemės, miško ir vandens naudmenų, gyvenamųjų vietovių, gamybos bei infrastruktūros sistemai formuoti, gyventojų užimtumui reguliuoti, fizinių ir juridinių asmenų veiklos plėtojimo teisėms teritorijoje nustatyti<sup>4</sup>.*

Teritorijų planavimą reglamentuoja 10 įstatymų (Teritorijų planavimo, Miškų, Žemės, Statybos, Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos, Saugomų teritorijų, Pajūrio juostos, Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo ir kt.) ir 30 poįstatyminių aktų – Vyriausybės nutarimais ir aplinkos ministro įsakymais patvirtintos taisyklės, nuostatai, tvarkos aprašai (pvz., bendrųjų planų rengimo, apskričių ir savivaldybių, miestų ir miestelių bendrųjų planų, įvairių specialiųjų planų rengimo taisyklės).

Pagrindinis teisės aktas, apibrėžiantis ir reguliuojantis teritorijų planavimo sistemą (1 pav.), yra Teritorijų planavimo įstatymas.

Galiojanti įstatymo redakcija nustato keturis teritorijų planavimo lygmenis pagal planuojamos teritorijos dydį ir sprendinių konkretizavimo lygį:

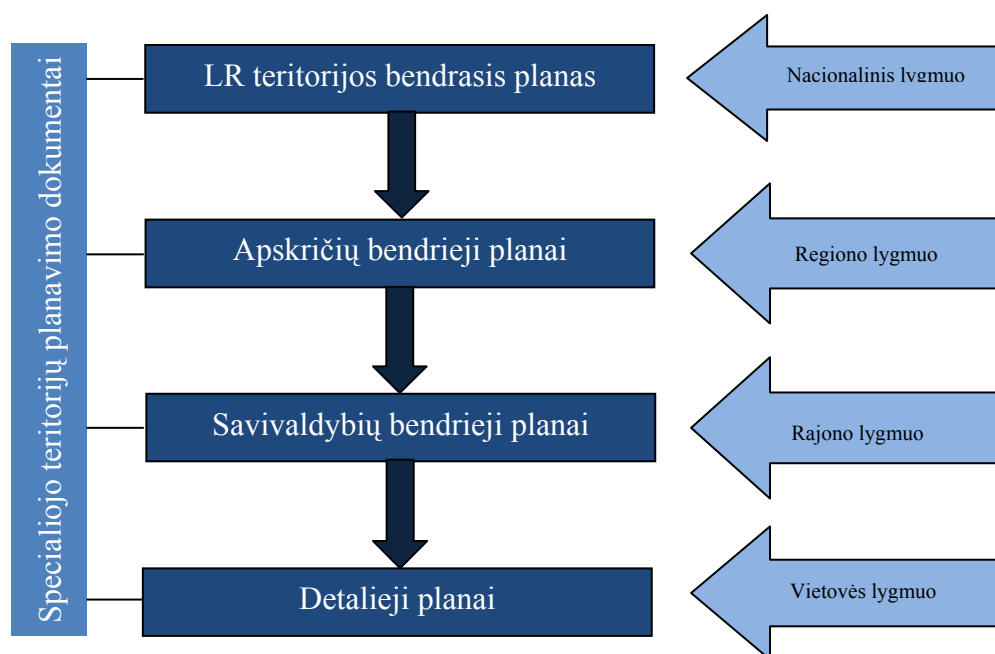
- nacionalinis lygmuo. Rengiamas valstybės teritorijos bendras planas. Rengimo organizatorius yra Aplinkos ministerija, o dokumentą tvirtina Seimas.
- regiono lygmuo. Rengiami 10 apskričių bendrieji teritorijų planai. Šio lygmens planų rengimo organizatoriai – apskrities viršininko administracijos, o planus tvirtina Vyriausybė.
- rajono lygmuo. Rengiami 60 savivaldybių bendrieji planai. Rengimo organizatoriai – savivaldybių administracijų direktoriai, o planus tvirtina savivaldybių tarybos;

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 1995-12-12 Nr. I-1120, 2 str. 35 d.

- vietovės lygmuo. Rengiami detalieji planai, kurių rengimą organizuoja savivaldybių administracijos direktoriai, valstybinės žemės valdytojai, fiziniai, juridiniai asmenys, o planus tvirtina savivaldybių tarybos.

Teritorijų planavimo sistemos pagrindas yra Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas<sup>5</sup>, kuris nustato šalies teritorijos naudojimo ir tvarkymo ilgalaikę strategiją. Apskričių ir savivaldybių bendrieji planai, kurie rengiami atsižvelgiant į valstybės teritorijos bendrąjį planą, yra detalesni – t. y. atitinkamai mažesniu masteliu numato apskričių ir savivaldybių plėtros prioritetus ir teritorijų naudojimo apribojimus. Specialieji planavimo dokumentai gali būti rengiami kiekviename teritorijų planavimo lygmenyje ir nukreipti į atskirų veiklos sričių planavimą (sektorinis planavimas), pvz., saugomų teritorijų, miškotvarkos, žemėtvarkos specialieji planai. Detalieji planai detalizuoja bendrojo ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentuose nustatytus teritorijų tvarkymo ir naudojimo reglamentus.

1 pav. Teritorijų planavimo sistema



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Atsižvelgiant į teritorijų planavimo dokumentų lygmenis ir rūšis (bendrasis, specialusis ar detalusis), teritorijų planavimą organizuoja įvairūs viešojo administravimo subjektai, fiziniai ir juridiniai asmenys. Nepriklausomai nuo organizatoriaus, dokumento lygmens ir rūšies, Visuomenės

<sup>5</sup> Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-10-29 nutarimu Nr. IX-1154 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos Bendrojo plano”.

dalyvavimo teritorijų planavimo procese nuostatai<sup>6</sup> numato, kad visame teritorijų planavimo procese dalyvauja ir visuomenė. Nuostatuose nurodoma, kad visuomenė privalo būti informuojama apie teritorijų planavimo dokumento projekto rengimo pradžią ir planavimo tikslus, organizuojami vieši svarstymai, ekspozicijos, konferencijos. Planavimo organizatorius privalo užtikrinti visuomenės dalyvavimą visose teritorijos planavimo proceso stadijose, pateikti išsamią ir teisingą informaciją, atsižvelgti į visuomenės nuomonę.

Visuomenės dalyvavimas teritorijų planavimo dokumentų rengime padeda užtikrinti viešųjų ir privačių interesų suderinimą planuojant teritorijas, didina teritorijų planavimo sistemos skaidrumą.

## 2. Teritorijų planavimo sistemos analizė

Šio valstybinio audito metu buvo analizuojama visa teritorijų planavimo sistema, nustatyti ir detalizuoti jos trūkumai. Dalis teritorijų planavimo sistemos problemų identifikuota ir ankstesnėse Valstybės kontrolės ataskaitose „Teritorijų planavimo ir statybų valstybinė priežiūra“ (2007 m.) ir „Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms“ (2009 m.). Šių auditų ataskaitose buvo analizuoti ir vertinti tam tikri teritorijų planavimo sistemos aspektai, o ne visa sistema.

Šiuo metu veikianti teritorijų planavimo sistema turi daug trūkumų ir yra tobulintina. Tokia nuostata įtvirtinta ir Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje<sup>7</sup>. Viename teritorijų vystymosi ilgalaikių uždavinių numatyta „pertvarkyti esamą teritorijų planavimo sistemą, sukurti šiuolaikišką, stabilią, skaidrią, suprantamą ir logišką teritorijų planavimo bei įgyvendinimo sistemą“. Teritorijų planavimo proceso valdymui gerinti Vyriausybės 2008-2012 metų programos įgyvendinimo priemonėse (atsakingas vykdytojas – Aplinkos ministerija) numatyta:

- parengti Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcijos (toliau – Koncepcija) projektą (2010 m. II ketvirtis);
- parengti naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo projektą (per 3 mėnesius po Koncepcijos patvirtinimo)<sup>8</sup>.

Rengiamos Koncepcijos projekte pateikiama keičiamų ar panaikinamų teisės normų neefektyvumo analizė, kurioje nurodoma, kad esamas teritorijų planavimo reglamentavimas nukreiptas į proceso ir procedūrų aprašymą ir neužtikrina teritorijų planavimo dokumentų kokybės

<sup>6</sup> Patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996-09-18 nutarimu Nr. 1079 „Dėl visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese nuostatų patvirtinimo“.

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-09-16 nutarimas Nr. 1160.

<sup>8</sup> Patvirtinta Vyriausybės 2009-02-25 nutarimu Nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“.

– nėra aiškaus santykio tarp teritorijų planavimo ir strateginio planavimo proceso ir jo įgyvendinimo; neatliekama teritorijų planavimo dokumentų nepriklausoma ekspertizė; nesukurta teritorijų planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolės sistema, kuri užtikrintų operatyvią vykstančių procesų analizę ir reagavimą į pokyčius laiku; keistina planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti samprata ir planavimo sąlygų išdavimo tvarka (kai kurioms lemiančioms institucijoms tapus privačiomis pelno siekiančioms įmonėmis, planavimo sąlygos tampa vieno verslo subjekto diktato kitam įrankiu ir neatitinka viešojo intereso uždavinių) ir pan.<sup>9</sup>

Audito metu surinkti įrodymai išsamiai detalizuoja esamas ir Konceptijos projekte nurodytas problemas visuose teritorijų planavimo lygmenyse, pagrindžia problemų priežastis.

Auditorių nuomone, problemų yra visoje teritorijų planavimo sistemoje, pradedant bendruoju ir baigiant detaliuoju planavimu. Daugiausia problemų kyla regiono, rajono ir vietovės lygmenyse (žr. kituose skyriuose), didžiausios jų – detalajame planavime.

Valstybinio audito ataskaitoje „Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms“<sup>10</sup> pakankamai plačiai buvo analizuojama **esminė bendrojo ir specialiojo teritorijų planavimo problema** – specialiųjų ir bendrųjų planų suderinamumas, specialiųjų planų sprendinių integravimas į bendruosius ir detaliuosius planus, todėl 2.1. dalyje pateikiame esminius problemos aspektus ir audito metu surinktus pavyzdžius.

## 2.1. Bendrasis ir specialusis teritorijų planavimas

Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas patvirtintas 2002 m., o apskričių ir savivaldybių bendrieji planai Vyriausybės nutarimu<sup>11</sup> turėjo būti parengti atitinkamai iki 2006 m. (apskričių) ir iki 2008 m. (savivaldybių).

Audito metu nustatyta, kad patvirtinti 3 apskričių (2008 m. III ir IV ketvirčiais) ir 49 savivaldybių (10 iš jų patvirtinta per pirmuosius du 2009 m. ketvirčius, 3 iš jų – 2009 m. III ketvirtį). Vis dėlto, daugeliu atvejų dėl įvairių priežasčių (pvz., buvo rengiami projektai ES paramai gauti, projektų rengėjų pakartotiniai konkursai) nesilaikyta Vyriausybės nutarimu nustatytų bendrųjų planų rengimo terminų. 10 iš 11 savivaldybių (kurių bendrieji planai dar nepatvirtinti) teritorijų bendrieji planai yra baigiamajame etape – t.y. parengti ir pateikti tvirtinti savivaldybių taryboms, o vienos savivaldybės (Kupiškio) – pradėtas rengti. Kitų septynių apskričių bendrieji planai parengti, atliekamos derinimo procedūros su sąlygas išdavusiomis institucijomis, tačiau,

<sup>9</sup> Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcijos projektas (2009-12-02 Nr. 3904-01). [Žiūrėta 2009-12-04] Prieiga internete:

[http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=12333&p\\_query=&p\\_tr2=&p\\_org=&p\\_fix=n&p\\_gov=n](http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=12333&p_query=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n)

<sup>10</sup> Prieiga internete [http://www.vkontrole.lt/auditas\\_ataskaitos.php?tipas=v&metai=2009](http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v&metai=2009).

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-12-09 nutarimas Nr. 1568 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“.

atsižvelgiant į tai, kad apskritys likviduojamos 2010-07-01, išlieka rizika, kad apskričių bendrieji planai nebus visiškai suderinti ir pakoreguoti pagal institucijų pateiktas pastabas.

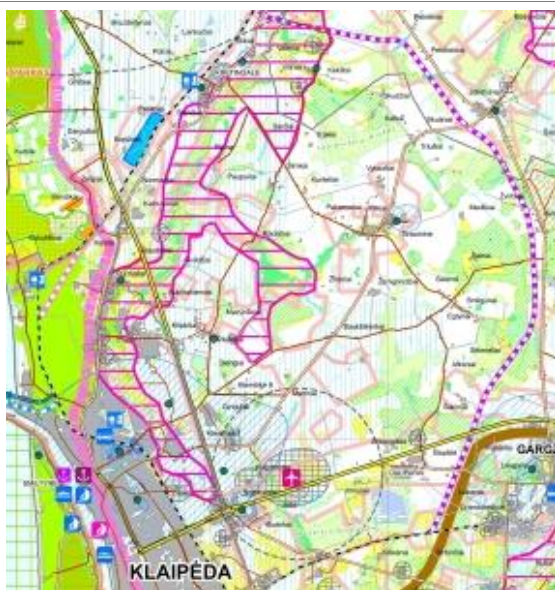
Audito metu Vyriausybė nėra priėmusi sprendimo dėl to, kas baigs koreguoti ir pateiks Vyriausybei tvirtinti 7 apskričių bendruosius planus, kai 2010-07-01 apskritys bus likviduotos.

Apskričių bendrųjų planų rengimas užsitęsė, o daugeliu atveju jau yra patvirtinti žemesnio lygmens (savivaldybių) teritorijų planavimo dokumentai. Laikantis teritorijų planavimo dokumentų hierarchijos ir siekiant įgyvendinti darnios plėtros principus planuojant teritorijas, pirma turėtų būti tvirtinami aukštesnio lygmens (apskričių) bendrieji planai.

Teritorijų planavimo įstatyme nenumatyta, kiek specialusis planas turi būti integruojamas į bendrąjį planą. Be to, specialieji planai tam tikrais atvejais hierarchiškai (pagal tvirtinančią instituciją) tampa aukštesniais už bendruosius planus, o į jų sprendinius privalo atsižvelgti žemesnio lygmens subjektai (pvz., savivaldybės), rengdami bendruosius planus.

Specialiųjų ir bendrųjų planų integralumo problemą iliustruoja audito metu nagrinėtas Klaipėdos apskrities viršininko administracijos rengiamas bendrasis planas – įstrigęs baigiamajame etape, nes Klaipėdos apskrityje bendruosius planus jau pasitvirtino keturios iš aštuonių savivaldybės (Kretingos r., Palangos m., Klaipėdos m. ir Klaipėdos r.), savivaldybių teritorijose galioja specialieji planai (pvz., vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros plėtros), todėl derinant apskrities ir savivaldybių bendrųjų planų sprendinius kyla interesų derinimo problema (žr. pavyzdį).

#### Pavyzdys



Viena pagrindinių priežasčių, kodėl užsitęsė Klaipėdos apskrities bendrojo plano tvirtinimas – derinimo procedūros. Klaipėdos rajono savivaldybė prieštarauja ir nepitaria apskrities bendrojo plano sprendiniui dėl geležinkelio linijos Rimkai–Gargždai–Jokūbavas–Egliškiai planavimo. Numatoma įrengti naują pavojingų krovinių gabenimui skirtą geležinkelio liniją aplenkiant Klaipėdos miesto centrą (geležinkelio linija paveikslėlyje pažymėta rožine spalva).

Po ilgų derinimo procedūrų, Klaipėdos apskrities viršininko administracija nusprendė sprendinį pakeisti – bendrajame plane nurodė planuojamam geležinkeliui rezervuojamą teritoriją, o konkreti teritorija bus nurodyta po galimybių studijos, kurioje turėtų būti išnagrinėti būsimos geležinkelių plėtros variantai.

Specialieji planai, kuriais įgyvendinami sektorių interesai, tampa dominuojantys, palyginus su integruotų tikslų siekiančiais bendraisiais ir detaliesiais planais, todėl teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir derinimo procedūros užsitęsia, stabdoma teritorijos plėtra.

Koncepcijos projekte numatyta, kad naujoji teritorijų planavimo įstatymo redakcija turėtų įtvirtinti kompleksinių teritorijų planavimo dokumentų (bendrųjų ir detaliųjų planų) viršenybę – specialiųjų planų sprendiniai turėtų būti privalomi tiek, kiek tai numatyta bendrajame ir detalajame plane.

Nepaisant to, kad tiek bendrajame, tiek specialiajame teritorijų planavime kyla sudėtingų problemų, auditorių nuomone, esminės problemos, turinčios tiesioginės įtakos teritorijų plėtrai, urbanizacijai, investicijoms, kyla detalajame planavime. Būtent detaliojo plano sprendinių įgyvendinimas rodo, kaip įgyvendinama teritorijų planavimo politika, koks poveikis daromas kraštovaizdžiui, saugomoms teritorijoms ir pan.

## 2.2. Detalusis teritorijų planavimas

*Detalusis teritorijos planavimas – tai savivaldybės teritorijos dalių planavimas žemės sklypo riboms nustatyti, naudojimo ir veiklos jame plėtojimo sąlygoms nustatyti, pakeisti arba panaikinti<sup>12</sup>.*

Detaliojo planavimo dokumentų pagrindu vykdomos statybos, rengiami infrastruktūros tinklai, formuojami žemės sklypai, taigi jis daro tiesioginę įtaką investicinei, socialinei aplinkai, urbanizacijos nuoseklumui, kraštovaizdžiui.

Auditorių nuomone, šiuo metu galiojanti tvarka, kai detaliojo planavimo objektas yra vienas žemės sklypas – t.y. detalusis planas turi būti rengiamas vienam sklypui, pvz., sklypo riboms nustatyti (pvz., formuojant naują sklypą ar sujungiant sklypus) ar naujam statiniui statyti, yra keistina, nes sklypo ribų nustatymas nesietinas su teritorijų planavimu ir galėtų būti atliktas rengiant žemėtvarkos ir žemėvaldų schemas, projektus, o naujo statinio parametrus (aukštingumą, užstatymo plotą, intensyvumą ir pan.) galima nustatyti pagal gretimybes, bendrojo plano sprendinius (kai jie pakankami), rengiant statinio techninį projektą.

Jei bendrojo (pvz., miesto ar miestelio), specialiojo ar miesto dalies (kvartalo) detaliojo plano mastelis yra tinkamas (1:2000) ir jame nustatyti visi reikalingi parametrai, detalieji planai neturėtų būti rengiami. Audito metu gautais duomenimis, būtų galima atsisakyti 50-60 proc. detaliųjų planų.

<sup>12</sup> Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 2 str. 4 p.

**Pavyzdys**

UAB „X“ rengė detalųjį planą sujungti miškų ūkio paskirties sklypus, esančius Kauno r. sav., Karmėlavos sen., Martinavos km.

Auditorių nuomone, esant situacijai, aprašytai pavyzdyje, neturėtų būti rengiami detalieji planai, nes tam pakaktų žemėvaldos projekto<sup>13</sup>.

Detaliojo plano objektu taip pat gali būti ir pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties keitimas. Pvz., jei sklype, kurio paskirtis yra žemės ūkio, norima statyti gyvenamąjį namą, reikalinga parengti detalųjį planą, kuriuo būtų keičiama paskirtis.

Auditorių nuomone, patvirtinus savivaldybių bendruosius planus, tokia nuostata yra taisytina, nes žemės naudojimo paskirtį konkrečioje teritorijoje nustato bendrojo plano sprendiniai, kuriais siekiama tiek darnios plėtros, tiek ir tam tikrų teritorijų saugojimo. Be to, koreguotina ir pati žemės paskirties esmė – t.y. vadovaujantis bendrojo ir specialiojo planavimo dokumentais, žemės paskirtis galėtų būti daugiafunkcinė, o ne vienfunkcinė (kaip yra dabar). Būtų galima atsisakyti apie 20 proc. detalųjų planų rengimo dėl žemės paskirties keitimo.

2 pav. pateikiama detaliojo planavimo proceso schema, parengta vadovaujantis Detaliųjų planų rengimo taisyklėmis<sup>14</sup>, kurioje pateikiami pagrindiniai kiekvieno etapo tikslai ir uždaviniai.

2 pav. Detaliojo planavimo procesas



Detalusis planavimas atliekamas 4 etapais: detaliojo planavimo organizatorius<sup>15</sup> kiekvieno etapo metu atlieka teisės aktais reglamentuotas procedūras, kad rengiamas detalusis planas būtų patvirtintas.

Audito metu buvo analizuojami visi detaliojo teritorijų planavimo etapai ir procedūros, tačiau valstybinio audito ataskaitoje pateikiame tik tas procedūras, kurios neigiamai veikia teritorijų planavimo sistemą ir yra tobulintinos.

Visų detaliojo planavimo etapų metu kartojama viešumo užtikrinimo procedūra, skirta nuolat informuoti suinteresuotus asmenis ar jų grupes apie vykdomą teritorijos planavimą. Audito ataskaitoje ši procedūra nėra plačiau analizuojama, nes reikšmingų problemų, susijusių su visuomenės informavimu apie teritorijos planavimą, nenustatyta. Plačiau neaptariamas ir detaliojo plano rengimo etapas, kuris iš esmės priklauso nuo planavimo organizatoriaus, ir audito metu analizuojant rengimo etapą reikšmingų problemų nenustatyta. Daugiausiai problemų, auditorių nuomone, kyla parengiamajame, sprendinių pasekmių vertinimo ir baigiamajame etapuose, kurie plačiau analizuojami kitose valstybinio audito ataskaitos dalyse.

### 2.2.1. Parengiamasis etapas

Parengiamojo etapas pradedamas perduodant detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teises ir pareigas žemės valdytojui ar naudotojui, planavimo organizatoriui išduodamos planavimo sąlygos, parengiama ir patvirtinama planavimo užduotis, kuri derinama su savivaldybės vyr. architektu, sudaroma planavimo darbų sutartis su detaliojo plano rengėju, tam tikrais atvejais atliekama strateginio poveikio aplinkai vertinimo atranka, informuojama visuomenė apie detaliojo planavimo pradžią.

Sudarius sutartį dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo, kai tokią būtinybę numato teisės aktai, pradedamas detaliojo teritorijų planavimo procesas. Detaliojo planavimo procesas laikomas pradėtu, išdavus planavimo sąlygų sąvadą<sup>16</sup>. Audito metu nustatyta, kad daugiausiai problemų parengiamojo etapo metu kyla išduodant planavimo sąlygas.

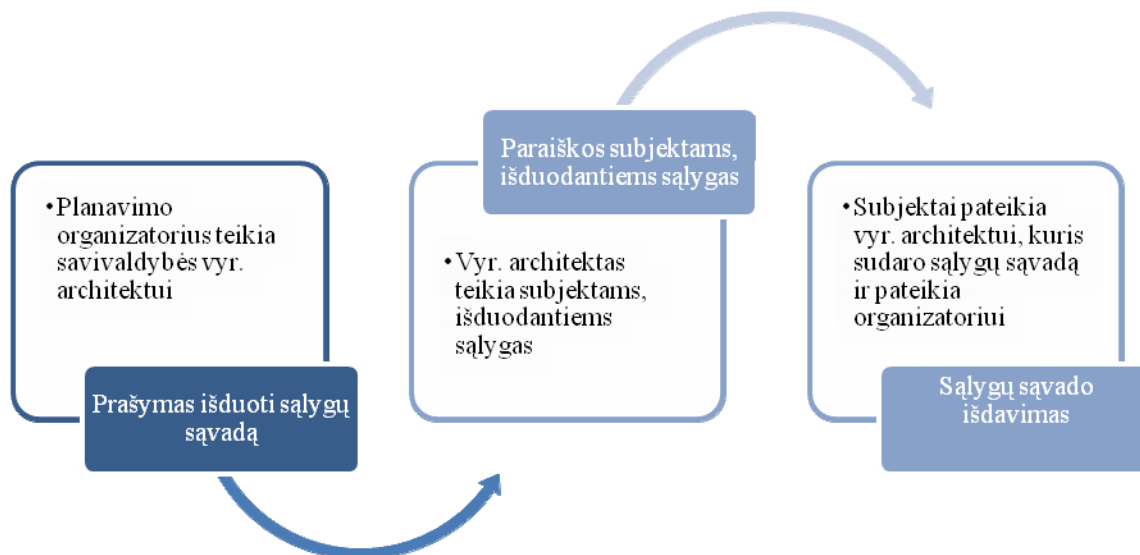
<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 1995-12-12 Nr. I-1120, 2 str. 20 p.: „Planavimo organizatoriai – Vyriausybė arba jos įgalioti viešojo administravimo subjektai, apskrities viršininkas, savivaldybės administracijos direktorius, juridiniai ir fiziniai asmenys, organizuojantys teritorijų planavimo dokumentų rengimą, derinimą, konsultavimąsi ar viešą svarstymą ir teikimą tvirtinti.“

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004-05-03 įsakymu Nr. D1-239 patvirtintų Detaliųjų planų rengimo taisyklių 37 p.



**Planavimo sąlygų išdavimas.** Planavimo sąlygų išdavimą reglamentuoja Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašas<sup>17</sup>.

3 pav. Planavimo sąlygų išdavimo procedūra



Prieš pradėdamas rengti detaliojo planavimo dokumentus, planavimo organizatorius kreipiasi į savivaldybės vyr. architektą, kad jis išduotų planavimo sąlygas. Savivaldybės vyr. architektas pateikia paraišką subjektams (pvz., Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, AB „TEO LT“, AB „VST“, AB „RST“ ir kt.), kurie išduoda sąlygas, ir sudaro sąlygų sąvadą.

*Planavimo sąlygų sąvadas – savivaldybės administracijos valstybės tarnautojo savivaldybės vyriausiojo architekto patvirtintas teritorijų planavimo dokumentui rengti išduodamų planavimo sąlygų sąrašas ir planavimo sąlygos*<sup>18</sup>.

Planavimo sąlygų sąvadas išduodamas arba motyvuotas atsakymas apie neišdavimo priežastis pateikiamas per 20 d. d. nuo prašymo gavimo dienos. Jei planavimo sąlygų 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 ir valstybinę teritorijų planavimo ir statybos priežiūrą atliekančiai institucijai – Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai, o teritorijų planavimo dokumentą gali pradėti rengti po 10 dienų nuo pranešimo išsiuntimo dienos<sup>19</sup>.

Audito metu nustatyta, kad Vilniaus rajono savivaldybėje, išanalizavus 14 detaliųjų planų, planavimo sąlygų sąvadai vidutiniškai išduodami per 41 d. d., Kauno rajono savivaldybėje (iš

<sup>17</sup>Patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 7 d. įsakymu Nr. D1-262.

<sup>18</sup> Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašas, 4 p.

<sup>19</sup> Detaliųjų planų rengimo taisyklės, 28 p.

nagrinėtų 11 detaliųjų planų) – 53 d. d., Palangos savivaldybėje (iš nagrinėtų 11 detaliųjų planų) – 75 d. d. T. y. planavimo sąlygų sąvadai išduodami per ilgesnį terminą, negu nustatyta teisės aktuose. Planavimo sąlygų sąvadai išduodami pavėluotai, nes teisės aktais planavimo sąlygų išdavimo terminai reglamentuoti tik savivaldybėms, o privatiems ūkio subjektams jokie terminai nenustatyti. Todėl savivaldybių vyr. architektai išduoda savivaldybių planavimo sąlygas, nurodydami, kad kai kurie subjektai neišdavė planavimo sąlygų arba laukia, kol bus gautos visos sąlygos ir išduoda planavimo sąlygų sąvadą.

#### Pavyzdys

Planuojant UAB „Y“ 4,65 ha bendro ploto žemės ūkio paskirties žemės sklypus, Vilniaus rajono savivaldybė planavimo sąlygas išdavė 2008-07-30, o AB „RST“ 2008-09-09, AB „Vilniaus vandenys“ 2008-09-03.

Audito metu nenustatyta atvejų, kad planavimo organizatorius pasinaudotų teise pradėti rengti detalių planą be planavimo sąlygų sąvado.

Audito subjektuose išanalizavus detaliuosius planus nustatyta, kad dauguma planavimo sąlygų, kurias išduoda institucijos, yra abstrakčios, nenumato konkrečių planavimo reikalavimų ir kriterijų ar parametrų, taigi nesivadovaujama Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašu<sup>20</sup>.

Daugeliu nagrinėtų atvejų nurodomi tie patys įstatymai ar reikalavimai, kurių bet koku atveju privaloma laikytis, pvz.: Teritorijų planavimo, Miškų ir Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymai ir pan., arba teritorijų planavimo dokumentai (tam tikri bendrieji, specialieji, detalieji planai).

#### Pavyzdys

Sąlygose dėl UAB „XY“ detaliojo plano, Kauno raj. Policijos komisariatas nurodo – rengiant detalių planą vadovautis LRV 1992-05-12 nutarimu Nr. 343 „Dėl specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų patvirtinimo“ antro skirsnio „Kelių sanitarinės apsaugos zonos“ ir Kelių eismo taisyklių reikalavimais ir jų pakeitimais.

Sąlygose dėl UAB „X“ detaliojo plano AB „Lietuvos dujos“ nurodo: teritorijose, kuriose nėra įrengtų inžinerinių tinklų ir susisiekimo komunikacijų, detalieji planai rengiami tik tais atvejais, kai šioms teritorijoms yra perengti ir patvirtinti inžinerinės infrastruktūros ir susisiekimo komunikacijų planai. Įvertinti specialiasias ir ūkinės veiklos ribojimo sąlygas, nurodytas LRV 1992-05-12 nutarimu Nr. 343 „Dėl specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų patvirtinimo“ pakeitimo. Magistralinio dujotiekio apsaugos zonų ribos nurodytos 7 skyriuje „Magistralinių dujotiekų ir naftotiekų bei jų įrenginių apsaugos zonos“.

Sąlygos dėl dviejų detaliųjų planų, Palangos Visuomenės sveikatos centras nurodo: Rengiamo detaliojo plano sprendinių pasekmių poveikio vertinimas atliekamas šiais aspektais: fizikinės, cheminės taršos, sanitarinių apsaugos zonų ir jų reglamento, priėjimų ir privažiavimų, transporto organizavimo ir automobilių parkavimo, normuojamų atstumų išlaikymo, insoliacijos ir natūralaus apšvietimo, visuomenės sveikatos saugos, įtakos gretimybėse esančiai gyvenamajai ir kitos paskirties aplinkai. Atlikti detalaus plano higieninę ekspertizę.

<sup>20</sup>Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašo 9 p. nustatyta, kad sąlygų reikalavimai turi būti konkretūs, tiesiogiai susieti su planuojama teritorija ir planavimo tikslais, vietovės ypatumais ir ribomis, parengti atsižvelgiant į gretimybės (gretimų sklypų pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį, naudojimo būdus ir/ar pobūdžius) bei trečiųjų asmenų pagrįstų teisių apsaugą, susijusią su planavimo tikslais, ir įvertinantys planuojamoje teritorijoje išduotas kitų teritorijų planavimo dokumentų rengimo sąlygas.

Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentas Aplinkos ministerijai teikė siūlymus dėl planavimo sąlygų ir detaliųjų planų tikrinimo tvarkos, kuriuose nurodė, kad rengti planavimo sąlygas ir derinti yra beprasmis darbas, nes pagal Teritorijų planavimo įstatymą detalieji planai rengiami pagal bendrųjų ir specialiųjų planų sprendinius, todėl sąlygose tiesiog nurodomi tie patys planai.

Kad teisės aktuose nenumatyti aiškūs kriterijai, kaip nustatyti konkrečias detaliojo planavimo sąlygas ir kad tai yra esminė detaliojo planavimo problema, sudaranti sąlygas korupcijai, patvirtina ir STT atliktas tyrimas „Kovos su korupcija stiprinimas“<sup>21</sup>.

Auditorių nuomone, konkrečios planavimo sąlygos būtinos tolimesniems detaliojo teritorijų planavimo etapams, kad planavimo organizatoriui būtų aišku, ką jis konkrečiai turi daryti, kad jo rengiamas detalusis planas būtų patvirtintas.

Kai nustatomos planavimo sąlygos yra abstrakčios ir jose nėra konkrečių planavimo parametrų, sudaromos sąlygos planavimo sąlygas išduodančioms ir derinančioms institucijoms piktnaudžiauti esančiu abstraktumu, o dėl to gali ilgėti teritorijų planavimo procesas, atsirasti papildomų išlaidų, sudaromos prielaidos korupcijai.

Planavimo organizatorius, gavęs planavimo sąlygų sąvadą, sudaro planavimo užduotį, kurią pats tvirtina, suderinęs su savivaldybės vyr. architektu<sup>22</sup>.

Teritorijų planavimo įstatyme ir Detaliųjų planų rengimo taisyklių 27.1.1 p. numatyta, kad detaliojo planavimo organizatorius apie žemės sklypo ar grupės žemės sklypų teritorijos planavimo dokumentų rengimo pradžią ir planavimo tikslus raštu informuoja kaimyninių žemės sklypų valdytojus ir naudotojus, detaliųjų planų rengimo taisyklėse nustatyta tvarka prie planuojamos teritorijos įrengia stendą su šia informacija, kurią vėliau keičia informacija apie parengtą teritorijų planavimo dokumentą. Stendas turi būti pagamintas iš atmosferos poveikiui atsparios medžiagos, įrengtas matomoje ir gerai prieinamoje vietoje. Jo dydis ir vieta derinami su savivaldybės vyriausiuoju architektu.

Kai detaliojo planavimo organizatorius raštu informuoja kaimyninių žemės sklypų ir naudotojus apie teritorijos planavimo pradžią ir tikslus ir įrengia stendą prie planuojamos teritorijos, baigiamas parengiamasis etapas, pradedami rengti teritorijų planavimo dokumentai – pradedamas rengimo etapas.

Rengimo etapo metu vertinamas esamos teritorijos (žemės sklypų) užstatymas, inžineriniai tinklai, gatvės, želdiniai, gamtos ir kultūros paveldo objektai, nustatomos teritorijos plėtros tendencijos, probleminės situacijos; nustatomos teritorijos naudojimo ir apsaugos svarbiausios

<sup>21</sup> Prieiga internete: [http://www.stt.lt/documents/es\\_projekto\\_dokumentai/licenzijavimas\\_ir\\_funkciju\\_perdavimas.pdf](http://www.stt.lt/documents/es_projekto_dokumentai/licenzijavimas_ir_funkciju_perdavimas.pdf)

<sup>22</sup> Detaliųjų planų rengimo taisyklės, 27.1.1 p.

kryptys ir tvarkymo prioritetai, įstatymų numatytais atvejais atliekamas strateginis teritorijų planavimo dokumento sprendinių pasekmių aplinkai vertinimas; numatomas teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimas – konkretizuojami sprendiniai.

Parengus ir konkretizavus detaliojo plano sprendinius, pereinama į kitą – sprendinių pasekmių vertinimo etapą, kurio metu visapusiškai vertinamas sprendinių poveikis aplinkai.

### 2.2.2. Sprendinių pasekmių vertinimo etapas

Audito metu nustatyta, kad pagrindinės detaliojo planavimo sprendinių pasekmių vertinimo etapo procedūros, ilginančios teritorijų planavimo dokumentų rengimo procesą, yra vertinimai:

1. strateginis poveikio aplinkai,
2. planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai,
3. teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio,
4. planuojamos ūkinės veiklos poveikio visuomenės sveikatai.

Detaliųjų planų sprendiniams, kurie gali turėti reikšmingą poveikį aplinkai (pvz., pramonės objektai), gali būti atliekami visi išvardyti vertinimai, todėl detaliojo plano rengimo procesas gali užtrukti ilgiau negu metus (žr. 2 priedą).

**Strateginis poveikio aplinkai vertinimas** (toliau – SPAV) – tai tam tikrų planų ir programų įgyvendinimo galimų pasekmių aplinkai<sup>23</sup> nustatymo, apibūdinimo ir vertinimo procesas, per kurį rengiami strateginio pasekmių aplinkai vertinimo dokumentai, konsultuojama, atsižvelgiama į vertinimo ir konsultacijų rezultatus prieš priimant ir (arba) tvirtinant planą ar programą, teikiama informacija, susijusi su sprendimu dėl plano ar programos priėmimo ir (arba) tvirtinimo<sup>24</sup>.

SPAV, vadovaujantis teisės aktais, atliekamas bendrajame, specialiajame ir detalajame planavime. Atvejai, kada turi būti atliekamas SPAV, numatyti Planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo tvarkos apraše<sup>25</sup>. Apraše nurodyti kriterijai nepakankamai aiškūs, iš dalies prieštaringi, todėl tam tikrais atvejais Aplinkos ministerijos prašoma išaiškinti, ar privaloma atlikti SPAV. Pateikiame vieną iš pavyzdžių:

#### Pavyzdys

---

<sup>23</sup> Aplinka – gamtoje funkcionuojanti tarpusavyje susijusių elementų (žemės paviršiaus ir gelmių, oro, vandens, dirvožemio, augalų, gyvūnų, organinių ir neorganinių medžiagų, antropogeninių komponentų) visuma bei juos vienijančios natūraliosios ir antropogeninės sistemos.

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-08-14 nutarimu Nr. 967 patvirtintas Planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo tvarkos aprašas.

<sup>25</sup> Ten pat.

Rengiant personalinės įmonės, UAB „A“ ir UAB „B“ 18,04ha bendro ploto žemės ūkio paskirties žemės sklypų, esančių Vilniaus raj., detalų planą buvo kreiptasi į Aplinkos ministeriją su prašymu išaiškinti, ar reikia atlikti SPAV vertinimą. Apraše numatyta<sup>26</sup>, kad SPAV privaloma atlikti, kai planas lemia ūkinės veiklos projektų, įrašytų į Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo 2 priedėlį, plėtros pagrindus, t. y. detalus planas atitiko minėto priedelio 10.2 punkto reikalavimus – urbanistinių objektų, įskaitant prekybos ar pramogų centrus, autobusų ar troleibusų parkus, mašinų stovėjimo aikštes ar garažų kompleksus, sporto ir sveikatingumo kompleksus, statyba (kai užimamas didesnis kaip 0,5ha plotas). Aprašo 3.4 p.<sup>27</sup> numatyta, kad SPAV neatliekamas, kai rengiami planai, kurių sprendiniuose planuojamas vienas ūkinės veiklos objektas. Aplinkos ministerija 2008-03-12 raštu Nr. (14-2)-D-8-2139 išaiškino, kad SPAV atlikti nereikia, nes planuojamas vienas ūkinės veiklos objektas ir Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentas 2008 m. vasario 27 d. pateikė išvadą Nr. VR-1.7-705, kad planuojama veikla neturės reikšmingo neigiamo poveikio aplinkos komponentams ir poveikio aplinkai vertinimas neprivalomas.

Atkreipiame dėmesį, kad Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/42/EB dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo nurodo, kad Strateginis pasekmių aplinkai vertinimas yra planavimo dalis, kurio tikslas – anksčiausioje planavimo stadijoje nustatyti, aprašyti ir įvertinti plano įgyvendinimo galimas reikšmingas pasekmes aplinkai, taip pat priimtinas sprendinių alternatyvas atsižvelgiant į plano tikslus ir vietos ypatumus. Vertinimą reikia atlikti kuo anksčiau, kol visos planavimo alternatyvos dar yra atviros, svarstytinės ir su planą derinančiomis institucijomis, ir su visuomene.

Teritorijų planavimo procese anksčiausia SPAV stadija yra planavimo dokumento koncepcijos rengimas. Todėl Lietuvos teritorijų planavimo teisės aktai numato SPAV atlikti plano koncepcijos sprendiniams. Remiantis SPAV rezultatais pasirenkama tinkamiausia, su derinančiomis institucijomis ir visuomene aptarta planavimo alternatyva, kuri vėlesnėje – sprendinių konkretizavimo – stadijoje būtų detalizuojama. Tokiu būdu išvengiama vienpusio tik planuotojų nustatyto tolimesnio planuojamos teritorijos vystymo varianto. Be to, jei SPAV buvo tinkamai atliktas bendrojo teritorijų planavimo lygmenyje ir numatytos prioritėtinės, strateginės teritorijos vystymo kryptys (pvz., miesto bendrajame plane numatytos pramonės objektų galimos vietos), SPAV netenka prasmės žemesniajame – detalajame – planavime.

Strateginis poveikio aplinkai vertinimas netenka prasmės, kai jis atliekamas detalajame teritorijos planavime, nes strateginiai sprendimai priimami tik aukštesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentuose, o detaliojo planavimo metu įgyvendinami bendrojo ir aukštesnio lygmens specialiojo planavimo sprendiniai.

***Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas*** (toliau – PŪVPAV). Jo tikslai:<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Ten pat 7.1 p.

<sup>27</sup> Ten pat 3.4 p.

<sup>28</sup> Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas, 1996-08-15 Nr. I-1495.

1. nustatyti, apibūdinti ir įvertinti galimą tiesioginį ir netiesioginį planuojamos ūkinės veiklos poveikį visuomenės sveikatai, gyvūnijai ir augalijai, dirvožemiui, žemės paviršiui ir jos gelmėms, orui, vandeniui, klimatui, kraštovaizdžiui ir biologinei įvairovei, materialinėms vertybėms ir nekilnojamosioms kultūros vertybėms bei šių aplinkos komponentų tarpusavio sąveikai;

2. sumažinti planuojamos ūkinės veiklos neigiamą poveikį visuomenės sveikatai ir kitiems šio straipsnio 1 punkte išvardytiems aplinkos komponentams arba šio poveikio išvengti;

3. nustatyti, ar planuojama ūkinė veikla, įvertinus jos pobūdį ir poveikį aplinkai, leistina pasirinktoje vietoje.

PŪVPAV yra nukreiptas į konkrečią ūkinę veiklą, atliekamas vienai planuojamai ūkinei veiklai. Vertinama planuojama ūkinė veikla, kuri dėl savo pobūdžio, masto ar numatomos vietos ypatumų gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai. Planuojamos ūkinės veiklos, kurios poveikį aplinkai privaloma vertinti ir kuriai turi būti atliekama atranka dėl poveikio aplinkai vertinimo, rūšių sąrašai pateikiami Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatyme.

Atsižvelgiant į tai, kad detalaus planavimo pagrindinis tikslas yra nustatyti teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimo reikalavimus (aukštingumas, užstatymo tankumas, intensyvumas ir pan.), o tai su konkrečia planuojama ūkine veikla šiame etape dar nėra tiesiogiai susiję, nes numatomos tik veiklos vykdymo galimybės ir pagrindai, auditorių nuomone, PŪVPAV turėtų būti atliekamas tada, kai jau konkrečiai žinoma, kokia veikla bus vykdoma konkrečioje teritorijoje: kaip bus išdėstyti pastatai, kokia bus naudojama įranga, kokia galima tarša ir pan. Ekspertų, su kuriais konsultuotasi audito metu, nuomone, PŪVPAV turėtų būti atliekamas prasidėjus statinio techninio projekto rengimo etapui.

Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas atliekamas detaliojo plano rengimo procese, kol dar nežinomos planuojamos ūkinės veiklos detalės, todėl planuojamos ūkinės veiklos poveikis aplinkai negali būti tiksliai įvertintas, taigi procedūros atlikimo momentas keistinas.

Audito metu nustatyta, kad atrankos dėl PŪVPAV ir pats PŪVPAV atliekami retai:

- iš 14 atvejų, nagrinėtų Vilniaus rajono savivaldybėje, atranka dėl planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo atlikta 4 atvejais, tačiau PŪVPAV visais atvejais atlikti nereikėjo;
- iš 11 atvejų, nagrinėtų Kauno rajono savivaldybėje, 3 kartus atlikta atranka dėl poveikio aplinkai vertinimo, iš kurių 2 atvejais atliktas išsamus PŪVPAV;
- Palangos miesto savivaldybėje nė vienu iš 11 nagrinėtų atvejų neatlikta nei atranka, nei PŪVPAV, nes Palangoje detalieji planai dažniausiai rengiami gyvenamajai statybai.

Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas yra pakankamai aiškiai ir detaliam reglamentuotas įstatyme<sup>29</sup>, kuriame numatyti maksimalūs PŪVPAV procedūrų atlikimo terminai – 205 d. .d.

Audito metu nagrinėtais atvejais visuose subjektuose atrankos išvados pateikiamos neviršijant maksimalių terminų.

**Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimas** (toliau – TPDSPV) – teritorijų planavimo proceso etapas, kurio metu surenkama ir analizuojama informacija, jos pagrindu įvertinamas nustatytais aspektais rengiamo teritorijų planavimo dokumento sprendinių įgyvendinimo galimas teigiamas ir (ar) neigiamas ilgalaikis ir (ar) trumpalaikis poveikis<sup>30</sup>.

Vadovaujantis teisės aktais, atliekant bendrųjų, specialiųjų ir detaliųjų planų sprendinių poveikio aplinkai vertinimą, kaip pradinis dokumentas naudojama SPAV (kai jis atliekamas įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimu) ataskaitos medžiaga. TPDV atliekamas, kai pagal pasirinktą koncepcijos alternatyvą konkretizuojami sprendiniai. Taigi TPDSPV – tai parengtų sprendinių poveikio vertinimas, kuris visais atvejais (net jei SPAV ir PŪVPAV jau atliktas) atliekamas baigus teritorijų planavimo dokumento rengimo etapą, parengus dokumento sprendinius, prieš juos pateikiant derinti derinančioms institucijoms.

Pažymėtina, kad teisės aktai nenustato kvalifikacinių reikalavimų TPDSPV dokumento rengėjui, todėl yra rizika, kad šis vertinimas nebus atliktas kokybiškai (šį vertinimą gali atlikti pats plano rengėjas arba pasamdytas ekspertas, mokslininkas). Teisės aktais nenustatyti jokie terminai TPDSPV procedūroms atlikti, nes pats plano rengėjas atlieka TPDSPV ir rengia ataskaitą, o kuri neteikiama derinti jokioms institucijoms, t.y. jei TPDSPV ataskaita pateikiama savivaldybės vyr. architektui, kuris ją prideda prie teritorijų planavimo dokumentų.

Audito metu nustatyta, kad TPDSPV ataskaita ne visuomet rengiama taip, kaip numatyta Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo tvarkos apraše<sup>31</sup>. Daugeliu nagrinėtų atvejų, TPDSPV ataskaitą sudaro tik išvadinė santrauka – lentelė, kurioje nepateikiamos neigiamą poveikį mažinančios ar pašalinančios priemonės, priemonės teritorijų planavimo dokumentų sprendinių įgyvendinimo stebėsenai (monitoringui) atlikti. Visais audito metu nagrinėtais atvejais nustatytas tik teigiamas poveikis aplinkai.

#### **Pavyzdys**

Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo tvarkos aprašo prieduose pateiktas vertinimo klausimynas, kuris laikomas TPDSPV ataskaitos dalimi. Atsakant į klausimą, kaip sprendinių įgyvendinimas paveiks dirvožemio išteklius ir žemės ūkio naudmenas, atsakoma, kad poveikis – nežymus, atsakant į klausimą, kaip sprendiniai paveiks švietimą, kultūrą ir sveikatos apsaugą, atsakoma teigiamai.

<sup>29</sup> Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas.

<sup>30</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-07-16 nutarimu Nr. 920 patvirtintas Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo tvarkos aprašas, 13 p.

<sup>31</sup> Ten pat.

Detaliojo planavimo metu planuojama teritorija tam tikrai ūkinei veiklai vykdyti, tačiau planuojant teritoriją ne visais atvejais žinoma, kokia konkrečiai veikla bus užsiimama, kokios bus naudojamos technologijos ir pan.

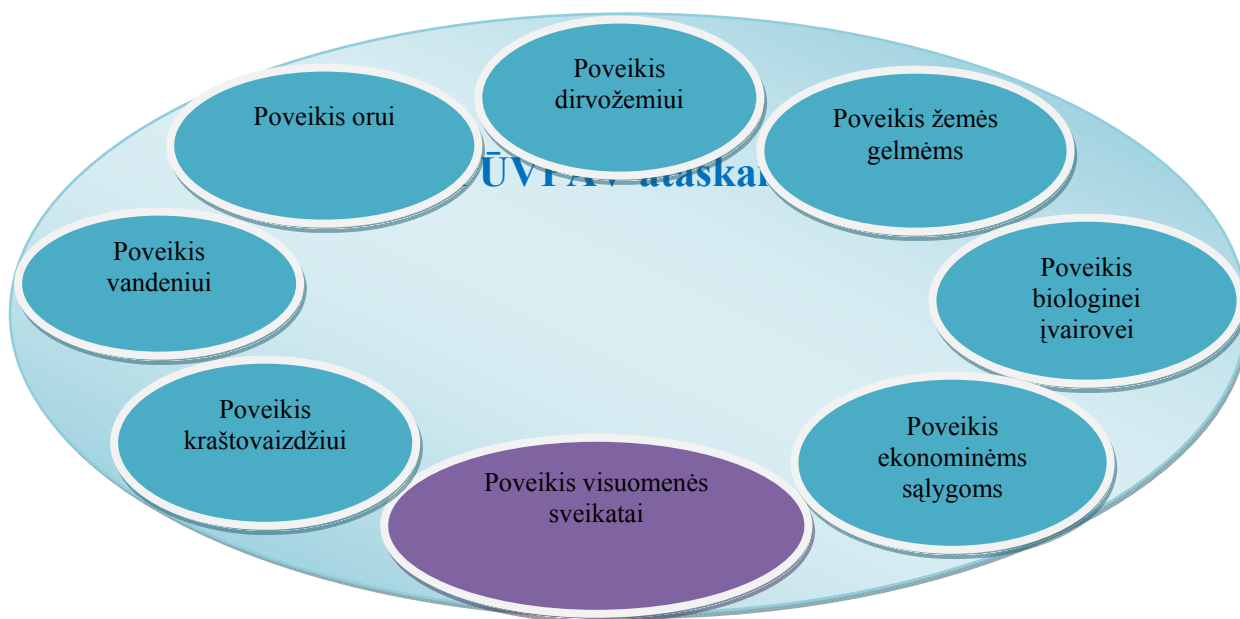
Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo procedūra daugeliu nagrinėtų atvejų atliekama formaliai, nes neatliekamas išsamus vertinimas, tik pateikiami abstraktūs atsakymai į klausimus, todėl šios procedūros atlikimo momentas keistinas.

**Planuojamos ūkinės veiklos poveikio visuomenės sveikatai vertinimas** (toliau – PVSV) atliekamas, kai ūkinės veiklos metu gali susidaryti sveikatai nepalankūs cheminiai, fizikiniai, biologiniai, psichologiniai, ergonominiai, socialiniai, ekonominiai veiksniai, kurie tiesioginiu ar netiesioginiu būdu gali daryti poveikį visuomenės sveikatai. Poveikio visuomenės sveikatai vertinimo objektas yra planuojama ūkinė veikla, kuri dėl savo pobūdžio, apimties ar numatomos veiklos vietos ypatumų gali daryti poveikį visuomenės sveikatai<sup>32</sup>.

PVSV atliekamas 2 būdais:

1. kartu PŪVPAV metu;

4 pav. Teritorijų planavimo informacinė sistema



Šaltinis: Valstybės kontrolė.

2. atskirai nuo PŪVPAV:

- po PŪVPAV atrankos procedūros nustatoma, kad šio vertinimo atlikti nereikia, tačiau gali būti nustatytas neigiamas poveikis visuomenės sveikatai;

<sup>32</sup> Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2003-01-31 įsakymu Nr. V-50 patvirtintos Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatyme nenumatytų poveikio visuomenės sveikatai vertinimo atvejų ir vertinimo atlikimo taisyklės.



- planuojama veikla nenumatyta poveikio visuomenės sveikatai vertinimo atveju sąraše<sup>33</sup>.

Planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo vadove numatyta, kad pagal Europos Komisijos Aplinkos generalinio direktorato užsakymu parengtą direktyvos išaiškinimą, pasekmės žmonių sveikatai turi būti nagrinėjamos pasekmių kitiems aplinkos komponentams kontekste, pvz., vertinant dėl plano ar programos įgyvendinimo galimo aplinkos oro kokybės pablogėjimo ar triukšmo padidėjimo poveikį sveikatai. Visų veiksmų sąveiką būtina nagrinėti ir vertinant pasekmes kitiems aplinkos komponentams, nes pasekmių grupės dažniausiai sąveikauja ir kompleksinis poveikis dažnai būna didesnis negu kiekvienos pasekmių grupės atskirai<sup>34</sup>.

Kadangi audito metu analizei atrinktuose detaliuosiuose planuose PVSV neatliktas, pasirinktinai audituojamuose subjektuose buvo peržiūrėti detalieji planai, kuriems atliktas PVSV. Nustatyta, kad PVSV vertinimas tam tikrais atvejais gali būti perteklinis ir dubliuoti PŪVPAV, dėl to gali užsitęsti visos planavimo procedūros (žr. pvz.). Pavyzdyje pateiktu atveju visas procesas (PŪVPAV atranka, PVSV atranka, PVSV ataskaitos rengimas ir tvirtinimas) užtruko apie 6 mėn.

#### Pavyzdys

Rengiant Vilniaus apskrities virštininko administracijai detalų planą, esantį Vilniaus raj. (39,80 ha), buvo atlikta PAV atranka. Objektas – Lietuvos policijos kolegija (statyba). Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentas (toliau – VRAAD), kaip sąlygas išduodanti institucija, 2009-06-18 priėmė sprendimą, kad ŪVPAV atlikti nereikia. Vilniaus visuomenės sveikatos centras (toliau – VVSC) (sąlygas išduodantis subjektas) nesutiko su šiuo sprendimu, nes nenustatoma sporto arenos ir lenktynių trasų sanitarinė apsaugos zona, kuri turėtų būti 500–1000 m. Be to, VVSC išvelgė galimą neigiamą triukšmo ir psichosocialinį poveikį gyvenamosiose teritorijose, todėl prašė sprendimą persvarstyti. VRAAD 2009-07-29 priėmė galutinę atrankos išvadą, kad PŪVPAV atlikti nereikia. VVSC 2009-08-12 teritorijų planavimo dokumentų vertinimo pažymoje nurodė, kad detalusis planas neatitinka visuomenės sveikatos saugos teisės aktų reikalavimų ir nurodė atlikti PVSV atranką. 2009-09-09 atlikus PVSV atranką, VVSC nurodė, kad galimas psichosocialinis poveikis sveikatai ir reikia atlikti PVSV. 2009-11-16 priimtas sprendimas, kad veikla neturi neigiamos įtakos visuomenės sveikatos ir yra pritariama ataskaitai. Peržiūrėjus PŪVPAV ir PVSV atrankos dokumentus, nustatyta, kad jie yra identiški, o PVSV ataskaitoje daugeliu atvejų pateikiama ta pati informacija kaip ir atrankos dokumentuose.

Pavyzdyje aprašyto detaliojo plano rengėjo, SI „Vilniaus planas“ architekto, teigimu, atliekant PVSV buvo atlikta ir tam tikrų papildomų tyrimų – numatyta keletas priemonių apsaugančių nuo triukšmo (pvz., numatyta akustinė sienelė), tačiau tai buvo galima padaryti ir PŪVPAV atrankos metu, visos problemos galėjo būti išspręstos neatliekant PVSV. Architekto nuomone, detaliojo planavimo metu neturėtų būti sprendžiami tam tikri klausimai, kurie iš esmės yra susiję su techniniu statinio projektu. Architektas pažymėjo, kad tokių atvejų būna daugiau ir dėl to teritorijų planavimo procesas ilgam užsitęsia.

<sup>33</sup> Ten pat.

<sup>34</sup> Planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo vadovas. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija ir Suomijos aplinkos institutas, 2006 m.

PVSV (kai jis atliekamas atskirai nuo PŪVPAV) integruojamas į teritorijų planavimo dokumentų rengimo procesą (anksčiau pateiktas pavyzdys.), nors yra tiesiogiai susijęs su planuojama ūkine veikla ir konkrečiu statybos objektu, galinčiu turėti neigiamos įtakos visuomenės sveikatai.

Atsižvelgiant į tai, kad poveikis visuomenės sveikatai priklauso nuo konkrečios ūkinės veiklos ir statybos objekto, poveikis negali būti tiksliai įvertintas detaliojo plano rengimo metu. Taigi poveikio visuomenės sveikatai vertinimas atliekamas netinkamu teritorijų planavimo etapu.

Parengus detaliojo plano projektą ir įvertinus sprendinių poveikį aplinkai, pereinama prie detaliojo plano baigiamojo etapo – t.y. prie parengto detaliojo plano derinimo, tikrinimo ir tvirtinimo procedūrų.

### 2.2.3. Baigiamasis etapas

5 pav. Detaliojo planavimo baigiamasis etapas



Audito metu analizuotos visos baigiamojo etapo procedūros (iš viso 20), tačiau valstybinio audito ataskaitoje detaliau aptariame tik tas, kurias atlikdami planavimo organizatoriai susiduria su problemomis; tai detaliojo plano:

1. derinimas Nuolatinėje statybos komisijoje;
2. tikrinimas, kurį atlieka valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą vykdomasis subjektas;
3. tvirtinimas ir įsigaliojimas;
4. registravimas teritorijų planavimo registre.

**Detaliojo plano derinimas Nuolatinėje statybos komisijoje** (toliau – NSK). Plano derinimo procedūrą reglamentuoja aplinkos ministro įsakymu patvirtinti pavyzdiniai NSK nuostatai<sup>35</sup>. Juose numatyta, kad kiekviena savivaldybė privalo pasitvirtinti savivaldybėje veikiančios NSK nuostatus.

NSK sudaroma iš planavimo sąlygas rengiančių institucijų atstovų, turinčių įgaliojimus priimti sprendimus. Komisijos pirmininkas (savivaldybės vyr. architektas) ir komisijos nariai už savo pagal kompetenciją priimtų sprendimų teisėtumą atsako įstatymų nustatyta tvarka. Derinimo

<sup>35</sup> Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004-12-28 įsakymas Nr. D1-696.

procedūroje turi dalyvauti planavimo organizatorius ar jo įgaliotas atstovas. Derinimo procedūros rezultatai įforminami protokolu. Teritorijų planavimo dokumentas yra suderintas, jei tam pritarė visi posėdyje dalyvavę ar raštu savo pritarimą pateikę savivaldybės Nuolatinės komisijos nariai. Jeigu bent vienas narys nepitaria teritorijų planavimo dokumento derinimui, laikoma, kad komisija priėmė sprendimą nederinti teritorijų planavimo dokumento. Nepritarimo derinti teritorijų planavimo dokumentą motyvai išdėstomi derinimo procedūros protokole<sup>36</sup>.

NSK nariai – savivaldybės atstovai, regiono aplinkos apsaugos departamento atstovas, saugomos teritorijos (parko direkcijos ir pan.) atstovas, kultūros paveldo departamento teritorinio padalinio atstovas, priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento atstovas, visuomenės sveikatos centro atstovas, už inžinerinės infrastruktūros objektus (dujos, vanduo, keliai, elektra ir pan.) eksploatuojančių įmonių atstovai ir kiti suinteresuoti subjektai. Tad NSK narių skaičius yra labai didelis. Pavyzdžiui, derinant tam tikrus detaliuosius planus jis siekia 14 subjektų, todėl detaliojo plano derinimas užtrunka ilgiau negu tai numato teisės aktai.

Teritorijų planavimo įstatyme numatyta, kad savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentų derinimo procedūra atliekama savivaldybės NSK kompleksiskai ir turi būti baigta per 15 d. d. nuo planavimo organizatoriaus prašymo derinti teritorijų planavimo dokumentą pateikimo dienos.

Audito Vilniaus ir Kauno rajono savivaldybių administracijose metu nustatyta, kad derinimas vyksta ne kompleksiskai NSK, o detalusis planas derinamas atskirai su kiekvienu subjektu, išdavusiu sąlygas.

#### Pavyzdys

Žemės ūkio paskirties žemės sklypų (1,25 ha ir 1,01 ha), priklausančių UAB „C“, detaliojo plano derinimas NSK vyko 2007-07-05. Plano pagrindinėje schemoje Kelių direkcijos derinimo žyma įdėta 2007-05-04, Vilniaus rajono žemėtvarkos skyriaus – 2007-05-18, AB Lietuvos dujos – 2007-05-28.

Nustatyta ir tokių atvejų, kai planas su kai kuriais subjektais, išdavusiais sąlygas, derinamas ir po NSK, pvz., personalinės įmonės, UAB „A“ ir UAB „B“ 18,04 ha bendro ploto žemės ūkio paskirties žemės sklypų detalusis planas NSK suderintas 2008-03-06, o Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentas planą suderino 2008-03-31 raštu.

Detaliojo plano derinimas atskirai su kiekvienu subjektu prieš NSK posėdį sudaro sąlygas korupcijai atsirasti, nes detaliojo plano rengimo organizatorius ar plano rengėjas tiesiogiai kontaktuoja su kiekvienu komisijos nariu atskirai ne posėdžio metu.

*Pastaba. Vilniaus rajono savivaldybė nesutinka su aukščiau pateikta nuomone, kad detaliojo plano projekto derinimas su kiekvienu NSK nariu ne posėdžio metu sudaro prielaidas korupcijai atsirasti.*

<sup>36</sup> Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo, 1995-12-12 Nr. I-1120, 27 str.

Atkreipiame dėmesį, kad Palangos miesto savivaldybėje veikia 1 langelio principas: detaliojo planavimo organizatorius, pateikęs detaliojo planavimo dokumentus derinti NSK, tiesiogiai nekontaktuoja su NSK nariais, nes derinimą atlieka savivaldybės vyr. architektas.

**Detaliojo plano tikrinimas teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą atliekančioje institucijoje.** Iki 2010-01-01 valstybinės teritorijų planavimo priežiūros funkciją vykdė apskričių viršininkų administracijos, o nuo 2010-01-01 funkcija perduota Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos (toliau – VTPSI).

Detaliojo plano organizatorius, suderinęs planą NSK, planavimo dokumentus pateikia valstybinę teritorijų planavimo priežiūros funkciją atliekančiai institucijai. Teritorijų planavimo valstybinei priežiūrai atlikti numatytas 20 d. d. terminas.

Audito metu nustatyta, kad Vilniaus apskrities viršininko administracija (audito metu nagrinėtais 14 atvejų) tikrinimus atliko laiku ir patikrinimui skirtu terminu neviršijo – vidutiniškai per 15 d. d. Kauno apskrityje (audito metu nagrinėtais 11 atvejų) tikrinimas vidutiniškai užtruko 40 d. d., Klaipėdos (audito metu nagrinėtais 11 atvejų) – 81 d. d. (1 iš 11 nagrinėtų atvejų – daugiau nei 300 d. d.). Atsižvelgiant į tai, kad nuo 2010-01-01 valstybinė teritorijų planavimo priežiūros funkcija perduota VTPSI, negalima vertinti, kaip nustatytų tikrinimo terminų laikosi ši institucija.

Tik gavęs teigiamą apskrities viršininko administracijos (nuo 2010-01-01 – VTPSI) patikrinimo išvadą, planavimo organizatorius savivaldybės tarybai (arba savivaldybės administracijos direktoriui) gali teikti detalų planą tvirtinti.

**Detaliojo plano tvirtinimas ir įsigaliojimas.** Vadovaudamasi Teritorijų planavimo įstatymu ir Detaliųjų planų rengimo taisyklėmis detaliuosius planus tvirtina savivaldybės taryba arba savivaldybės administracijos direktorius tarybos pavedimu. Detalusis planas patvirtinamas ar motyvuotai nepatvirtinamas per 20 d. d. nuo detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus prašymo tvirtinti detalų planą pateikimo dienos.

Tais atvejais, kai valstybinę teritorijų planavimo priežiūros funkciją vykdanči institucija siūlo detalų planą tvirtinti, savivaldybės taryba ar jos įgaliotas savivaldybės administracijos direktorius, atsisakę detalų planą tvirtinti, privalo planavimo organizatoriui pateikti motyvuotą atsakymą per 20 d. d. nuo plano pateikimo dienos. Jei savivaldybės taryba ar administracijos direktorius detaliojo plano per nustatytą terminą nepatvirtino ir nepateikė motyvuoto atsakymo dėl plano netvirtinimo, planavimo organizatoriaus prašymu arba savo iniciatyva Vyriausybės atstovas turi atlikti veiksmus, numatytus Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 str. 2 d.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Detaliųjų planų rengimo taisyklių 53 p.

Vilniaus rajono savivaldybės taryba administracijos direktorių yra įgaliojusi tvirtinti mažos apimties (iki 5 sklypų) detaliuosius planus<sup>38</sup>, kitus tvirtina taryba. Kauno rajono ir Palangos miesto savivaldybėse visus planus tvirtina savivaldybių tarybos.

Audito metu nustatyta, kad tvirtinimo procedūra savivaldybėse užtrunka ilgiau nei numatyta teisės aktuose:

- Vilniaus rajono savivaldybėje tvirtinimo procedūra vidutiniškai užtrunka 34 d. d. (14 nagrinėtų atvejų),
- Kauno rajono savivaldybėje – 29 d. d. (11 nagrinėtų atvejų),
- Palangos savivaldybėje – 95 d. d. (11 nagrinėtų atvejų).

Viena priežasčių, dėl kurių nesilaikoma teisės aktais apibrėžtų terminų – savivaldybių tarybų posėdžiai paprastai vyksta 1–2 kartus per mėnesį, o pagal savivaldybių tarybų darbo reglamentus, posėdžio dienotvarkė sudaroma likus 14 d. iki posėdžio, kad detaliojo plano sprendiniai būtų svarstomi ir tvirtinami posėdžio metu, planavimo organizatorius visą dokumentaciją turi pateikti tarybai ne vėliau kaip 14 d. iki būsimo tarybos posėdžio.

Apibendrinant pateiktą informaciją, audito metu nagrinėtais atvejais baigiamasis etapas savivaldybėse vidutiniškai užtrunka:

1. Vilniaus rajono savivaldybėje – 130 d. d.,
2. Kauno rajono savivaldybėje – 145 d. d.,
3. Palangos savivaldybėje – 229 d. d. (žr. 3 priedą).

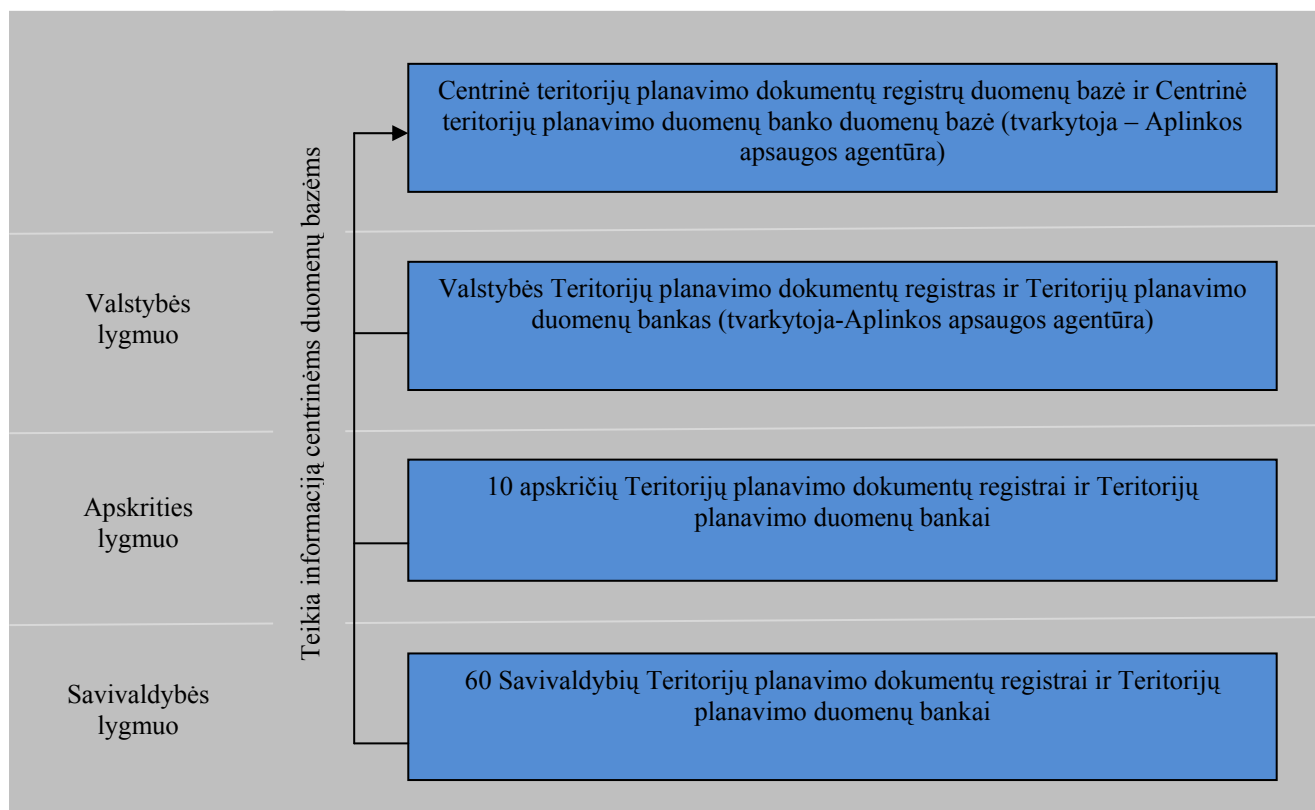
Detaliojo plano baigiamasis etapas (derinimas ir tvirtinimas) užtrunka ilgiausiai visame teritorijų planavimo procese, išskyrus atvejus, kai reikia atlikti sudėtingas SPAV ir ŪVPAV procedūras, kurios paprastai pailgina rengimo etapą. Audito metu analizuotais atvejais Vilniaus rajono savivaldybės administracijoje derinimas ir tvirtinimas vidutiniškai sudaro 44 proc. viso detaliojo plano parengimo, Kauno rajono – 47 proc., Palangos miesto – 60 proc. Be to, pastebime, kad detaliojo plano rengimo etapas, priklausantis tik nuo rengėjo, palyginus su parengiamuoju ir derinimo bei tvirtinimo etapais, sudaro tik apie 15-19 proc. viso termino.

Didžioji dalis detaliojo planavimo laiko, viršijant teisės aktais nustatytus terminus, sugaištama derinant ir tvirtinant detaliuosius planus audituotuose viešojo administravimo subjektuose.

<sup>38</sup> Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2007-05-11 sprendimas Nr. T3-135.

**Detaliųjų planų registravimas teritorijų planavimo dokumentų registre.** Teritorijų planavimo dokumentai registruojami teritorijų planavimo dokumentų registre, kurį sudaro valstybinis, apskrities ir savivaldybės teritorijų planavimo dokumentų registrai ir jų pagrindu formuojama registro centrinė duomenų bazė<sup>39</sup> (7 pav.). Teritorijų planavimo dokumentų registro (toliau – registras) tvarkymą reglamentuoja Valstybės registrų įstatymas<sup>40</sup> ir Teritorijų planavimo dokumentų registro nuostatai<sup>41</sup>.

6 pav. Teritorijų planavimo informacinė sistema



Šaltinis – Valstybės kontrolė.

Pagal Teritorijų planavimo dokumentų registro nuostatus savivaldybės lygmens registrą bei duomenų banką<sup>42</sup> pildo ir jo duomenis tvarko savivaldybės administracija, apskrities lygmens – apskrities viršininko administracija, valstybės lygmens – Aplinkos apsaugos agentūra.

*Registras skirtas nustatyta tvarka patvirtintiems teritorijų planavimo dokumentams, jų keitimams registruoti, taip pat pradėtiems rengti teritorijų planavimo dokumentams įrašyti.*

*Duomenų bankas skirtas dokumentų, įregistruotų Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų registre, sprendiniams įrašyti ir saugoti, taip pat grafiniams ir teksto duomenims, kurių reikia teritorijų planavimo dokumentams rengti, saugoti.*

<sup>39</sup> Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas.

<sup>40</sup> Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymas 1996-08-13 Nr. I-1490.

<sup>41</sup> Patvirtinti Vyriausybės 1996-06-19 nutarimu Nr. 721.

<sup>42</sup> Duomenų bankas – sukurtos geografinės informacinės sistemos (GIS) pagrindu grafinės ir tekstinės duomenų bazės, kurių reikia planuojamai teritorijai analizuoti ir įvertinti, jos raidai prognozuoti, teritorijų planavimo dokumentams rengti, jų sprendiniams pagrįsti.

Kaip pateikta 7 pav., visi registrai turėtų sudaryti vieningą sistemą – centrinę registrų duomenų bazę ir centrinę duomenų bankų duomenų bazę.

Visus patvirtintus teritorijų planavimo dokumentus planavimo organizatoriai privalomai pateikia registruoti registro tvarkytojams ne vėliau kaip per 15 d. d. nuo jų patvirtinimo dienos. Registro tvarkytojai apie įregistruotą planavimo dokumentą per 15 d. d. praneša nekilnojamojo turto kadastro tvarkytojui<sup>43</sup>. Vadovaujantis Teritorijų planavimo dokumentų registro nuostatų 35 p. ir Teritorijų planavimo duomenų banko nuostatų 26 ir 35.3 p., žemesnio lygmens registro ir duomenų banko tvarkytojai privalo ne rečiau kaip kas 3 mėnesius teikti duomenis centrinės duomenų bazės tvarkančiai Aplinkos apsaugos agentūrai.

Aplinkos apsaugos agentūra periodiškai rengia raštus savivaldybėms, apskritims, kuriais primena kas 3 mėn. teikti atnaujintus duomenis, tačiau kitų poveikio priemonių, kuriomis galėtų reikalauti savivaldybių ir apskričių reguliariai pateikti išsamią informaciją, susijusią su teritorijų planavimo dokumentais, ji neturi.

Audito metu nustatyta, kad 2009 m. I–III ketv. Aplinkos apsaugos agentūra gavo duomenis iš 22 teritorijų planavimo dokumentų registro ir duomenų banko tvarkytojų (iš viso yra 70 registro ir duomenų banko tvarkytojų: 60 savivaldybių ir 10 apskričių), t.y. 31,43 proc. (žr. 1 lentelę). Per 2007–2009 m. nė karto duomenų negauta iš 22 savivaldybių ir 6 apskričių.

**1 lentelė Registro duomenų pateikimas Aplinkos apsaugos agentūrai 2007-2009 m.**

Metai, ketvirtis	Savivaldybės	Apskritys	Iš viso (proc.)
2009, I	16	1	24,29
2009, II	17	2	27,14
2009, III	20	2	31,43
2008, nors kartą siūsta	22	2	34,29
2007, nors kartą siūsta	16	0	22,86

Šaltinis – Aplinkos apsaugos agentūra

Audito metu nustatyta, kad visų lygių registrai ir duomenų bankai veikia autonomiškai, tiesiogiai nesusieti vienas su kitu jokiais sąsajomis – t.y. audito subjektai registrų ir duomenų banko pildymui naudoja skirtingas informacines technologijas, o visų lygių registrai ir duomenų bankai nėra sujungti į bendrą sistemą.

Bendra teritorijų planavimo dokumentų registrų ir duomenų bankų sistema nefunkcionuoja, nes kiekvienas registro tvarkytojas naudoja skirtingas informacines technologijas, nesukurta viena visus registrus ir duomenų bazes jungianti sistema.

Auditorių nuomone, nefunkcionuojanti bendra teritorijų planavimo dokumentų informacinė sistema sukuria neigiamas pasekmes visam teritorijų planavimo procesui:

<sup>43</sup> Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 28 str. 3d.

- nepadedą užtikrinti „vieno langelio“ principo, pvz., teritorijų planavimo dokumentų organizatorius ar rengėjas tiesiogiai kontaktuoja su planavimo sąlygas išduodančiomis ir derinančiomis institucijomis;
- nevyksta nuolatinis (visų stadijų ir etapų) teritorijų planavimo dokumentų registravimas bendroje informacinėje sistemoje, todėl didėja rizika, kad visi planavimo dokumentai nebus suderinti tarpusavyje, nebus išvengta procedūrų dubliavimo, klaidų, valstybinę priežiūrą vykdančios institucijos negali sekti viso proceso,
- neužtikrinamas pakankamas skaidrumas ir kontrolė; nestebint viso teritorijų planavimo dokumentų regimo, derinimo ir tvirtinimo proceso, didėja rizika korupcijai atsirasti, nesilaikoma teisės aktais nustatytų procedūrų atlikimo terminų,
- nepadedą užtikrinti teritorijų planavimo stebėsenos – nesudaromos sąlygos sekti teritorinius pasikeitimus, prognozuoti tolesnę jų raidą, operatyviai reaguoti į neigiamus reiškinius ir priimti būtinus sprendimus situacijai keisti.

Audito ataskaitoje nurodytos problemos įrodo, kad galiojanti teritorijų planavimo sistema yra tobulintina iš esmės, kompleksiskai tobulinant teisės aktus, vadovaujantis darnios plėtros principais, remiantis gerąja išsivysčiusių šalių teritorijų planavimo praktika.

### 3. Pasiūlymai teritorijų planavimo sistemai tobulinti

Atsižvelgiant į tai, kad teritorijų planavimo sistema orientuotas daugiau į procedūras negu į teritorijų planavimo dokumentų kokybę ir proceso operatyvumą, teritorijų planavimo sistemą būtina tobulinti, nes neskatinamos investicijos, sudaroma palanki aplinka korupcijai.

Audito metu buvo renkami ne tik įrodymai, pagrindžiantys esamas teritorijų planavimo sistemos problemas, nustatantys problemų priežastis, bet buvo ieškoma galimų problemų sprendimo būdų, auditoriams nuolat bendraujant su audito subjektų teritorijų planavimo specialistais ir išorės ekspertais. Apibendrinami surinktus audito įrodymus ir ekspertų nuomonę dėl teritorijų planavimo sistemos tobulinimo, pateikiame pasiūlymus teritorijų planavimo sistemos tobulinimui.

#### **Teisinės bazės tobulinimas.**

Reikalinga tinkama teisinė bazė, į vieną sistemą sujungianti visus teritorijų planavimą reglamentuojančius teisės aktus. Aplinkos ministerija įvardija, kad tai galėtų būti kodeksas. Auditorių nuomone, tinkama teisinė bazė tai – tarpusavyje suderinti įstatymai ir poįstatyminiai aktai su aiškiais nuostatomis, nepaliekančiomis vietos interpretacijoms. Teisės aktai turi išsamiai reglamentuoti teritorijų planavimo procedūras, nustatyti vieną planavimo dokumentų hierarchiją



(audito metu galioja dvigubas hierarchizavimas), sudaryti prielaidas planavimo kokybei užtikrinti, nustatyti aiškias teritorijų planavimo dalyvių teises, pareigas ir atsakomybę, turėtų būti numatyti teritorijų planavimo dokumentų kokybę užtikrinantys kriterijai.

### **1. Bendrojo planavimo tobulinimas.**

Atsižvelgiant į tai, kad bendrojo planavimo paskirtis – kompleksiskai planuoti teritoriją, nustatant pagrindines plėtros ir vystymo kryptis ir apribojimus, auditorių nuomone, kuriai pritaria ir Aplinkos ministerija, būtina užtikrinti strateginių planų sąsajas su ilgalaikiai perspektyvai parengtais teritorijų bendraisiais planais, orientuojant strateginių planų priemones patvirtintų bendrųjų planų įgyvendinimui užtikrinti. Nustatant vystymosi kryptis turi būti vadovaujama mokslinė-analitinė ir stebėsenos medžiaga (2.1 d., 11–12 psl.).

### **2. Specialiojo planavimo tobulinimas.**

Specialieji planai, kuriais įgyvendinami sektorių interesai, neturi būti dominuojantys palyginus su integruotų tikslų siekiančiais bendraisiais ir detaliaisiais planais, todėl specialiųjų planų sprendiniai turi būti privalomi tik tiek, kiek jie integruoti į bendruosius ar detaliuosius planus (2.1 d., 12 psl.).

### **3. Detaliojo planavimo tobulinimas.**

Atsisakyti detaliųjų planų rengimo (audito metu gautais duomenimis, tai sudarytų apie 80 proc.):

- vieno ar kelių sklypų riboms nustatyti (detaliojo planavimo objektas turėtų būti pvz., kvartalas) (2.2 d., 13 psl.);
- kai sklypo parametrai (aukštingumas, užstatymo intensyvumas ir kt.) gali būti nustatomi pagal gretimybes arba bendruosius ar specialiuosius planus, kurių sprendiniai integruoti į bendruosius planus, jei bendrojo (pvz., miesto ar miestelio), specialiojo ar miesto dalies (kvartalo) detaliojo plano mastelis yra tinkamas ir jame nustatyti visi reikalingi parametrai (2.2 d., 13 psl.);
- keičiant tikslinę žemės naudojimo paskirtį, todėl žemės naudojimo paskirtis turėtų būti daugiafunkcinė (2.2 d., 14 psl.).

#### **4. Teritorijų planavimo procedūrų tobulinimas:**

- 4.1. strateginio poveikio aplinkai vertinimo procedūra turėtų būti atliekama rengiant ir bendrojo, ir detaliojo planavimo (kai detaliojo planavimo objektas yra pvz., miesto dalis ar kvartalas) dokumento koncepciją, kai formuojamos teritorijos naudojimo, plėtros alternatyvos ir galimos visos alternatyvos. Strateginis poveikio aplinkai vertinimas neturėtų būti atliekamas tų detaliųjų planų sprendiniams, kurie neišplečia bendrųjų planų turinio (2.2.2. d., 19–20 psl.);
- 4.2. planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo ir teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo procedūros turėtų būti atliekamos tik potencialiai taršiams objektams ir statinio techninio projekto rengimo stadijoje, kai konkrečiai žinomos technologijos, įrengimai, statinių konstrukcijos ir pan. (2.2.2. d., 20–23 psl.).

#### **5. Informacinės teritorijų planavimo dokumentų sistemos tobulinimas.**

Audito metu nustatyta, kad teisės aktuose numatyti teritorijų planavimo dokumentų registrai ir duomenų bankas neveikia arba veikia decentralizuotai – savivaldybės ir apskritys pildo savo duomenų registrus, kuriais naudojasi tik patys subjektai, o registruose esanti informacija viešai neprieinama ar prieinama tik iš dalies, nevyksta duomenų keitimasis tarp institucijų.

Sklandžiai veikianti bendroji teritorijų planavimo dokumentų informacinė sistema padėtų išspręsti daug teritorijų planavimo problemų (2.2.2. d., 28–31 psl.):

1. padėtų užtikrinti „vieno langelio“ principą, pvz., teritorijų planavimo dokumentų organizatorius pateikęs dokumentus savivaldybei, neturėtų tiesiogiai kontaktuoti su planavimo sąlygas išduodančiomis ir derinančiomis institucijomis, nes sąlygas išduodantys subjektai galėtų prisijungti prie bendros sistemos ir lygiagrečiai su savivaldybe išduoti ir vėliau derinti sąlygas. Tokiu būdu būtų galima svarstyti galimybę atsisakyti NSK posėdžių, taip supaprastinant ir trumpinant teritorijų planavimo procesą;
2. teritorijų planavimo dokumentų nuolatinis (visų stadijų ir etapų) registravimas bendroje informacinėje sistemoje padėtų užtikrinti visų dokumentų tarpusavio suderinamumą, sudarytų sąlygas išvengti procedūrų dubliavimo ir klaidų, valstybinę priežiūrą vykdančioms institucijoms padėtų sekti visą procesą;
3. padėtų optimizuoti teritorijų planavimo sistemą – sujungus teritorijų planavimo informacinę sistemą su kitų institucijų (pvz.: Statistikos departamento, VĮ „Registru centras“) informacinėmis sistemomis, būtų galima pagrįstai vadovautis protingumo kriterijumi ir, kiekvieną situaciją vertinant individualiai bendrame teritorijų planavimo kontekste, atsisakyti nereikalingų procedūrų.

---

4. būtų užtikrintas teritorijų planavimo proceso skaidrumas ir viešumas – kiekvienas teritorijų planavimo proceso dalyvis matytų visas rengiamo dokumento stadijas ir nuolat galėtų sekti būklę. Taip būtų sumažinta rizika korupcijai atsirasti ir veiktų kaip kontrolės mechanizmas, užtikrinantis nustatytą terminų laikymąsi. Būtų galima svarstyti galimybę atsisakyti viešojo svarstymo procedūros tam tikrame etape;

5. padėtų užtikrinti teritorijų planavimo stebėseną – būtų galima sekti teritorinius pasikeitimus, prognozuoti tolesnę jų raidą, sudarytų sąlygas operatyviai reaguoti į neigiamus reiškinius ir priimti būtinus sprendimus situacijai keisti.

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

### Išvados

- Galiojanti teritorijų planavimo sistema neefektyvi, nes neaiški planavimo dokumentų hierarchija, sugaištama nepateisinamai daug laiko, rengiant teritorijų planavimo dokumentus, užkertamas kelias investicijoms.
- Pirmiau patvirtinti žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentai užkerta kelią aukštesnio lygmens dokumentams laisvai nustatyti bendrąsias regiono vystymo kryptis, vykdyti bendrajam teritorijų planavimui keliamus uždavinius, todėl apsunkinamas teritorijų planavimo dokumentų derinimo procesas, jis dažnai atliekamas pakartotinai, laiku nepatvirtinami svarbūs teritorijų planavimo politikai formuoti reikalingi dokumentai (2.1. d., 12–13 psl.).
- Planavimo sąlygas išduodantys subjektai nustato abstrakčias planavimo sąlygas, taip sudarydami prielaidas planavimo sąlygas išduodančioms ir derinančioms institucijoms piktnaudžiauti esančiu abstraktumu, todėl ilgėja teritorijų planavimo procesas, atsiranda papildomos išlaidos (2.2. d., 16–19 psl.).
- Kadangi strateginiai sprendimai priimami tik aukštesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentuose, o detaliojo planavimo metu įgyvendinami bendrojo ir aukštesnio lygmens specialiojo planavimo sprendiniai, strateginis poveikio aplinkai vertinimas netenka prasmės, kai jis atliekamas detaliojoje teritorijos planavime (2.2.2. d., 20–21 psl.).
- Planuojamos ūkinės veiklos vertinimo atlikimo momentas keistinas, nes pagal šiuo metu galiojančią tvarką jis atliekamas detaliojo plano rengimo procese, kol dar nežinomos planuojamos ūkinės veiklos detalės, todėl planuojamos ūkinės veiklos poveikis aplinkai negali būti tiksliai įvertintas (2.2.2. d., 21–22 psl.).
- Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo atlikimo momentas keistinas todėl, kad procedūra yra atliekama formaliai, nes nėra atliekamas išsamus vertinimas, o tik pateikiami abstraktūs atsakymai į klausimus pagal nustatytą formą, nes detaliojo planavimo metu ne visada žinoma išsami informacija apie planuojamą ūkinę veiklą (2.2.2. d., 23–24 psl.).
- Poveikio visuomenės sveikatai vertinimas atliekamas netinkamame teritorijų planavimo etape, o detaliojo plano rengimo metu poveikis visuomenės sveikatai negali būti tiksliai įvertintas, nes poveikis visuomenės sveikatai priklauso nuo konkrečios ūkinės veiklos ir statybos objekto (2.2.2. d., 24–26 psl.).
- Detaliųjų planų derinimo etape sudaromos sąlygos korupcijai atsirasti, nes detaliojo plano rengimo organizatorius ar plano rengėjas tiesiogiai kontaktuoja su kiekvienu Nuolatinės statybos komisijos nariu atskirai ne posėdžio metu (2.2.3. d., 26–27 psl.).

- Laikas, sugaištamas detaliojo plano derinimo ir tvirtinimo audituojamuose subjektuose stadijose sudaro didžiąją dalį detaliojo planavimo laiko, ir viršija teisės aktais nustatytus terminus (2.2.3. d., 29 psl.).
- Bendra teritorijų planavimo dokumentų registų ir duomenų bankų sistema nefunkcionuoja, nes kiekvienas registro tvarkytojas naudoja skirtingas informacines technologijas, nėra sukurta vieninga visus registrus ir duomenų bazes apjungianti sistema (2.2.3. d., 29–31 psl.).
- Teritorijų planavimo dokumentų registų tvarkytojai ne visais atvejais teikia duomenis Aplinkos apsaugos agentūrai, o Aplinkos apsaugos agentūra neturi tinkamų poveikio priemonių informacijai gauti (2.2.3. d., 31 psl.).

## Rekomendacijos

### *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai:*

1. Rengiant naujos redakcijos teritorijų planavimo įstatymą ir atitinkamai koreguojant lydimočius teisės aktus:

1.1. nustatyti vieną aiškią planavimo dokumentų hierarchiją, integralumą ir teisinę galią, kad specialiųjų planų sprendiniai būtų integruoti į kompleksinių tikslų siekiančius bendruosius ir detaliuosius planus;

1.2. užtikrinti teritorijų planavimo procedūrų pagrįstumą, kad būtų išvengta perteklinių ir besidubliuojančių teritorijų planavimo procedūrų – peržiūrėti strateginio poveikio aplinkai, planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai, teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio, planuojamos ūkinės veiklos poveikio visuomenės sveikatai vertinimų atlikimo atvejus, konkrečiai apibrėžiant vertinimų atlikimo kriterijus, momentą teritorijų planavime;

1.3. išplėsti atvejų, kai detalusis planas nerengiamas, sąrašą, atsisakant rengti detaliuosius planus, kai detaliojo planavimo objektas vienas sklypas, žemės sklypo ribų nustatymas, žemės paskirties keitimas.

2. Užtikrinti teritorijų planavimo dokumentų registų ir duomenų bankų funkcionavimą.

3-iojo audito departamento direktorė

Giedrė Švedienė

Vyriausiasis valstybinis auditorius

Linas Kirvelaitis

Valstybinio audito ataskaitos kopijos pateiktos Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai, Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos apskrities viršininko administracijoms, Vilniaus, Kauno rajonų ir Palangos miesto savivaldybių administracijoms.

## PRIEDAI

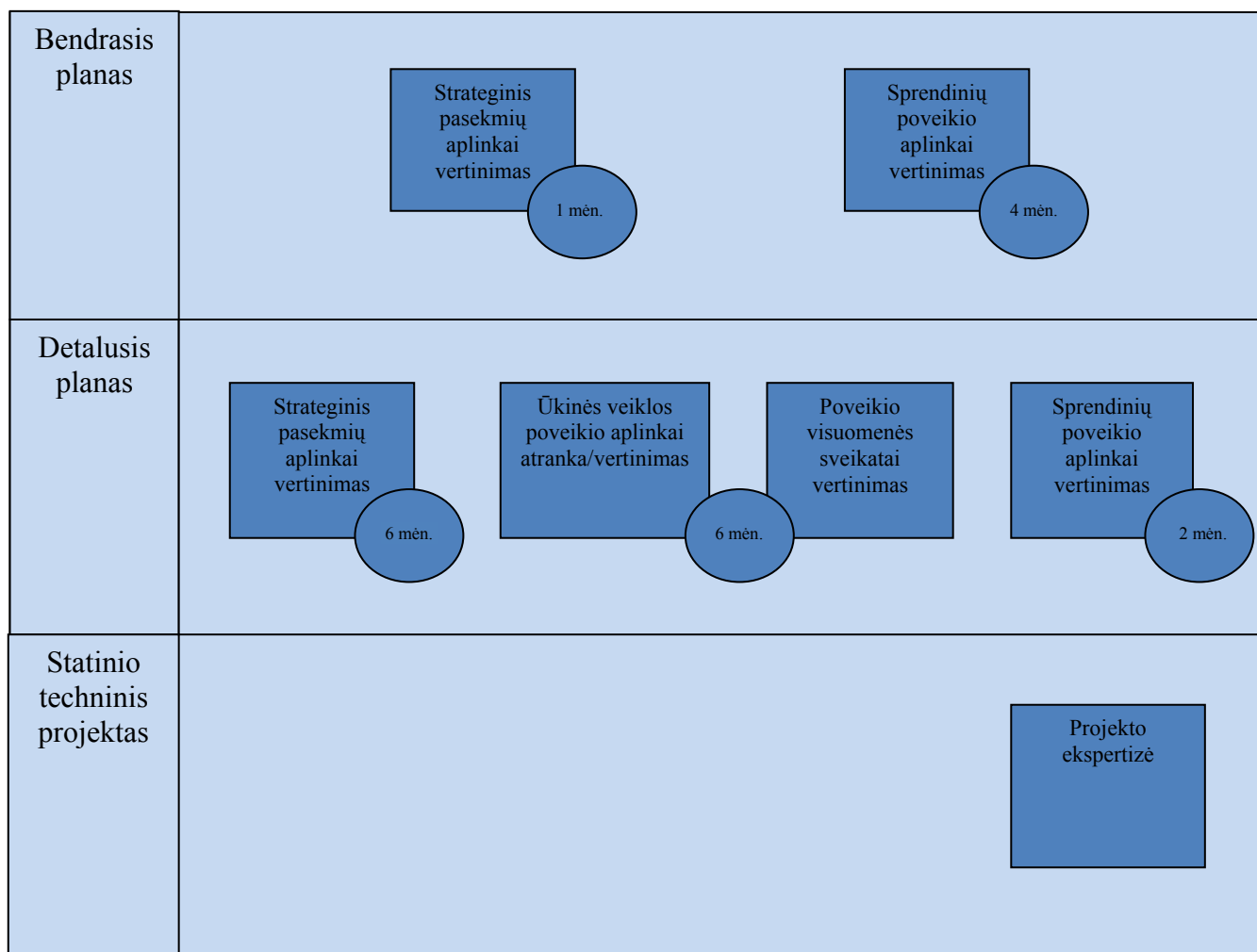
Valstybinio audito ataskaitos  
„Teritorijų planavimas ir jo  
organizavimas“  
1 priedas

### Teritorijų planavimo dokumentų rengimo, pateikimo ir tvirtinimo etapų trukmė

Eil. Nr.	Etapas	Laikas 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	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 projektavimo sąlygų sąvado parengimas	20
7.	Projekto tikrinimas Nuolatinėje statybos komisijoje ir leidimo statybai išdavimas	10
	<b>Iš viso</b>	<b>136</b>

Valstybinio audito ataskaitos  
„Teritorijų planavimas ir jo  
organizavimas“  
2 priedas

**Teritorijų planavimo dokumentų rengimo metu atliekami vertinimai**



Valstybinio audito ataskaitos  
„Teritorijų planavimas ir jo  
organizavimas“  
3 priedas

**Detaliojo teritorijų planavimo procedūrų atlikimo terminai audito  
subjektuose**

Procedūros pavadinimas	Nustatytas terminas administraciniam veiksmams atlikti (max. d. d.)	Vilniaus rajono savivaldybėje vidutiniškai užtrunka atlikti procedūrą (d. d.)	Kauno rajono savivaldybėje vidutiniškai užtrunka atlikti procedūrą (d. d.)	Palangos m. savivaldybėje vidutiniškai užtrunka atlikti procedūrą (d. d.)
Leidimas rengti detalų planą (savivaldybės ir apskrities leidimai)	–*	30		–
Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių perdavimas	30	36	67**	–
Sąlygų išdavimas	20	41	53	75
<b>Viso parengiamasis etapas:</b>	<b>50</b>	<b>107</b>	<b>120</b>	<b>75</b>
SPAV procedūra su viešuoju svarstymu	90	–	–	–
ŪVPAV procedūra su viešaisiais svarstymais	205	–	–	–
Poveikio visuomenės sveikatai vertinimas	–*	–	–	–
<b>Viso rengimo etapas:</b>	<b>295</b>	<b>56</b>	<b>46</b>	<b>80</b>
Derinimas NSK	15	81	76	64
Teritorijų planavimo valstybinė priežiūra	20	15	40	81
Tvirtinimas	20	34	29	84
<b>Viso derinimo ir tvirtinimo etapas:</b>	<b>55</b>	<b>130</b>	<b>145</b>	<b>229</b>
<b>Detaliųjų planų rengimo terminas, mėn.</b>	–	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>24</b>

\* Procedūros atlikimo terminai nėra reglamentuoti.

\*\* Per šį terminą kartu gaunamas ir leidimas rengti detalų planą.

Šaltinis – Valstybės kontrolė



Valstybinio audito ataskaitos  
„Teritorijų planavimas ir jo  
organizavimas“  
4 priedas

### Rekomendacijų įgyvendinimo planas

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1.	<p>Rengiant naujos redakcijos teritorijų planavimo įstatymą ir atitinkamai koreguojant lydimuosius teisės aktus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nustatyti vieną aiškią planavimo dokumentų hierarchiją, integralumą ir teisinę galią, kad specialiųjų planų sprendiniai būtų integruoti į kompleksinių tikslų siekiančius bendruosius ir detaliuosius planus;</li> <li>▪ užtikrinti teritorijų planavimo procedūrų pagrįstumą, kad būtų išvengta perteklinių ir besidubliuojančių teritorijų planavimo procedūrų – peržiūrėti strateginio poveikio aplinkai, planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai, teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio, planuojamos ūkinės veiklos poveikio visuomenės sveikatai vertinimų atlikimo atvejus, konkrečiai apibrėžiant vertinimų atlikimo kriterijus, momentą teritorijų planavime;</li> <li>▪ išplėsti atvejų, kai detalusis planas nerengiamas, sąrašą, atsisakant rengti detaliuosius planus, kai detaliojo planavimo objektas vienas sklypas, žemės sklypo ribų nustatymas, žemės paskirties keitimas.</li> </ul>	Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai	Vyriausybei 2010-03-31 patvirtinus Naujos redakcijos teritorijų planavimo įstatymo koncepciją, realus rekomendacijos įgyvendinimo terminas – 2010 m. IV ketv.	2010 m. IV ketvirtis
2.	Užtikrinti teritorijų planavimo dokumentų registrų ir duomenų bankų funkcionavimą.	Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai	Vadovaujantis aplinkos ministro 2010-02-25 įsakymu Nr. D1-164 rekomendacijos įgyvendinimo terminas 2013 m.	2013 m. I ketv.
<p>Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais: LR aplinkos ministerijos Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamento direktorius J. Jakaitis</p>				